

**Bulletin officiel
des séances du Grand Conseil**

**Amtliches Tagblatt
der Sitzungen des Grossen Rates**

—
Février / Februar 2017



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



Tome CLXIX

Session ordinaire

Band CLXIX

Ordentliche Session

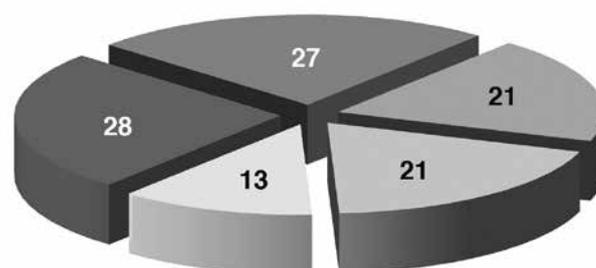
—

Février / Februar 2017

Contenu – Inhalt	Pages	–	Seiten
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	3	–	4
Première séance, mardi 7 février 2017 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 7. Februar 2017</i>	5	–	17
Deuxième séance, mercredi 8 février 2017 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 8. Februar 2017</i>	18	–	50
Troisième séance, jeudi 9 février 2017 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 9. Februar 2017</i>	51	–	81
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	82	–	82
Messages – <i>Botschaften</i>	83	–	242
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	243	–	257
Réponses – <i>Antworten</i>	258	–	259
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	260	–	262
Questions – <i>Anfragen</i>	263	–	313
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	314	–	317

Répartition des groupes – *Fraktionsstärken*

PDC	Groupe démocrate-chrétien
CVP	<i>Christlichdemokratische Fraktion</i>
PS	Groupe socialiste
SP	<i>Sozialdemokratische Fraktion</i>
PLR	Groupe libéral-radical
FDP	<i>Freisinnig-Demokratische Fraktion</i>
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre
SVP	<i>Fraktion der Schweizerischen Volkspartei</i>
VCG	Groupe Vert Centre Gauche
MLG	<i>Mitte Links Grün</i>



Abréviations – *Abkürzungen*

FV	Fribourg-Ville – <i>Stadt Freiburg</i>
SC	Sarine-Campagne – <i>Saane Land</i>
SE	Singine – <i>Sense</i>
GR	Gruyère – <i>Greyerz</i>
LA	Lac – <i>See</i>
GL	Glâne – <i>Glane</i>
BR	Broye – <i>Broye</i>
VE	Veveyse – <i>Vivisbach</i>

*	Rapporteur/e – <i>Berichterstatter/in</i>
CFG	Commission des finances et de gestion – <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
I	Initiative parlementaire – <i>parlamentarische Initiative</i>
M	Motion – <i>Motion</i>
MA	Mandat – <i>Auftrag</i>
MV	Motion populaire – <i>Volksmotion</i>
P	Postulat – <i>Postulat</i>
QA	Question – <i>Anfrage</i>
R	Résolution – <i>Resolution</i>

Table des matières

1. Assermentation	5, 51	10. Postulat	
2. Attribution des affaires aux commissions	82	2016-GC-51 Chantal Pythoud-Gaillard/Marie-Christine Baechler – Programme de prévention et de dépistage de l'ostéoporose	
3. Clôture de la session	81	prise en considération	8
4. Communications	7, 18, 51, 68	11. Projets de décrets	
5. Discours inaugural	5	2016-DIAF-49 Initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)	
6. Elections judiciaires	34	entrée en matière.....	68
7. Elections ordinaires	32	lecture des articles.....	79
préavis	243	vote final.....	80
8. Mandat		message	138
2016-GC-57 René Thomet/Solange Berset/Xavier Ganioz/Pierre-Alain Clément/Raoul Girard/Sabrina Fellmann/Simon Bischof/Benoît Piller/Pierre Mauron/Nicole Lehner-Gigon – Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir		annexe	144
prise en considération	37	2016-DIAF-51 Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale «gestion des volumes de production laitière»; (suite directe)	
9. Motions		entrée en matière	57
2016-GC-46 Olivier Suter – Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 138b MSE 2014–2016)		lecture des articles	65
prise en considération	30	message	147
suite	33	annexe	155
réponse du Conseil d'Etat	258	12. Projet de loi	
2016-GC-52 Renée Thomet – Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 48 al. 1)		2016-DAEC-24 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC)	
prise en considération	34	entrée en matière.....	18
2017-GC-7 Laurent Dietrich/Stéphane Peiry – Modification de l'ouverture des commerces le samedi		première lecture	22
dépôt et développement	260	deuxième lecture et vote final	27
2017-GC-18 Nicolas Kolly/Romain Collaud – Modification totale de loi sur le personnel de l'Etat de Fribourg (LPers)		message	111
dépôt et développement	260	annexe	123
2017-GC-19 René Kolly/Dominique Zamofing – Mise aux normes des porcheries 2018 – aide financière pour les producteurs de viande porcine		13. Projet d'ordonnance parlementaire	
dépôt et développement	262	2017-GC-14 Prorogation du système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations	
		entrée en matière	16
		lecture des articles et vote final	17
		projet	242
		14. Questions	
		2016-CE-79 Thomas Rauber/Daniel Bürdel – Centre de maintenance des TPF: non-acceptation des offres en langue allemande	263
		2016-CE-120 Bernadette Mäder-Brühlhart – Information à la population sur la manière correcte d'intervenir suite à un arrêt cardiaque.....	264

2016-CE-166 Bernadette Hänni-Fischer – Réduction des primes.....	266	2016-DICS-51 Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg (Postulat 2015-GC-60)	
2016-CE-194 René Thomet/Marc-Antoine Gamba – Transmission aux professionnels de la santé des données pertinentes destinées à assurer la qualité des soins et le suivi du traitement des patients	274	discussion	51
2016-CE-205 Dominique Corminbœuf Strehblow / Nicolas Repond – Sécurité dans le monde agricole.....	278	rapport	157
2016-CE-215 Chantal Pythoud-Gaillard – Reconnaissance officielle et financement des colonnes de secours fribourgeoises	284	2016-DSAS-55 Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles – Postulat 2007-GC-35 [P2018.07] Christine Bulliard / Jean-François Steiert	
2016-CE-225 Laurent Thévoz – Le smart living lab et l'option «zéro carbone» de blueFACTORY	289	discussion	12
2016-CE-238 Nicolas Kolly – Renouvellement des administrateurs de la BCF.....	293	rapport	194
2016-CE-240 Nicolas Repond – Bactéries et staphylocoques résistant aux antibiotiques.....	295	2016-GC-112 CIP «détention pénale»: rapport aux parlements pour l'année 2015	
2016-CE-241 Nicolas Repond/Dominique Corminbœuf-Strehblow – Qu'en est-il du BIO, à l'IAG Grangeneuve et dans le canton de Fribourg	299	discussion	45
2016-CE-243 Simon Bischof – Respect de critères de protection de l'air lors de l'acquisition de véhicules.....	305	rapport	235
2016-CE-246 Yvan Hunziker/Silvio Serena – Problématique du développement du bois énergie notamment face à l'expansion fulgurante du réseau de gaz et de la politique du Groupe E en matière de promotion des énergies renouvelables	309	16. Recours en grâce.....	17
		17. Séance d'information.....	17
		18. Sérénade.....	17
15. Rapports			
2016-DAEC-240 Des véhicules avec batterie électrique et pile à hydrogène pour le parc automobile de l'Etat			
discussion	27		
rapport	125		
2016-DEE-2 Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle			
discussion	47		
rapport	127		

Première séance, mardi 7 février 2017

Présidence de M. Bruno Boschung, président

SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Assermentation. – Discours inaugural du président du Grand Conseil. – Communications. – Postulat 2016-GC-51 Chantal Pythoud-Gaillard/Marie-Christine Baechler: programme de prévention et de dépistage de l'ostéoporose; prise en considération. – Rapport 2016-DSAS-55: réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles (postulat 2007-GC-35 [P2018.07] Christine Bulliard/Jean-François Steiert); discussion. – Projet d'ordonnance parlementaire 2017-GC-14: prorogation du système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations: entrée en matière, lecture des articles, vote final. – Séance d'information. – Recours en grâce 2016-DSJ-184. – Séance d'information; suite. – Sérénade de la Musique de Landwehr marquant le début de la législature 2017–2021.

La séance est ouverte à 14 heures.

Présence de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: MM. Olivier Flechtner, André Schneuwly et Laurent Thévoz.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

Assermentation

Assermentation de M^{mes} Giovanna Garghentini Python et Rose-Marie Rodriguez, élues à la fonction de députée.

> Il est passé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

Le Président. Mesdames, vous venez d'être assermentées pour votre nouvelle fonction.

Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui désormais est la vôtre. (*Applaudissements*).

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

Discours inaugural du président du Grand Conseil

Le Président. Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers d'Etat, Madame la Chancelière d'Etat, Madame la Secrétaire générale du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Représentant-e-s des médias, Lieber Ratskolleginnen und Ratskollegen, C'est avec un très grand plaisir que je vous adresse quelques mots et quelques pensées personnelles en ce début de la pre-

mière session ordinaire de la nouvelle législature. Les élections cantonales appartiennent au passé et je sais que les résultats ne plaisent pas à tout le monde au même titre. Des analyses ont déjà été faites lors des différentes assemblées des délégués des grands partis. Certains ont pu atteindre leur but pour le Conseil d'Etat et pour le Grand Conseil; d'autres ont subi des pertes au Parlement; d'autres encore – malgré les alliances – n'ont pas réussi leur entrée dans l'Exécutif. Ce n'est pas mon rôle de commenter ces résultats; c'est celui des partis.

Als Präsident des Grossen Rates nehme ich ganz einfach zur Kenntnis, dass die Freiburger Bevölkerung am 6. oder dann spätestens am 24. November im 2. Wahlgang 110 Grossrätinnen und Grossräten, 7 Staatsrätinnen und Staatsräten sowie 7 Oberamtmännern das Vertrauen ausgesprochen hat. Es ist nun unsere Aufgabe, in dieser neuen Formation – ob sie nun allen gefällt oder nicht – unsere Arbeit zu tun und dafür zu sorgen, dass sich unser Kanton, unsere Bezirke und unsere Gemeinden zum Wohle der ganzen Bevölkerung weiterentwickeln können. Ich benütze die Gelegenheit, nochmals allen Neu- und Wiedergewählten zu gratulieren.

Nach meiner Wahl zum Präsidenten im Dezember habe ich in meinen ersten Ausführungen das Motto für mein Präsidialjahr verkündet. Gerne rufe ich es heute in Erinnerung: «Mit den Menschen zum Erfolg.» Es würde mich freuen, wenn dieses Motto, welches aus meiner Sicht den Sinn unserer politischen Arbeit aufzeigt, nämlich sich für die Menschen in unserem Kanton einzusetzen, bei allen ein paar Gedankengänge auslösen würde. Die Freiburgerinnen und Freiburger erwarten, dass wir konstruktiv zusammenarbeiten und gemeinsam Lösungen erarbeiten und umsetzen. Offensichtliche Machtdemonstrationen unter den Parteien und Gruppierungen verbrauchen lediglich viel Energie und wirken meistens destruktiv. Das gleiche gilt für politische Profilierungsfeldzüge einzelner. Diese entfachen zwar vielfach – leider unterstützt von den Medien – kurzfristig ein

Strohfeuer, nachhaltig bewegt sich in der Sache aber nichts in die gute Richtung.

Le déroulement de la session de décembre, pendant laquelle les commissions permanentes ont été réorganisées, me donne bon espoir. Les différents groupes ont thématiqué et élaboré des propositions pour les élections qui ont abouti à un consensus général. Il est vrai qu'en politique, cela ne doit pas toujours être comme ça, mais je considère cela comme un bon signe pour le départ de cette période législative.

Comment est actuellement formé le Parlement? Je ne m'arrêterai pas sur la composition politique. Ce qui m'intéresse, ce sont bien plus les personnes qui ont été choisies et qui se mettent en route ces cinq prochaines années pour le bien des Fribourgeois.

Juste une considération sur le nombre de femmes élues; cela intéresse en particulier les défenseurs du quota des femmes dont je ne fais d'ailleurs pas partie. Le pourcentage des femmes représentées a quelque peu augmenté. Actuellement, nous comptons 33 députées pour 110 sièges, ce qui fait 29,1%. Nous suivons de très près nos voisins bernois qui ont 47 femmes pour 160 sièges, ce qui représente 29,4%. Les Vaudois sont les meilleurs avec 49 députées pour 150 sièges, ce qui représente 41,6%. Je dois avouer que les résultats du canton de Vaud sont à prendre avec prudence. Je dois vous dire franchement que pour certains prénoms plutôt exotiques, je n'ai pas pu savoir si c'était celui d'une femme ou d'un homme. Dans le doute et en tant que gentleman, j'ai penché pour des femmes. Je n'ai pas eu ce problème chez les Bernois. En parlant de prénom, le plus beau prénom masculin du monde n'était représenté plus qu'à un seul exemplaire au Parlement à la fin de la dernière législature. Je suis heureux de pouvoir accueillir un deuxième député avec ce beau prénom: bienvenue à Bruno Marmier. Vous voyez que concernant le quota des femmes, nous avons encore du potentiel pour dépasser nos voisins bernois. C'est comme avec le nombre de Bruno. Avec ces considérations un peu enjouées, je veux démontrer que ce n'est, à mon avis, pas le sexe, le prénom ou un autre critère qui sont décisifs, mais ce sont bien le talent, la motivation et l'attitude que chacun de nous apporte.

Werfen wir einen Blick auf die aktuelle Politlandschaft, dies unter dem Motto «denke global und handle lokal» oder auf Englisch «think globally and act locally», womit ich wie einer der abtretenden Sensler-Staatsräte auch etwas auf Englisch gesagt habe.

Werfen wir einen Blick aufs Weltgeschehen. Hier mangelt es ja in letzter Zeit nicht an Überraschungen, um nicht zu sagen Sensationen, die leider nicht nur Gutes versprechen. In den USA hat das Volk einen Präsidenten gewählt, der im Wahlkampf – nicht zuletzt auch hochgespielt und unterstützt von den Medien – als chancenloser Pausenclown betitelt wurde. Was für eine fatale Fehleinschätzung der Stimmungslage im Amerikanischen Volk! Mit den von ihm bereits

unterzeichneten Dekreten wird der Bau von Grenzmauern in Auftrag gegeben, Fortschritte seines Vorgängers im Bereich der Gesundheitsversorgung und Mitgliedschaften in internationalen Handelsbündnissen werden rückgängig gemacht usw. Welcher langfristiger Plan zum Wohle der USA – wenn überhaupt ein solcher hinter diesen Beschlüssen steht – ist völlig schleierhaft. Ebenso unklar sind die Auswirkungen auf die Weltpolitik und die Weltwirtschaft, die auch wir zwangsläufig früher oder später spüren werden.

Deuxième exemple, une majorité de Britanniques s'expriment contre toute attente pour la sortie de l'Union européenne. Ce qui va arriver maintenant et surtout comment on va y parvenir restent dans le flou. Mêmes les partisans les plus convaincus du Brexit n'ont pas de solution concrète.

Un autre exemple: en Turquie, en Hongrie ou en Russie, une majorité du peuple soutient des dictateurs qui ont été soi-disant élus démocratiquement, qui ne respectent pas les droits de l'homme et qui oppriment d'une main de fer la liberté de la presse et toute forme d'opposition.

Entre ces fronts, une Union européenne déstabilisée et sans mordant qui, face à ses propres problèmes, risque de perdre encore plus d'influence qu'elle n'en a déjà perdue sur la scène de la politique et de l'économie mondiales.

Je renonce à venir sur le triste bilan des attentats terroristes qui se déroulent devant nos portes et les guerres sanglantes comme en Syrie. Ça me fait mal au cœur d'y penser et mes explications ont suffisamment démontré à quel point la situation mondiale est précaire et incertaine.

Wir fragen uns, wie es soweit kommen konnte. Es gibt wohl viele mögliche Erklärungen. Eine die immer wieder auftaucht, geht direkt an die Adresse von uns Politikerinnen und Politikern. Es geht darum, die Sorgen und Bedürfnisse der Menschen, die wir vertreten, ernst zu nehmen und sich mit diesen zu befassen. Dafür wurden wir gewählt. Wenn wir das nämlich nicht tun, fühlen sich die Leute nicht ernst genommen, vor allem diejenigen, denen es wirtschaftlich nicht gut geht.

Wir schaffen zwangsläufig Platz für Extremisten, Populisten und Protestparteien, die den frustrierten Leuten die Hand reichen, aber nur vordergründig an deren Wohlergehen interessiert sind. In Tat und Wahrheit geht es ihnen um Machtgewinn, Schuldzuweisungen und das Durchboxen von Ideologien, die für die Menschen in aller Regel keine nachhaltigen Verbesserungen bringen.

In der Schweiz und auch in unserem Kanton sind wir zum Glück noch nicht mit solchen Entwicklungen und Kehrtwendungen konfrontiert. Aber wenn wir ehrlich sind, stellen wir auch bei uns gewisse Tendenzen in diese Richtung fest. Unzufriedene und mit den Problemen alleine gelassene

Leute gibt es auch in der Schweiz und es gibt sie auch in unserem Kanton.

Mes chers collègues, notre devoir est d'avoir soin de ne pas décevoir nos électeurs, d'être à l'écoute de leurs soucis, de les prendre au sérieux et de travailler à des solutions constructives. Si nous ne le faisons pas, ils se tourneront vers ceux qui font des promesses pour un monde meilleur, mais qui n'ont pas de solution.

La dernière participation aux élections cantonales n'atteignait pas 40%. Si nous considérons les 60% d'abstentionnistes, nous trouverons certainement beaucoup de résignés.

Après ce tableau plutôt critique, j'aimerais changer de partition et démarrer d'un bon pied avec vous tous dans cette nouvelle législature. Nous avons du travail.

Ich wurde bei den Anlässen, die ich in den letzten Wochen besucht habe, oft gefragt, wo ich denn die grössten Herausforderungen für den Kanton Freiburg sähe.

Für mich liegt dies auf der Hand. Die Bevölkerung in unserem Kanton ist – wie Sie alle wissen – in den letzten Jahren sehr stark angestiegen. Wir erinnern uns, der «jüngste Kanton» in der Schweiz zu sein. Das ist auf der einen Seite ganz wunderbar und zeigt auf, dass wir attraktiv sind. Wir können daraus schliessen, dass die Freiburger Politik, die Wirtschaft, unsere Bildungsstätten und die vielen kulturellen Vereine vieles sehr gut gemacht haben.

Auf der anderen Seite geht es nun darum, dieses positive Wachstum in den Griff zu bekommen und dafür zu sorgen, dass unsere Infrastrukturen mit den erhöhten Anforderungen Schritt halten können. Das heisst, es braucht Investitionen.

Für Investitionen braucht es Geld, für Geld braucht es Steuereinnahmen, für Steuereinnahmen braucht es Arbeitsplätze und florierende Unternehmungen und dafür wiederum braucht es attraktive Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Wir können es drehen und wenden, wie wir wollen, aber alleine mit den Millionen, die wir als einer der grössten Nehmerkantone aus dem Interkantonalen Finanzausgleich alle Jahre einkassieren, kommen wir nicht über die Runden. Wir müssen weiterhin daran arbeiten, dass unser Finanzhaushalt nicht nur ausgeglichene Budgets und Rechnungen zulässt, sondern dass auch weiterhin dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur und in die Bildung möglich sind.

Ich bin überzeugt, dass die Rahmenbedingungen für diesen Weg gut sind. Aber es müssen alle mitarbeiten und auch bereit sein, ab und zu einige Opfer zu bringen.

Rappelons-nous dans les moments difficiles que rire, c'est bon pour le moral et la santé. Je vous souhaite de tout cœur cette santé si importante. Pour le moral, il est conseillé de consommer

quelques douceurs de temps en temps. C'est pourquoi je vous invite à déguster et à apprécier les doux messages venus de mon village natal Wünnewil que vous avez trouvés sur vos pupitres.

Les périodes des fêtes sont révolues, mais voilà encore quand même quelques vœux: au Conseil d'Etat et à la Chancellerie d'Etat, une collaboration efficace et transparente et des listes pas trop longues de réponses à fournir à nos instruments parlementaires; au Secrétariat général et à ses collaborateurs, une patience d'ange pour aider le Bureau et les députés, surtout pour l'introduction du Parlement sans papier; aux médias, une couverture médiatique pragmatique et objective des décisions et discussions pendant la session en évitant de nourrir la polémique; aux préfets – qui ne sont pas là, mais à qui j'exprime quand même mes vœux, car ce sont des gens importants pour notre canton –, un bon positionnement tourné vers l'avenir des districts, sans être trop coincés entre le marteau – le Conseil d'Etat – et l'enclume, soit la population; aux traductrices et traducteurs simultanés qui m'écoutent maintenant, plus de satisfaction dans l'exercice de leur fonction grâce au recours assidu à leur service par les députés.

Et le dernier – et là j'ai dû m'adresser au Bon Dieu, car c'est vraiment le dernier qui peut peut-être encore faire bouger quelque chose: je prie le Bon Dieu que Gottéron ne descende pas en ligue nationale B.

Je vous remercie de votre attention.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit. (*Applaudissements*).

—

Communications

Le Président. Je vous rappelle que nous sommes invités par le Conseil d'Etat à prendre part à la Sérénade de la Musique de la Landwehr marquant le début de la législature 2017–2021, ce soir à 18 heures à Forum Fribourg. Les parkings P1 et P2 seront à notre disposition.

La séance constitutive du Club des communes se tiendra ce mardi 8 février 2017, à midi, à la salle du 2^e étage de l'Hôtel cantonal.

Je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas, pour le député qui intervient, de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts, mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il s'exprime. Les liens d'intérêts suivants doivent être signalés: les activités professionnelles, les fonctions assumées au sein d'organes de directions, de surveillance ou de conseils dans des personnes morales de droit privé ou de droit public, les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une col-

laboration intercantonale ou intercommunale, les fonctions politiques exercées.

- > Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

**Postulat 2016-GC-51 Chantal Pythoud-Gaillard/Marie-Christine Baechler
Programme de prévention et de dépistage de l'ostéoporose¹**

Prise en considération

Le Président. Je suis en possession d'une motion d'ordre demandant le fractionnement de ce postulat et déposée par M. le Député Jean-Daniel Schumacher au nom du groupe libéral-radical

Afin que vous puissiez vous préparer pour ce débat, je vous donne le texte de cette motion d'ordre demandant le fractionnement du postulat: «Le groupe libéral-radical demande le fractionnement de ce postulat, à savoir que le Grand Conseil vote séparément sur le programme de prévention et sur celui du dépistage de l'ostéoporose, car ces deux objets sont distincts.»

Pythoud-Gaillard Chantal (PS/SP, GR). Mon lien d'intérêts: je suis technicienne en radiologie à l'HFR; je précise que l'HFR ne possède pas d'appareil d'ostéodensitométrie.

L'ostéoporose est une maladie de l'os caractérisée par une densité minérale basse induisant une fragilité de l'os et un risque de fracture accru. Cette maladie est particulièrement insidieuse, car elle ne présente pratiquement pas de symptômes avant la survenue de la fracture. Dans un os sain, les cellules se détruisent et se renouvellent constamment. L'ostéoporose survient lorsque cet équilibre est rompu. A partir de l'âge de 50 ans, 50% des femmes et 20% des hommes ont un risque de souffrir d'ostéoporose. La masse osseuse diminue avec l'âge. Des facteurs de risque supplémentaires sont identifiés:

- > un IMC inférieur à 20;
- > des troubles hormonaux;
- > la ménopause;
- > des traitements par corticoïdes;
- > la consommation d'alcool, de nicotine;
- > l'hérédité;
- > l'inactivité;
- > le diabète, etc.

Les fractures ostéoporotiques augmentent le risque de pathologies associées et sont la cause d'une mortalité plus élevée, 20 à 25% de décès dans l'année qui suit une fracture du col du

fémur par exemple. Les fractures les plus courantes touchent les vertèbres induisant les cyphoses caractéristiques; ou ce sont des fractures – spontanées parfois – du col du fémur, du poignet, de la cheville lors d'une chute de sa propre hauteur, donc à faible énergie.

Ces fractures induisent des coûts importants en termes de soins:

- > opération;
- > hospitalisation;
- > rééducation;
- > aide et soins à domicile, voire impossibilité d'un retour à domicile obligeant une entrée à l'EMS.

Elles induisent également des coûts importants en termes de qualité de vie:

- > perte d'autonomie;
- > douleur;
- > handicap.

Dans un contexte de vieillissement de la population, quand il est prévu que d'ici 2030, le nombre de personnes de plus de 80 ans aura doublé, l'ostéoporose représente un problème de santé important.

Le premier volet de notre postulat concerne un programme de prévention. Il nous paraît primordial que la population soit informée de ce risque et des moyens de le prévenir. Des mesures simples sont conseillées, telles qu'un apport suffisant de calcium et de vitamine D dans la nourriture ou des compléments alimentaires. Il faut savoir que la vitamine D est indispensable pour l'assimilation du calcium. L'exercice physique est à promouvoir. En effet, l'activité musculaire favorise l'irrigation de l'os. Un apport suffisant de protéines est également important pour maintenir la masse musculaire.

Les médecins doivent aussi être sensibilisés. L'ostéoporose peut déjà être suspectée lors d'un examen clinique; par exemple, l'évaluation d'une cyphose et la diminution de la taille peuvent laisser présager des tassements vertébraux. L'identification des facteurs de risque cités précédemment est aussi importante. Une fracture résultant d'une chute banale indique souvent une ostéoporose et de ce fait annonce inmanquablement la survenue d'autres fractures du même acabit. Les 60% environ des femmes de plus de 65 ans qui se sont cassé un os ont de l'ostéoporose. Quant aux fractures les plus graves – celles de la hanche, des vertèbres, des épaules, du bassin –, elles en résultent dans 80 à 90% des cas.

Il semble important de mettre sur pied des filières de la fracture. En clair, il ne suffit pas d'opérer les patients. Un processus devrait être organisé afin d'amener toute fracture suspecte à faire une densitométrie osseuse. Si l'examen est positif, un traitement s'impose.

Le deuxième volet concerne le programme de dépistage.

¹ Déposé et développé le 10 mai 2016, BGC mai 2016 pp. 1597ss; réponse du Conseil d'Etat le 14 novembre 2016, BGC décembre 2016 p. 3515..

L'ostéoporose est trop souvent diagnostiquée alors qu'elle est déjà avancée. L'intérêt d'un programme de dépistage est d'obtenir un diagnostic précoce – j'insiste sur ce diagnostic précoce – et de pouvoir agir avant que l'os ne soit trop fragile. Ce programme de dépistage systématique pourrait être proposé pour les femmes à partir de 50 ans – la ménopause ayant une incidence sur l'ostéoporose – et pour les hommes dès 60 ans.

Le scan DEXA, l'appareil d'ostéodensitométrie, est la méthode la plus fréquemment utilisée pour évaluer la densitométrie osseuse. Il consiste en principe à mesurer la densité au niveau des quatre dernières vertèbres lombaires et de la hanche gauche, établissant ainsi un échantillonnage du squelette. Cette systématique permet d'assurer une reproductibilité dans le but d'un suivi dans le temps. Lors de la consultation, un questionnaire permet de déterminer le risque de fracture basé sur l'un des facteurs de risque. Cet examen coûte environ 80 frs. Actuellement, il est remboursé par les caisses maladie uniquement s'il se révèle positif.

J'espère que j'aurai réussi à vous faire comprendre l'importance de la prévention, mais aussi de la détection précoce par un dépistage. Aujourd'hui, notre postulat...

Le Président. Je suis désolé, mais les cinq minutes sont toujours en vigueur avec la nouvelle législation.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA). Doit-on parler des fractionnements avant de parler du postulat?

Le Président. C'est libre; vous pouvez parler des deux.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis professeur de chirurgie à l'Université de Berne.

Le groupe Vert Centre Gauche a pris acte de ce postulat et le soutient avec une remarque. J'ai étudié les dossiers de l'Office fédéral de la santé et de diverses associations contre l'ostéoporose et j'ai parlé avec les chefs de la division pour l'ostéoporose à l'Inselspital.

Generell muss gesagt werden, dass ein Screening kein Wundermittel ist und keine falschen Hoffnungen wecken darf.

Osteoporose-Spezialisten empfehlen eine Untersuchung im Alter von 65 Jahren bei Männern und Frauen zur Identifikation von Personen mit erhöhtem Risiko für eine Fraktur, die dann in der Folge behandelt und nachkontrolliert werden können. Bei diesen Risikopatienten lohnt sich eine Behandlung, damit bei der Behandlung von ca. 7 Patienten – «number needed to treat» – eine Fraktur verhindert werden kann.

Eine echte Kosten-Nutzen-Analyse besteht aber weltweit nicht. In einer Simulation der Universität Bern war die Behandlung nach Osteoporose-Screening bei Frauen über 70 Jahren kosteneffektiv, bei Männern nicht. Wenn wir uns die Höhe unserer Krankenkassenprämien vor Augen füh-

ren, müssten wir in allen Bereichen mit grösster Vorsicht entscheiden, ob eine neue Leistung übernommen wird. Das Bundesamt für Gesundheit ist eher gegen ein Screening und favorisiert die generelle Prävention durch sportliche Aktivität, richtige Ernährung, Nichtrauchen, Vitamin-D-Substitution etc., auch bei älteren Patienten.

Le groupe Vert Centre Gauche soutient le postulat, mais une recommandation de l'Etat sera très difficile, parce que l'élément scientifique dans ce sujet est très faible.

Schumacher Jean-Daniel (PLR/FDP, FV). Je souscris à tout ce qui vient d'être dit jusqu'à présent. L'ostéoporose est effectivement une maladie avec des conséquences très graves. Si nous voulons faire un dépistage, nous devons rechercher la population cible. La population cible est celle qui fait des fractures, soit une femme sur deux et un homme sur cinq. Il y a des critères de prédiction de l'arrivée de la fracture. Dans ces critères, vous avez effectivement la densitométrie osseuse ainsi que les critères évoqués par l'auteur du postulat. Mais il y a aussi autre chose: le traitement. Si vous faites une recherche, vous devez trouver d'abord votre population cible et par la suite lui proposer un traitement. Or, actuellement, il n'y a pas de consensus à ce sujet. Nous faisons donc un screening pour une maladie dont on n'a pas la réponse du point de vue médical. Prenons l'histoire d'une dame qui a 50 ans: elle va faire cette densitométrie et on lui dit qu'elle a un indice de fracture ou un risque de fracture à 10 ans de 15%. Est-ce que vous allez commencer un traitement qui va durer jusqu'à la fin de sa vie pour prévenir ces fractures? Est-ce que vous arriverez à lui imposer ceci et à partir de quel pourcentage on doit traiter? Aujourd'hui, c'est totalement flou. Je pense qu'actuellement, c'est un consensus national, mais aussi international; il n'y a pas d'indication à faire un screening par quelque méthode que ce soit.

En revanche, il y a beaucoup à faire pour prévenir ces chutes. Une chute coûte 50 000 frs. Si vous avez 600 000 personnes qui vont faire une chute, vous imaginez la somme que ça peut faire. Il y a des choses à faire dans le but de la prévention, notamment auprès des médecins qui prescrivent les médicaments contre l'insomnie ou les médicaments psychotropes. Si vous pensez à la population qui est très sédentaire, qui ne bouge pas, qui n'a pas d'activité, si vous enlevez les tapis entre la chambre à coucher et la salle de bain ou les toilettes, vous diminuez sensiblement ce risque de fracture.

C'est dans ce sens que nous devons rechercher et peut-être mettre sur pied un groupe de travail. Je pense qu'il est inutile de vouloir chercher à élaborer un programme de dépistage et que nous gaspillerions peut-être des énergies à vouloir le faire. Il faut plutôt penser à un programme de prévention.

Le Président. Monsieur le Député Schumacher, j'aimerais juste vous rappeler de donner vos liens d'intérêts, comme je l'ai dit en début de séance.

Schumacher Jean-Daniel (PLR/FDP, FV). Je suis médecin généraliste et président de la Société de médecine. Donc, là, je viens de vous dire que mes collègues devraient avoir un peu moins de travail. (*Rires*).

Gamba Marc-Antoine (PDC/CVP, FV). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis médecin. Nous sommes cinq médecins ici au Grand Conseil et je regrette le départ de l'unique infirmière lors de la dernière législature. Je suis solidaire des collègues toussant en ce moment ou se promenant en cannes anglaises. Je parlerai au nom du groupe démocrate-chrétien.

Nous avons analysé le postulat de nos collègues Pythoud-Gaillard et Baechler avec grande attention. Nous les remercions de pouvoir discuter ici de l'ostéoporose et plus spécialement de sa prévention et de son dépistage. Exprimé autrement et simplement: que pouvons-nous faire aujourd'hui pour ne pas être malade demain? Nous rappelons que la prévention est une formation FMH parmi les 46 formations de médecine: elle s'appelle «spécialiste en prévention et santé publique». Elle est enseignée dans les universités ainsi que dans les écoles de santé et nous proposons au Conseil d'Etat de prendre contact avec eux. Ce domaine est fondamental dans la politique de la santé, mais malheureusement souvent mal utilisé par nos assurances maladie qui ne veulent simplement pas payer à cause de réflexions souvent à court terme. Pour exemple, nous aimerions souligner les tracasseries administratives ridicules que chaque assuré connaît pour réaliser ces densitométries osseuses, objet de ce postulat. Une question qui se pose à nos yeux: pourquoi l'ostéoporose et pas d'autres pathologies nombreuses et importantes pour nos concitoyens? Nous pensons par exemple à l'hypercholestérolémie, au cancer du côlon, au cancer du poumon et à cette nouvelle maladie qui pourrait d'ailleurs toucher notre président Bruno Boschung, je parle là de la célèbre dépression fribourgeoise liée aux résultats de Gottéron. (*Rires*).

En résumé, nous, le groupe démocrate-chrétien, sommes pour l'étude utilisant les connaissances scientifiques du moment en analysant la répartition des coûts liés à la prévention de cette maladie. Notre groupe soutiendra la transmission du postulat.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Mes liens d'intérêts: je n'en ai plus, puisque c'est moi qui traitait les fractures du fémur, les fractures du poignet et autres fractures dues à l'ostéoporose. Je peux parler plus librement, mais je ne veux pas prolonger les débats, parce que les trois autres confrères ont déjà dit la majorité des choses. Je vous signale simplement que toutes les 20 secondes, il y a dans ce monde une fracture du fémur. Par année, il y a 1,6 million de fractures du fémur (col du fémur, diaphyse du fémur) dans le monde. Je vous rappelle que le 20 octobre prochain, il y aura la journée mondiale de l'ostéoporose. Ceci dit, le groupe de l'Union démocratique du centre va soutenir ce postulat.

Pythoud-Gaillard Chantal (PS/SP, GR). C'est simplement pour soutenir la globalité du postulat, c'est-à-dire la prévention et le dépistage. On demande une étude sur ces deux domaines, mais on n'est pas en train de voter sur le fait de faire une prévention ou un dépistage. Je pense que cette étude est utile et qu'elle vaut la peine d'être faite.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les experts députés qui se sont exprimés sur ce sujet et qui sont sûrement plus experts que moi sur les programmes de prévention et de dépistage de l'ostéoporose.

Effectivement aujourd'hui, ce sont 600 000 personnes qui sont touchées par cette maladie en Suisse et le coût pour la société est estimé à 2 milliards de frs par année; et le risque d'ostéoporose augmentant avec l'âge, le vieillissement de la population causera une augmentation de la prévalence de cette maladie dans notre pays ces prochaines années. L'ostéoporose est effectivement à considérer comme un problème de santé publique et il est important qu'on puisse étudier la faisabilité d'un programme de prévention et de dépistage dans notre canton.

En ce qui concerne la prévention, je n'ai pas entendu d'avis qui s'exprimait contre cette prévention. Effectivement, on va examiner tout ce qui concerne la prévention primaire, puisqu'il faut noter que la masse osseuse se développe pendant la période de croissance et ceci jusqu'à l'âge de 30 ans. C'est extrêmement important qu'on puisse passer à la population des messages incitant à consommer suffisamment de vitamine D, de calcium, à avoir une exposition suffisante au soleil, mais aussi évidemment à avoir une alimentation saine et du mouvement tout au long de son existence. C'est ce qu'on va faire et ce qu'on fait déjà pour les enfants avec le programme «Je mange bien, je bouge bien» et nous allons dès 2018 étendre ce programme d'alimentation saine et d'activités à toutes les personnes âgées. Toute la prévention pour l'ostéoporose s'inscrira dans ce contexte-là.

Concernant la prévention tertiaire, c'est-à-dire la lutte contre les chutes, Senior+ a prévu de nombreuses mesures. Je rappelle que nous avons des mesures dans le domaine de l'habitat qui avaient pour objectif de favoriser l'autonomie des seniors – mais en sécurisant leur logement – et on a prévu de rédiger un guide sur les bonnes pratiques en matière de logement et d'infrastructures et de créer un habitat témoin qui pourra être visité par les personnes âgées.

Notre mesure vise aussi à éviter les accidents domestiques; là aussi, il y aura l'attribution d'un mandat, en particulier dans le domaine de la maîtrise de la vie quotidienne et pour éviter les chutes.

En ce qui concerne le dépistage, il y a effectivement plus de questions qui se posent. Il faut savoir que pour mettre en place un dépistage, il faut répondre à six conditions:

- > la maladie qu'on dépiste présente un problème de santé publique majeur;
- > il existe une thérapie reconnue sûre et efficace;
- > il existe déjà une infrastructure pour le diagnostic et le traitement;
- > la phase initiale de la maladie est caractérisée par une phase lente sans symptôme et qui peut être détectée;
- > une méthode diagnostique reconnue répond à des critères de qualité suffisants pouvant être acceptés par le public cible et permet aussi de détecter la maladie dans une phase précoce;
- > le programme doit présenter un rapport de coût/bénéfice favorable, c'est-à-dire qu'on va analyser dans la réponse au postulat si le dépistage doit s'adresser à toute la population, à une partie de la population ou à une population avec risque de complication.

C'est dans cette direction que se sont exprimés plusieurs députés tout à l'heure, soit sur un ciblage très précis. C'est pour cela que je vous invite, Mesdames et Messieurs, à ne pas accepter le fractionnement et à nous laisser faire l'analyse globale de la réponse au postulat sur ce programme d'information et de dépistage et venir avec un projet de réponse. Vous aurez l'occasion, à ce moment-là, de vous prononcer sur la proposition que nous aurons retenue après avoir étudié tous ces éléments.

C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter ce postulat.

- > Au vote, la demande de fractionnement est refusée par 79 voix contre 20. Il y a 1 abstention.

Ont voté pour le fractionnement:

Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 20.*

Ont voté contre le fractionnement:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghiellini

Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer André (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 79.*

S'est abstenue:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP). *Total: 1.*

- > Au vote, la prise en considération de ce postulat dans son entier est acceptée par 91 voix contre 9. Il y a 1 abstention.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghiellini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Per-

ler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 91.

Ont voté non:

Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). Total: 9.

S'est abstenu:

Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP). Total: 1.

—

Rapport 2016-DSAS-55

Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles

Postulat 2007-GC-35 [P2018.07] Christine Bulliard/Jean-François Steiert¹

Discussion

Bonny David (PS/SP, SC). Nous avons pris connaissance du rapport complet faisant suite au postulat qui demandait une étude sur la réduction de la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles. Je ne vais pas discuter de tous les détails statistiques présentés, mais je souhaite simplement, après avoir lu attentivement le rapport et analysé les nombreux tableaux et graphiques, demander au Conseil d'Etat d'intervenir encore davantage en augmentant les montants alloués aux assurés de condition modeste et en étendant les bénéficiaires à l'ensemble des familles.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat dit – et cela à plusieurs reprises – se trouver proche pour le taux des bénéficiaires du résultat médian suisse. Je regrette, mais ce résultat n'est pas suffisant.

Pourquoi se contenter d'être aux limites du médian suisse?

Le canton de Fribourg ne peut-il pas faire mieux? N'est-ce pas notre mission de faire mieux pour notre population? Est-ce qu'on n'ose pas?

Avec le canton le plus jeune de Suisse et des finances cantonales saines, Fribourg devait être au-dessus de cette moyenne

et les bénéficiaires plus nombreux. On constate également que les bénéficiaires sont stables depuis plusieurs années maintenant, alors que la population, elle, ne fait que d'augmenter. Je préférerais également des montants alloués à ceux qui en ont besoin plutôt que voir la part cantonale liée au contentieux augmenter chaque année. A ce sujet, le message est clair: les primes peuvent continuer d'augmenter; plus 4% en moyenne suisse en 2016, plus 4,5% en 2017.

Conséquences? Les Fribourgeois ne peuvent plus payer. Il faut vraiment une prise de conscience. Merci, M^{me} la Directrice SAS, de transmettre au Conseil d'Etat cette requête afin d'améliorer la situation.

Meyer Loetscher Anne (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport qui nous est soumis aujourd'hui, tant son contenu est complet et de qualité.

Néanmoins, en préambule, le groupe démocrate-chrétien tient à souligner son mécontentement de recevoir des réponses aux objets parlementaires avec des délais pareillement dépassés. Déposé en 2007, il aura fallu 10 ans pour répondre à un postulat qui fut largement accepté par le Grand Conseil en 2009. Les députés Christine Bulliard-Marbach et Jean-François Steiert sont depuis hors de cet hémicycle. Or, un postulat émet un soucis, du député à un moment donné. Nous avons besoin d'une réponse dans un délai raisonnable afin de poursuivre nos réflexions. Un report n'est pas justifié, car le sujet en question est constamment d'actualité. Aujourd'hui, de nouvelles propositions sont discutées au plan fédéral, notamment sur le taux pour les enfants et les jeunes qui pourrait être à 80% et sur l'instauration d'une baisse pour les adultes en formation qui vivent chez leurs parents; de vraies mesures pour les familles que nous saluons.

Pour revenir sur le fond du rapport qui nous est présenté, le groupe démocrate-chrétien est satisfait des adaptations qui ont été mises en place dès le 1^{er} janvier 2017. Le canton de Fribourg a un système qui est déjà favorable aux familles, puisqu'il prend en compte le nombre d'enfants et de jeunes dans le ménage et les circonstances économiques et familiales les plus récentes. Le lissage du taux par la fixation de 60 paliers au lieu de quatre diminue l'effet de seuil, ce qui est une bonne chose. L'opération étant neutre pour l'Etat, il est évident que la première année sera douloureuse pour les personnes qui passaient de justesse dans une catégorie plus favorable.

Nous saluons particulièrement l'augmentation du revenu déterminant par enfant pour l'octroi des subsides. Un effort particulier sur les jeunes adultes pourrait être encore fait, quand bien même l'allocation familiale de ces derniers est plus haute que celle des jeunes. Nous lisons que le taux de 8% de la prime restante par rapport au revenu du ménage est loin d'être atteint pour tous les types de ménage, tout en relevant que le canton de Fribourg se trouve dans la moyenne suisse.

¹ Rapport pp. 194ss.

Dans le cadre de nouveaux aménagements, l'accent devrait être clairement mis sur les familles, car renoncer à avoir des enfants pour des raisons économiques n'est pas acceptable. Le budget lié à la santé pèse toujours plus fortement sur le ménage, car comme vous le savez, une des mesures pour baisser les primes reste l'augmentation de la franchise et au final, les familles paient elles-mêmes la majeure partie de leur frais médicaux de petite envergure.

Le groupe démocrate-chrétien souhaite avant tout, si le budget cantonal le permet, qu'un effort particulier soit mis en priorité sur les familles avec enfants, qui ont un revenu déterminant bas et qui ne touchent pas l'aide matérielle. Ce volet des personnes à l'aide sociale devrait être solutionné par une autre voie.

Avec ces considérations, le groupe démocrate-chrétien prend acte du rapport.

Mäder-Brühlhart Bernadette (ACG/MLB, SE). Das Mitte-Links-Grün-Bündnis hat vom vorliegenden Bericht Kenntnis genommen und dankt dem Staatsrat für die detaillierten Ausführungen. Vor allem begrüßen wir die Reduktion der Schwelleneffekte durch die neu eingeführten 60 Stufen, da dadurch die Prämienverbilligungen gerechter verteilt werden.

Eingangs des Berichts begründet der Staatsrat die ungewohnte Verzögerung, die mir persönlich so ungewohnt nun auch wieder nicht erscheint. Auf die Gefahr hin, mich zu wiederholen und Sie zu langweilen, möchte ich an dieser Stelle erneut an die Motion meiner ehemaligen Kollegen Fasel/Beyeler aus dem Jahr 2010 betreffend Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien erinnern. Auch hier wartet der Grosse Rat immer noch auf die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes, um Familien in bescheidenen Verhältnissen zu unterstützen.

Ich frage mich, ob es Zufall ist, dass beide Verzögerungen just einkommensschwache Familien betreffen.

Concernant le rapport, j'ai encore des remarques et des questions.

Dans le rapport sur la pauvreté dans notre canton, il a été constaté que les familles monoparentales étaient les plus touchées par la pauvreté. La limite du revenu pour les familles monoparentales avec plusieurs enfants a été très justement relevée.

Mais qu'en est-il pour les familles monoparentales avec un seul enfant? On n'a pas augmenté la limite du revenu. Celle-ci stagne depuis 2006 à 57 400 frs. Idem pour la limite du revenu pour les personnes seules qui est encore à 36 000 frs. Celle-là touche de nombreux seniors.

En 2016, le montant minimal de subventions de primes pour les adultes était de 55,60 frs par mois. Dès le 1^{er} janvier de

cette année, le montant minimal versé correspond à 4,20 frs pour 1% de baisse de primes. Le travail administratif pour les offices concernés est à mon avis disproportionné. Ne serait-il pas plus utile de définir un montant minimum de 20 frs?

Eine weitere Frage betrifft die Prämienausstände, für welche Verlustscheine vorliegen. Diese wurden laut Bericht im Jahr 2017 auf 13,5 Millionen veranschlagt. Was wird unternommen, um dieses Geld einzutreiben? Oder werden diese Verlustscheine standardmässig jährlich ausgebucht?

Eine letzte Bemerkung noch zu den allgemeinen Zielen. Die Bezügerquote ist in den letzten Jahren stetig gesunken und lag bei der Jahresrechnung 2015 bei 24,5%. Wie sieht das langfristige Ziel des Staatsrats in Bezug auf die Anzahl Begünstigter aus?

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion möchte ich dem Staatsrat für den ausführlichen Bericht zum Postulat Steiert/Bulliard bestens danken. Die lange Dauer bis zur Fertigstellung des Berichts zeigt wahrscheinlich auch, dass das Thema komplex ist. Das ist es zweifellos. Wir begrüßen die verbesserte Ermittlung der Anspruchsberechtigten oder die Behebung der bisherigen Schwelleneffekte, deren Auswirkungen für die Betroffenen gerechter werden. Wir sehen auch die Bemühungen um Entlastung der Kinderrenten. Wir erkennen den Willen des Staatsrates, die gewünschten Erleichterungen zu gewähren.

Doch trotz ausgeklügelter Statistiken, Strategien, Schilderungen der Entwicklungen in anderen Kantonen oder beim Bund ist aber – man kann es drehen und wenden, wie man will – das Ziel des Postulats nicht erreicht. Es fehlt offenbar an den Mitteln. Das Postulat zielt auf ein höheres Engagement des Kantons ab. Statt des geforderten Ausbaus müssen wir heute einen Abbau zur Kenntnis nehmen. Ein gut sichtbares Beispiel dafür geht aus dem Jahresbericht der kantonalen Ausgleichskasse hervor. Im Jahre 2011 belief sich der Gesamtbetrag der zugesprochenen Prämienverbilligungen auf knapp 150 Millionen Franken. 4 Jahre später, im Jahre 2015, betrug er noch 145 Millionen Franken, dies bei einem deutlich erhöhten Prämienvolumen und bei einer Zunahme der Bevölkerung im gleichen Zeitraum um 10%, rund 30 000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen der Gesundheitskosten, der Struktur- und Sparmassnahmen und der ungenügenden Möglichkeit des Kantons, trotz seines manifestierten Willens Personen in bescheidenen Verhältnissen zu entlasten, ist es für mich umso erstaunlicher, dass noch immer Steuersenkungen verlangt werden. Steuersenkungen, von denen nur ein privilegierter Teil der Bevölkerung profitieren kann. Steuersenkungen, die den Kanton noch mehr dazu zwingen, Abstriche bei Entlastungen der hohen Prämien vorzunehmen. Steuersenkungen, die letztlich immer mehr Leute, die heute in bescheidenen Verhältnissen

nissen leben in prekäre Verhältnisse treiben. Man bleibt indifferent, schaut weg.

Noch geniesst ein Grossteil unserer Bevölkerung einen verhältnismässig hohen Wohlstand. Man weiss aber, dass eine zu grosse Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft erhebliche soziale und ökonomische Nachteile mit sich bringt. Das gefährdet den sozialen Zusammenhalt, die Grundfeste einer funktionierenden Gesellschaft, und damit unsere Demokratie. Wir laden den Staatsrat ein, nicht wegzuschauen und wie er selber sagt, die Entwicklung des Bereichs der Prämienverbilligungen weiter zu verfolgen.

Wir verlangen insbesondere vom Staatsrat, dass er, wenn er Mittel für Steuersenkungen zugunsten von hohen Einkommen entbehren kann, finanziell auch mindestens bei der Prämienentwicklung mithält. Sonst betreibt er einen kalten Abbau auf dem Rücken der Mehrheit der Versicherten. Es ist in seinem und unserem Interesse, dass der Wohlstand der Bevölkerung in einem Gleichgewicht bleibt. Insbesondere soll sich der Staatsrat klar und öffentlich von weiteren Steuersenkungen distanzieren, ansonsten der Wille, die Ziele des Postulats zu erreichen, leere Worte bleibt.

Bürgisser Nicolas (PLR/FDP, SE). Die Freisinnig-demokratische Fraktion unterstützt die Anstrengungen des Staatsrates voll und ganz.

In der Tat ist die Senkung der Schwelleneffekte mit einer Glättung der Ansätze der Prämienverbilligungen der richtige Weg. Auch der Beschluss, neu 60 Prämienverbilligungsfaktoren einzuführen, unterstützen wir.

Damit die Krankenkassenprämien nicht noch mehr steigen, müssen aber wir alle mithelfen. Da hilft kein Postulat. Es sind alle gefordert: die Patienten, nicht unnötig zum Arzt zu gehen, die Spitäler, die Patienten nicht unnötig lange im Spital zu behalten und auch die Krankenversicherungen, die Kosten der Verwaltung niedrig zu halten.

In diesem Sinne nimmt die Freisinnig-demokratische Fraktion Kenntnis vom Bericht des Staatsrates.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de ce rapport. Nous remercions le Service de la santé pour ce rapport très fouillé.

Suite aux précédents intervenants, nous n'avons pas d'autres commentaires à faire.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Permettez-moi tout d'abord d'être aussi un peu surpris par les 10 ans qui se sont écoulés entre le dépôt du postulat et le rapport qui arrive sur nos tables aujourd'hui. Si je prends la parole, ce n'est bien sûr pas pour parler de ces délais, mais c'est en rapport à deux motions qui avaient été acceptées il y a plusieurs années.

La première demandait de ne pas tenir compte de la fortune commerciale pour les indépendants à société simple pour le calcul des subventions d'assurance-maladie.

La seconde intervention de notre ancien collègue Michel Losey demandait d'augmenter la limite de fortune. On sait très bien que les indépendants ne peuvent pas vendre leurs outils de travail pour financer soit les bourses d'études, soit les subventions d'assurance-maladie de leur famille. Je pense qu'à ce moment-là, cette partie-là devrait être exonérée.

Une solution de simplification avait été trouvée d'entente avec le Gouvernement et permettait, à la place des 5% de la fortune commerciale, de la baisser à 4% et d'augmenter la limite de la fortune. Un consensus avait donc été trouvé.

Lors des coupes budgétaires qui avaient été faites, cette décision a été finalement reportée à la prochaine législature, c'est-à-dire à la législature que nous abordons aujourd'hui.

M^{me} la Directrice SAS, je ne trouve rien dans le texte qui confirme cette modification, alors que le Grand Conseil avait confirmé trouver injuste la situation actuelle et qu'une modification devait être faite. Je ne vois nulle part l'entrée en vigueur de ces propositions. Pouvez-vous nous renseigner à ce sujet-là ou devons-nous refaire une nouvelle intervention dans ce sens?

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui sont intervenus pour prendre acte de ce rapport.

En ce qui concerne les différentes questions, effectivement, le Conseil d'Etat a, avec l'introduction au 1^{er} janvier 2017 du lissage – c'est-à-dire en introduisant 60 catégories de réduction de primes allant de 1% à 65% –, permis d'améliorer la situation. Maintenant, on a à disposition un vrai outil pour piloter le système et surtout pour voir où sont les charges et sur quels types de ménages particuliers on peut agir en prenant les différentes décisions dans les prochains budgets.

En 2016, nous avons une moyenne de 14% de charges des primes maladie sur les budgets des différents ménages. Avec cette moyenne, qui représente finalement entre 10 et 18% de la charge pour les personnes, selon qu'on soit une personne seule, une personne seule avec enfant-s ou une famille avec un ou plusieurs enfants ou, notamment, avec des enfants plus jeunes et des enfants en formation.

Ce que nous avons souhaité au 1^{er} janvier 2017, en augmentant les revenus déterminants pour les couples mariés de 4500 frs et de 2500 frs pour les enfants, c'est mettre l'accent particulier justement sur les familles et sur les Fribourgeois et Fribourgeois qui étaient les plus pénalisés par le système actuel. Donc, maintenant, on va suivre attentivement les effets du lissage sur les dépenses durant cette année. Le Conseil d'Etat s'est engagé, en fonction de l'analyse, à augmenter peut-être encore les revenus déterminants pour ces deux

types de ménage, c'est-à-dire les couples mariés avec enfants et la question des enfants, ce qui touche aussi les familles monoparentales. Effectivement, c'est important qu'on puisse mettre un accent particulier sur cet élément. Il faut savoir qu'aujourd'hui, si nous souhaitions arriver à une moyenne par exemple de 10% du coût des assurances-maladie en pourcentage du revenu sur les Fribourgeois et les Fribourgeoises, ce sont 35 millions qu'il faudrait rajouter pour faire cet équilibre. On voit donc que les montants sont importants. Le Conseil d'Etat s'engage ces prochaines années à suivre avec beaucoup d'attention l'évolution et à mettre le montant qu'il pourra, bien sûr dans les limites du budget à disposition.

En ce qui concerne les différentes questions, dont celle du délai de 10 ans, effectivement, c'est un délai important. Il faut dire que le postulat a été accepté en 2009. Aussitôt, nous avons eu des interventions au niveau de la Confédération. Donc, nous avons attendu pour voir quelle était l'évolution. En effet, venir devant le Grand Conseil pour dire qu'on ne va pas augmenter le pourcentage pour les enfants ne nous semblait pas adéquat au moment où cela semblait bouger au niveau de la Confédération. On a donc suivi tous ces travaux avec attention pour voir que finalement, les choses ne bougeaient que très lentement. C'est pour ça qu'en parallèle, on a beaucoup travaillé sur l'effet de lissage. On a vraiment étudié beaucoup de scénarios. Ce sont des choses qui ont été faites à l'intérieur de la Direction avec la Caisse de compensation; cela a pris effectivement un certain temps. Au moment où on arrivait à être prêt avec le postulat, ça a encore une fois bougé au niveau de la Confédération. Actuellement, les travaux sont dans les commissions parlementaires où il a été accepté une obligation pour les cantons de subventionner les 80% de la prime pour les enfants, mais il reste encore toute une série d'étapes. Donc, on a décidé de ne pas attendre plus longtemps pour venir devant le Grand Conseil. Evidemment, si ce sont 80% qui seront décidés, on va les appliquer aussi à Fribourg.

Pourquoi n'y a-t-il pas un montant minimum de 20 frs? Simplement, il faut bien comprendre que si vous avez droit à 1% de réduction de primes, le montant n'est effectivement pas important du tout. Par contre, il déclenche les 50% pour les enfants. Cela signifie que si on avait mis un montant de 20 frs, toutes les personnes qui auraient eu droit à des subsides en dessous n'auraient rien eu pour les enfants. C'est pour ça qu'on a vraiment voulu – comme l'a relevé M^{me} la Députée Meyer Loetscher – mettre l'accent sur les familles. On a mis cet échelonnage jusqu'à 1% et ça permet aussi vraiment de lisser les effets de seuil.

En ce qui concerne le projet de loi sur les prestations complémentaires, c'est le Conseil d'Etat qui décidera à quel moment il va autoriser la consultation. Il était au plan financier 2018. Vous savez que le Conseil d'Etat se remet à la tâche pour le programme gouvernemental et le plan financier. Evidem-

ment, le projet est maintenant prêt. Il attend le OK du Conseil d'Etat.

Concernant la question des 13,5 millions pour le contentieux des caisses maladie, c'est le canton qui paie les 85% des actes de défaut de biens; 15% sont payés par les assureurs. Les actes de défaut de biens appartiennent aux assureurs. Donc, ce sont les assureurs qui sont en charge d'aller récupérer ces montants et ils doivent en redonner 50% au canton. Mais on constate effectivement qu'il n'y a pas, à ce stade-là en tout cas, un immense effort qui est fait pour la récupération. Ce sont des discussions qu'on a avec les assureurs et c'est un dossier que la Conférence suisse des Directeurs de la santé suit avec beaucoup d'attention avec l'Office fédéral de la santé publique. Quelques cantons ont décidé de racheter ces actes de défaut de biens aux assureurs et on attend un peu de voir les expériences qui sont faites par ceux-ci. A priori, ça ne nous semble pas normal de devoir acheter des actes de défaut de biens à des assureurs qui ne travaillent pas à les récupérer. Donc, pour l'instant, on est très prudent sur cette question.

En ce qui concerne les budgets et les comptes, vous avez effectivement vu qu'en 2015, on était à un montant de 145 millions; donc, il y a eu une diminution suite aux mesures d'économies. Je rappelle qu'en 2014, avec les mesures d'économies, on a décidé de fixer la moyenne du montant qu'on reconnaissait d'assurance-maladie à 95% de la prime fixée par la Confédération, plus le report de la suppression des 100% pris pour l'aide sociale. Donc, c'est ce qui fait qu'il y a eu depuis cette diminution dans les comptes 2016 et 2017. Vous avez vu que les budgets augmentaient à nouveau; néanmoins, effectivement, on ne suit pas l'augmentation de l'évolution des primes. Pour ma part, j'espère en tout cas qu'on pourra durant ces prochaines années stopper la diminution du nombre du taux de bénéficiaires. Je rappelle que la Confédération avait fixé à l'époque un taux de l'ordre de 30%; aujourd'hui, nous sommes à 24% en 2015.

Pour répondre à la question de M. le Député Ducotterd, effectivement, c'était une mesure d'économie sur le report de la mise en œuvre du mandat et de la motion. On est en train de réexaminer, puisque les choses ont changé, notamment avec la loi sur l'assurance-maladie que vous avez acceptée à la session de décembre, en prenant le revenu net au lieu du revenu brut. Les choses ne sont plus aussi injustes par rapport aux paysans. Donc, on est en train de faire une analyse et on vous donnera des informations sur la suite qu'on entend donner à ces deux instruments parlementaires.

Voilà, c'est effectivement, avec les réductions de primes, un outil extrêmement important de politique sociale dans le canton de Fribourg, ce qui permet d'aider bon nombre de personnes, non seulement les familles, mais aussi des personnes seules et les personnes âgées. C'est extrêmement important qu'on puisse affecter les montants nécessaires à ces réductions de primes. Ceci dit, on reste vraiment dans

la médiane suisse, plutôt un peu en-dessous. Donc, je pense que le canton de Fribourg se positionne bien par rapport à ces réductions de primes. Il faudra qu'on puisse évidemment continuer de le faire ces prochaines années.

C'est avec ces remarques que je vous invite à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Projet d'ordonnance parlementaire 2017-GC-14 Prorogation du système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations¹

Rapporteure: **Andrea Wassmer** (PS/SP, SC).

Entrée en matière

Wassmer Andréa (PS/SP, SC). Mon lien d'intérêts: je suis présidente de la Commission des naturalisations.

En ce début de législature, le nombre de dossiers de demande de naturalisation en attente d'être traités par la Commission des naturalisations du Grand Conseil reste encore considérable. Par conséquent, cette commission continue de siéger à un rythme soutenu afin de pouvoir auditionner le plus grand nombre de personnes. Depuis le début de cette année, elle a déjà siégé à huit reprises, soit deux matinées par semaine. Le rythme des séances n'ira pas en diminuant ces prochains mois ni ces prochaines années, vu la quantité de dossiers prêts et vu les demandes de naturalisation en cours dans notre canton.

Afin d'assurer d'avoir toujours le quorum au sein de la commission et pour poursuivre un travail efficace, la suppléance de membres de la commission demeure réellement nécessaire durant cette législature. En date du 20 novembre 2014, notre Parlement avait accepté l'ordonnance sur la suppléance au sein de la Commission des naturalisations qui se réfère à l'art. 209 de la loi sur le Grand Conseil. L'effet de cette ordonnance a pris fin avec la législature 2012–2016.

Afin de prolonger cet effet jusqu'à la fin de la législature actuelle et pour disposer d'une base légale pour la nomination de suppléants, il revient au Grand Conseil de modifier l'art. 4 de cette ordonnance du 20 novembre 2014.

Par conséquent, le Bureau du Grand Conseil vous demande aujourd'hui d'adopter cette ordonnance parlementaire prorogant le système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Il est important que vous soutenez, par cette ordonnance, la Commission des naturalisations. En effet, nous sommes passés, pour le traitement des audits des dossiers de première génération, d'une séance par semaine et huit dossiers traités avant mai 2014 à deux séances par semaine et 15 dossiers traités depuis cette date jusqu'en novembre 2016 pour en arriver à deux séances par semaine et 20 dossiers traités, ceci depuis le 12 janvier de cette année. Nous traitons ainsi 12 dossiers de plus par semaine pour les premières générations, soit 150% de dossiers de plus qu'en 2014.

Pour la même période, nous sommes aussi passés de 20 dossiers à 30 dossiers traités par semaine lorsque nous étudions ceux de deuxième génération.

Vous comprenez donc qu'il est indispensable que nous puissions disposer de suppléants pour pouvoir remplacer les membres de la commission qui devraient être absents pour cause de maladie ou pour raisons professionnelles ou privées. En effet, cette commission est devenue, en à peine trois ans, extrêmement exigeante et chronophage au niveau de notre emploi du temps. Il est capital d'avoir la commission au complet, soit sept membres, pour traiter 10 dossiers de première génération ou 30 dossiers de deuxième génération par séance et recevoir au mieux les candidates et candidats à la naturalisation.

Ceci dit, même si elle est devenue un peu plus stressante, la Commission des naturalisations reste pour moi – et certainement pour mes autres collègues – la commission la plus enrichissante, humainement parlant, du Grand Conseil. C'est la raison pour laquelle j'y siégerai depuis plus de neuf ans. Je profite aussi de remercier le Service des naturalisations qui a fait de gros efforts depuis un peu plus d'une année pour nous fournir des dossiers avec des candidats mieux préparés. Je remercie également mes collègues de la commission pour la bonne entente qui y règne. Je ne voudrais surtout pas terminer sans remercier et féliciter toutes et tous les candidat-e-s à la naturalisation, qui nous apportent tellement séance après séance par leur parcours de vie, qui finissent la plupart du temps par devenir des Confédérés fribourgeois, sans qui cette commission n'existerait d'ailleurs pas et finalement grâce à qui ce canton vit cette magnifique pluriculturalité et non pas seulement multiculturalité.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical soutient à l'unanimité la prorogation du système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations pour les raisons évoquées par notre présidente et notre collègue député.

Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC). Je ne veux pas répéter tout ce qui a été dit par mes préopinants. Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné cette ordonnance et va naturellement la soutenir, compte tenu du travail qui attend la Commission des naturalisations pour cette prochaine législature.

¹ Projet d'ordonnance pp. 242ss.

- > L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ART. 1 – ORDONNANCE SUR LA SUPPLÉANCE AU SEIN DE LA COMMISSION DES NATURALISATIONS

ART. 4

La Rapporteuse. A cet art. 4, il faut remplacer les mots «porte effet jusqu'à la fin de la législature 2012–2016» par «porte effet jusqu'à la fin de la législature 2017–2021».

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Adoptés.
- > La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet d'ordonnance parlementaire est adopté dans son ensemble, sans modification, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nico-

las (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 93.*

—

Séance d'information

—

Recours en grâce 2016-DSJ-184

- > Le huis clos est prononcé.
- > La demande de grâce est déclarée irrecevable.
- > Le huis clos est levé.

—

Séance d'information – suite

—

Sérénade de la Musique de Landwehr marquant le début de la législature 2017–2021

—

- > La séance est levée à 17h15.

Le Président:

Bruno BOSCHUNG

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Samuel JODRY, secrétaire parlementaire

—

Deuxième séance, mercredi 8 février 2017

Présidence de M. Bruno Boschung, président

SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi 2016-DAEC-24: Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC); entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures, vote final. – Rapport 2016-DAEC-240: Des véhicules avec batterie électrique et pile à combustible à hydrogène pour le parc automobile de l'Etat (suite directe du P2016-GC-107); discussion. – Motion 2016-GC-46: Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 138b MSE 2014–2016); prise en considération. – Motion 2016-GC-52: Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 48 al. 1); prise en considération. – Mandat 2016-GC-57: Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir; prise en considération. – Rapport d'activité 2016-GC-112 de la CIP «détention pénale» aux parlements pour l'année 2015; discussion. – Rapport 2016-DEE-2: Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle; discussion. – Elections judiciaires et ordinaires.

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M^{mes} Eliane Aebischer, Paola Ghielmini et Bernadette Hänni-Fischer; MM. André Schneuwly et Laurent Thévoz.

Sans justification: M. Marc Menoud.

M^{mes} Anne-Claude Demierre et Marie Garnier, conseillères d'Etat, sont excusées.

Communications

Le Président. 1. Nomination de commissions. – Le Bureau du Grand Conseil a nommé deux commissions parlementaires ordinaires. La première commission, composée de 11 membres, examinera le projet de décret relatif à l'acquisition des immeubles de la société Elanco. Elle sera présidée par le député André Schoenenweid.

La deuxième commission, composée de 11 membres, examinera le projet de décret relatif au crédit d'études pour l'assainissement et la transformation de l'Hôtel cantonal à Fribourg. Elle sera présidée par le député Benoît Rey.

Le Bureau du Grand Conseil a nommé le député Jean-Daniel Wicht président de la Commission des routes et cours d'eau.

2. Présidence de la Commission des pétitions. – Je rappelle aux membres de la Commission des pétitions qu'ils doivent se réunir ce matin lors de la pause à la salle de séance du deuxième étage de l'Hôtel cantonal pour désigner le président ou la présidente de leur commission.

3. Séance de la délégation fribourgeoise à la CIP-GYB. – Je rappelle aux membres de la délégation à la Commission inter-

parlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) qu'ils tiennent une petite séance de constitution ce matin, durant la pause. Celle-ci aura lieu à l'ancienne salle du Tribunal cantonal, qui se trouve à cet étage, à droite de l'entrée de la Salle des pas perdus.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de loi 2016-DAEC-24 Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC)¹

Rapporteur: **Markus Bapst** (PDC/CVP, SG).

Commissaire: **Jean-François Steiert**, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Ich habe meinen Bericht in deutscher Sprache vorbereitet und werde mich heute morgen daran halten.

Die Kommission ist einstimmig für Eintreten und begrüsst die vollständig informatisierte Lenkung der Baugesuche. Die Kommission begrüsst insbesondere, dass alle Beteiligten am Verfahren durch die Einführung von FRIAC jederzeit Zugriff aufs Dossier haben und den Stand des Verfahrens, je nach Berechtigung natürlich, abrufen können. Die Kommission war der Auffassung, dass auch die Bürgerinnen und Bürger, welche potentiell am Auflagedossier interessiert sind, dieses online konsultieren können. Dies entspricht dem Informationsgesetz und der Transparenz bei als öffentlich anerkannten Informationen, was bei einem Baugesuch zweifelsohne der Fall ist.

¹ Message et préavis pp. 111ss.

Die Gemeinden müssen bei der Einführung gut informiert werden. Informationsveranstaltungen sind geplant. Hier ist besonders zu beachten, dass Gemeinden ohne eine professionelle Bauverwaltung gut betreut werden müssen, damit die Einführung des neuen Verwaltungsinstruments auch reibungslos klappen wird.

Die Kommission wünscht, dass in einer Übergangsfrist das Verfahrens papierlos durchgeführt werden kann, das heisst, nach einigen Jahren sollte man vollständig auf Papierdossiers verzichten können. Es macht keinen Sinn, doppeltspurig zu arbeiten. Es wird aber verstanden, dass ein Papierdossier mit Originalunterschriften bis auf Weiteres aufrechterhalten wird – dies wegen rechtlicher Aspekte, der Unterschrift und schliesslich für das Staatsarchiv, wo nach wie vor ein Dossier in Papierform abgelegt wird.

Die Kommission hat auf Fragen im technischen Bereich und zu Kosten kompetent Antwort erhalten und konnte in diesem Bereich zufriedengestellt werden. Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb einstimmig, sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, einzutreten und die Annahme ihres Projekt bis.

Le Commissaire. Der Staatsrat unterbreitet Ihnen mit der Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes Vorschläge für Gesetzesgrundlagen für eine vollständige elektronische Durchführung der Baubewilligungsverfahren.

Warum machen wir das? Wir haben heute oft einen schwierigen Zustand für Gemeinden, Gesuchsteller und Planer, wenn es darum geht, Kohärenz beim Umsetzen, beim Einreichen und bei der Beglaubigung und Bewilligung eines Verfahrens zu erhalten und wir möchten neu mit dem vollautomatischen Baubewilligungsverfahren mehr Effizienz und eine systematische Verfolgbarkeit für alle Parteien gewährleisten.

Es ist ein kleiner aber gleichzeitig wichtiger Schritt für etwas, was sich der Staatsrat bereits in der vorangehenden Legislatur als Ziel gesetzt hat unter dem Etikett «Herausforderung 7». Es geht um ein E-Government nicht als solches, sondern um ein E-Government im Dienste der Bürgerin und des Bürgers. Mit diesem Schritt – der im Übrigen im Wesentlichen noch unter meinem Vorgänger in die Wege geleitet wurde, dem ich an dieser Stelle danken möchte – wurde hier ein wichtiger Schritt in die Wege geleitet.

Après examen de diverses possibilités sur le plan informatique, le Conseil d'Etat s'est assuré d'éviter, ce qui arrive parfois dans nos sociétés modernes, non seulement d'inventer mais de réinventer la roue. C'est la raison pour laquelle le système qui vous est proposé, comme banque de données informatiques et comme système informatique, est basé sur un système développé à l'origine par le canton de Neuchâtel, éprouvé depuis de longues années, avec une application et une introduction systématisée pour l'ensemble des communes neuchâteloises depuis le 1^{er} janvier 2016 et des expé-

riences, des résultats positifs que nos amis neuchâtelois ont pu constater. Cette solution neuchâteloise a fait des émules puisqu'elle a été, entre-temps, suivie par les cantons de Vaud, du Tessin, de Bâle-Campagne, d'Uri. Elle est en cours d'introduction dans les cantons du Jura et, comme nous aurons encore l'occasion de le développer aujourd'hui, de Fribourg. C'est une manière vivante et constructive de vivre le fédéralisme, c'est-à-dire qu'on évite des solutions centralisées. Un canton met de l'énergie, met des ressources financières, informatiques, humaines, et les autres partagent ensuite ce système. Il s'agit, dans ce sens-là, d'un système copropriétaire, c'est-à-dire que chacun des copropriétaires – il s'agirait aussi du canton de Fribourg – a la possibilité, dans son indépendance, en fonction de ses particularités, de développer ensuite le système sans que cela remette en cause l'ensemble du système. Le système dit CAMAC, qui est le système de base à l'origine du système FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire), a été reconnu comme solution de référence par la Conférence suisse des Directeurs cantonaux des travaux publics.

Quels sont les principaux avantages du système? Nous pouvons, avec ce système, optimiser la durée de traitement, d'une part, individuellement parce que les choses vont plus rapidement si on peut les traiter de manière informatique. On évite aussi un certain nombre de pannes par des saisies à double, à triple ou à quadruple des mêmes données, parfois de manière manuelle. D'autre part, les informations peuvent être traitées de manière parallèle, c'est-à-dire que plusieurs services de l'Etat amenés à se prononcer, au lieu de se prononcer successivement sur un dossier, peuvent le faire en parallèle. Ce sont des gains de temps qui sont possibles sur les procédures. C'est quelque chose qui est régulièrement demandé même si le canton de Fribourg a atteint au cours des dernières années un rang tout à fait honorable en comparaison intercantonale en ce qui concerne la vitesse des traitements. On peut toujours faire mieux et cette application devrait nous permettre d'avancer dans cette direction-là.

Autres avantages importants: la transparence, la traçabilité du dossier tout au long du processus.

Le troisième point important concerne les dossiers qui doivent être repris temporairement: on dispose d'une information systématisée dans le domaine des archives. A ce sujet, la question a été posée en commission: mais pourquoi faut-il encore des dossiers papier si on peut tout informatiser? Nous serons peut-être, dans 5 ou 10 ans, dans une ère entièrement informatisée. Nous avons besoin, pour des raisons d'archivage, pour des raisons de solidité des données, à court terme en tout cas, de versions papier, au moins une formellement doit être conservée. Cela ne remet, en revanche, pas en question l'accélération des vitesses de traitement par le système informatique.

Voilà en quelques mots les principaux avantages et les principales raisons qui nous ont poussés à vous proposer aujourd'hui cette modification de la loi qui donne, non pas le système en tant que tel, mais qui donne les bases légales nécessaires au développement du système informatique.

La consultation a montré les échos largement favorables d'une soixantaine de participants. Pratiquement tout le monde était d'accord sur le principe d'introduire ces nouvelles bases légales. Nous avons eu un certain nombre de questionnements de la part des communes. Suivant la situation des communes, petites communes, très grandes communes, les attentes ne sont pas exactement les mêmes face à ce type de système informatique. La commission a eu l'occasion de discuter d'un certain nombre de ces éléments et a, sur la question des communes, reçu des réponses. Sur la question de l'accès, qui était un deuxième aspect remis en question dans le cas de la procédure de consultation – c'est-à-dire: qui a accès à quel moment aux données des procédures? –, la commission a fait une proposition qu'elle a adoptée, comme l'a déjà relevé son rapporteur, à l'unanimité. Cette proposition concerne l'accès des citoyens et des citoyennes tout au long de la procédure à l'ensemble des données. Le Conseil d'Etat a pris connaissance de cette proposition, l'a faite sienne et s'y est donc rallié. Dans ce sens-là, compte tenu de la volonté, d'une part, de simplifier les procédures administratives, d'utiliser les possibilités de l'e-government pour accélérer les procédures et les rendre plus efficaces, d'autre part, d'utiliser aussi les possibilités de collaborations et de synergies avec d'autres cantons, le Conseil d'Etat est convaincu que le projet qu'il a adopté le 28 novembre 2016, qui a été complété par la commission unanime, est cohérent, équilibré et propre à atteindre les objectifs fixés. Au vu de ce qui précède, il vous propose d'accepter l'entrée en matière sur le projet bis issu des travaux de la commission parlementaire et de l'adopter avec la modification proposée par la commission.

Genoud François (*PDC/CVP, VE*). Le groupe démocrate-chrétien entre en matière sur cette modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, application FRIAC, et ceci à l'unanimité.

Les arguments suivants nous ont amenés à cette décision: l'application proposée est nécessaire, elle permettra ainsi une informatisation complète depuis l'élaboration du dossier jusqu'à la délivrance du permis d'occuper. La logique de service de l'Etat aux citoyens est adaptée au monde électronique. Le travail en parallèle au sein de l'administration aboutira, nous l'espérons, à une accélération de la procédure.

Lors de nos discussions, les points suivants nous ont interpellés: les délais de l'adaptation de la version papier à la version électronique doivent être convenables. Les informations concernées par ce projet sont de nature publique, il est donc essentiel que chaque citoyen puisse les consulter sans être en possession d'un matériel informatique professionnel ou d'un

master en informatique. Pour les citoyens ne répondant pas aux critères précédents, les informations doivent être également accessibles gratuitement auprès des communes. Il est obligatoire que toutes les entités administratives cantonales utilisent cette application et ne puissent pas ainsi freiner la procédure. Le groupe démocrate-chrétien a également pris connaissance de l'amendement proposé par la commission. Il s'y rallie à une forte majorité.

Johner-Etter Ueli (*UDC/SVP, LA*). Unsere Fraktion hat den Gesetzesentwurf zur Einreichung der elektronisch übermittelten Baugesuche intensiv diskutiert. In Anbetracht dessen, dass damit eine schnellere Abwicklung einer Baubewilligung möglich sein sollte, sind wir für Eintreten.

Bekanntlich steckt aber der Teufel bei Umsetzungen vielfach im Detail, das heisst in der Frage, wie eine öffentliche, für jedermann zugängliche Auflage reglementarisch auszuarbeiten ist. Vor allem für kleinere Gemeinden muss eine genügend lange Frist für die Papierversion vorgesehen werden. Bei der elektronischen Version ist die Einsichtnahme so zu regeln, dass alle Personen, welche ein Baugesuch konsultieren wollen, Zugang erhalten und dass die Aufsichtsbehörde Missbräuche ausschliessen kann.

In diesem Sinne wird unsere Fraktion grossmehrheitlich dem Antrag der Kommission zustimmen.

Senti Julia (*PS/SP, LA*). Die Sozialdemokratische Fraktion tritt ebenfalls auf den Vorschlag ein und unterstützt das Projekt bis einstimmig. Die Anwendung FRIAC ist ein elektronisches Instrument, welches vor allem dank gleichzeitiger Bearbeitung einer Baubewilligung durch mehrere betroffene Dienststellen zu einem effizienteren Verfahren führen wird. Freiburg erfindet das Rad jedoch nicht neu, sondern springt inspiriert von der Neuenburgerlösung CAMAC auf den Zug Richtung effizienter elektronischer Administrativverfahren auf.

Afin de tenir compte du fait qu'une demande de construction doit pouvoir être consultée par tout citoyen, notre fraction demande de voter oui à la version bis du projet de loi incluant l'article 135a al. 5 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.

Castella Didier (*PLR/FDP, GR*). L'introduction d'une nouvelle application pour l'informatisation de la procédure du permis de construire répond à un besoin évident au vu de l'évolution de notre société, de la technologie et de la nécessité pour tous les acteurs impliqués de pouvoir s'appuyer sur un suivi des dossiers de construction efficient et moderne. Elle va dans le sens d'une simplification des processus administratifs et d'une recherche d'efficacité, ce qui réjouit le groupe libéral-radical qui a fait de la lutte contre la bureaucratie excessive et la gestion efficace de l'Etat deux de ses priorités. Elle permettra d'offrir un service nécessaire, attendu par les communes, les préfectures, les citoyens, les

mandataires et les entreprises. Son déploiement nécessite une adaptation législative que le groupe libéral-radical soutient à l'unanimité.

De nombreux acteurs ont collaboré à la mise en place de la solution FRIAC qui, nous le souhaitons, répondra aux principales attentes de toutes les organisations et personnes impliquées. A ce titre, nous remercions particulièrement la DAEC et le SeCA qui ont œuvré en parfaite collaboration avec les communes, les préfets et les mandataires de prestations, notamment pour arriver à une solution qui devrait satisfaire aux besoins de tous.

A la lecture du message du Conseil d'Etat, deux craintes se dégagent toutefois. Tout d'abord, le déploiement de l'application informatique reste un défi technique colossal au vu de nombreux naufrages de grands projets informatiques, et je ne parle pas ici spécifiquement du canton de Fribourg. Nous pouvons, à ce titre, espérer que le projet est solide et ne coulera pas à l'approche du premier iceberg. Je veux croire que le personnel impliqué saura relever le défi en tenant compte, et c'est important, de la convivialité et simplicité nécessaires à l'utilisateur de masse. Je vous invite dans ce sens à privilégier le service à l'utilisateur plutôt qu'une dogmatique informatique rigoriste comme cela se vit trop souvent. Comme le politique, le spécialiste se doit avant tout de considérer son engagement prioritairement dans le sens d'un service rendu à la société.

La deuxième crainte est législative. En effet, si les outils techniques donnent satisfaction, il est important que la population dans son entier puisse bénéficier des facilités ainsi créées et profiter pleinement d'un accès administratif simplifié et d'un service en ligne performant. Dans ce sens, le groupe libéral-radical soutiendra l'amendement proposé par la commission – je remercie le Conseil d'Etat de le soutenir aussi – qui demande d'élargir l'offre à chaque citoyenne et citoyen dans ce canton pour les dossiers d'enquête publique.

D'autre part, si nous comprenons qu'une période de transition est nécessaire, autant sous l'angle technique et matériel que celui du temps d'adaptation nécessaire pour les communes et futurs utilisateurs, nous souhaitons que cette situation de transition ne devienne pas éternelle et demandons de pouvoir au plus vite renoncer à la multiplication des versions papier, pour des raisons d'efficience, de diminution de charge administrative et des raisons écologiques notamment.

Convaincu de la nécessité du déploiement de l'application FRIAC, le groupe libéral-radical souhaite plein succès au canton pour le défi qui consistera à déployer cette application.

Marmier Bruno (VCG/MLG, SC). Le groupe Vert Centre Gauche a pris connaissance avec satisfaction du message relatif aux modifications législatives de la LATeC afin d'y inclure les dispositions permettant l'utilisation du logiciel FRIAC. Notre groupe soutient les modifications proposées à l'unani-

mité ainsi que la proposition de la commission qui demande que le public puisse accéder par internet aux documents de mise à l'enquête. Au-delà de la problématique législative, le groupe Vert Centre Gauche félicite le Conseil d'Etat pour le choix de la solution logicielle CAMAC développée conjointement avec d'autres cantons. Il est en effet inutile de réinventer la roue dans chaque canton. D'une manière générale, le groupe invite le Conseil d'Etat à chercher à favoriser de telles synergies également pour d'autres applications. La mise en œuvre de FRIAC permettra d'optimiser la gestion des permis de construire et d'améliorer la communication entre les différents acteurs. Elle permettra notamment aux requérants de connaître l'état de leurs demandes et éviter un grand nombre d'échanges téléphoniques entre les communes, préfectures et l'administration cantonale. Dans ce sens, le groupe Vert Centre Gauche soutient l'entrée en matière.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Si on peut être tout à fait favorable à cette digitalisation de tout le dossier de manière à simplifier les tâches des différents services, de la préfecture, des communes et des différents intervenants, on peut se poser la question s'il est judicieux de vraiment ouvrir à tout le public l'entier du dossier, comme cela a bien été précisé tout à l'heure par M. le Commissaire. Personnellement, afin de maintenir la confidentialité par rapport à certaines parties du dossier, de garantir l'exclusivité des plans, d'éviter l'incitation à faire opposition et de garantir l'intérêt privé prépondérant, j'ai déposé un amendement pour revenir à la solution initiale. Je reviendrai dans le détail ultérieurement.

Bürgisser Nicolas (PLR/FDP, SE). Die Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren ist im Interesse aller. Darum ist die Einführung der elektronischen Dossiers zu begrüßen.

Als ehemaliger Präfekt muss ich aber sagen, dass es noch andere Möglichkeiten gibt, ein Baubewilligungsverfahren zu beschleunigen. Zum Beispiel kann eine Gemeinde ein Gesuchsdossier sofort nach Prüfung an die Baudirektion weiterleiten und nicht warten und warten und warten, bis die Auflage abgelaufen ist, bis der Gemeinderat wieder einmal getagt hat, um erst dann das Dossier weiterzuleiten. Auch allfällige Einsprachen könnten mit Einspracheverhandlungen unter Umständen erledigt werden. Hier kann mit einer Einspracheverhandlung bis zu 3 Wochen Zeitgewinn erreicht werden.

Auch weigern sich leider viele Gemeinden aus Bequemlichkeitsgründen, Einspracheverhandlungen zu führen, was eben helfen würde, unnötige Einspracheentscheide verfassen zu müssen. Auch hier könnte viel Zeit gewonnen werden.

Zudem muss ich als ehemaliger Präfekt feststellen, dass viele Architekten die Dossiers ungenügend verfassen und auch auf Mahnungen der Gemeinden nicht reagieren und dann irgendeinmal der Baudirektion die Schuld für das lange Verfahren geben. Das ist nicht korrekt.

Die elektronische Einreichung ist sicher zu begrüßen, doch sind andere Faktoren oft viel ausschlaggebender für ein langes Verfahren.

Le Rapporteur. Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue et qu'un amendement a été déposé par Christian Ducotterd pour biffer l'article 135a al. 5. On en discutera lorsque nous serons à cet article.

Concernant les commentaires ou les suggestions apportées, plusieurs intervenants ont mis le doigt sur la période transitoire en ce sens que les communes doivent avoir assez de temps pour s'adapter. C'était aussi un souci de la commission, je l'ai dit lors de l'entrée en matière. Effectivement, les communes qui n'ont pas de structures professionnelles, en matière de services techniques et autres, doivent être soutenues vraiment par les instances de l'Etat, notamment par des «Informationveranstaltungen», pour que l'outil soit bien mis en place et qu'il n'y ait pas de difficultés particulières.

Il faut relever que la technique en la matière aujourd'hui est relativement simple. Les utilisateurs du web qui emploient les outils Dropbox, d'autres serveurs FTP savent déjà plus ou moins comment cela fonctionne. Donc cela ne devrait pas poser un grand problème au niveau de l'application et de l'utilisation de cet outil.

Quant à la dernière intervention du député Bürgisser, Herr Bürgisser hat zu 100% Recht. Ich habe auch in meiner Praxis immer wieder erfahren, dass, wenn man ein Dossier einreicht, manchmal sehr viel Zeit verstreicht, auf den Gemeinden aber auch später bei den Dienststellen, dass die Dossiers nicht schnell genug zirkulieren. Dies ist gerade der Vorteil der neuen Lösung. Die Dienststellen werden nämlich gleichzeitig die Gesuchsunterlagen einsehen und parallel arbeiten können, was die Verfahren beschleunigen wird.

Es ist auch richtig, dass gewisse Dossiers manchmal nicht vollständig sind. Hier sind aber die Gemeinden gefordert. Sie müssen als Empfänger prüfen, ob die Dossiers vollständig sind. Solange diese nicht vervollständigt worden sind, haben sie natürlich das Recht, diese nicht weiterzureichen. Das wird – auch aus meiner Erfahrung – nicht oder zu wenig häufig gemacht.

Ich werde dann zu den einzelnen Artikeln noch den einen oder anderen Kommentar abgeben.

Le Commissaire. Je remercie les représentants des différents groupes de leurs prises de positions. J'ai pris note de l'entrée en matière de manière générale, qui est approuvée. Les quelques remarques qui ont été faites sur la solidité du projet, notamment la question du service à l'utilisateur, ne peuvent guère être commentées: ces choses ne sont pas réglées maintenant dans la base légale. Mais, comme nous en avons déjà discuté en commission, un accent sera mis sur l'utilisateur, tant les communes, notamment les communes qui ont peut-

être moins de moyens à disposition pour assurer rapidement le transfert du système, que les personnes individuelles qui se trouvent parfois un peu démunies face à la modernité et à l'informatique. Différentes solutions sont déjà prévues et seront mises en œuvre, notamment durant la phase transitoire pour rassurer. J'ai entendu les volontés, d'une part, d'avoir une phase transitoire correcte pour les personnes qui ont besoin d'un petit peu de temps, mais en même temps une phase transitoire qui ne soit pas trop longue pour éviter aussi l'insécurité du droit parce que c'est toujours plusieurs procédures parallèles, avec des variations dans les formes; cela n'assure pas nécessairement la cohérence du droit. Nous aurons le souci, d'une part, d'assurer les meilleures conditions possibles pour cette phase transitoire sans la prolonger inutilement.

Was die Bemerkungen von Herrn Grossrat Bürgisser betrifft: Ich möchte mich definitiv nicht in Ihre Evaluation der Arbeit der Gemeinden einmischen. Wir haben ja auch im Kanton Freiburg eine Gewaltentrennung.

Was Ihren Wunsch für eine bessere Qualität der Dossiers betrifft: Ich habe nach 7 Wochen im Amt festgestellt, dass es grosse qualitative Unterschiede gibt. Wir haben zahlreiche Eingaben, die wir behandeln müssen. Ich kann den Gemeinden und den Betroffenen, die eine rasche Arbeit beim Staat oder beim Kanton wollen nur empfehlen, dem Wunsch und den Empfehlungen von Grossrat Bürgisser zu folgen, nämlich eine gute Qualität einzureichen. Das garantiert deutlich mehr Tempo bei der Umsetzung in unseren Ämtern.

Richtig ist auch: Informatik ist gut, Qualität soll damit aber nicht überflüssig werden.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

ART. 1

ART. 135A (NOUVEAU)

Alinéa 1

Le Rapporteur. Ich mache darauf aufmerksam, dass es beim Einreichen um die Baugesuche geht. Wir haben in der Kommission darüber geredet, ob man die Anwendung später auch auf Plangenehmigungsverfahren ausdehnen kann oder soll. Es geht hier ja zum Beispiel um die Ortsplanungsrevision oder auch um Quartierpläne. Hier wurde dies in Aussicht gestellt, aber im Moment geht es tatsächlich um die Baugesuche.

Le Commissaire. Je confirme ce que dit le rapporteur de la commission, c'est-à-dire que sur la base de certaines questions qui ont été posées, nous traitons aujourd'hui des autori-

sations de construire et non pas des procédures qui ont trait aux différents plans.

Il a été convenu et précisé à la commission qu'il est envisagé dans un deuxième temps, une deuxième étape, de pouvoir étendre le côté informatique et l'informatisation des procédures. Mais vous savez, dans la vie, le mieux est l'ennemi du bien. Nous commençons donc par cette première étape qui concerne les autorisations de construire.

Je précise là aussi, sur la base de certaines questions posées, qu'il s'agit bien de l'obligation de déposer et traiter sous forme électronique les demandes de permis de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement les demandes préalables et les plans annexes nécessaires. Donc, la notion d'obligation est bien comprise, c'est la raison pour laquelle nous avons un délai de transition qui permettra à l'ensemble des citoyens, citoyennes et communes concernées de tenir compte des nouvelles règles.

> Adopté.

Alinéa 2

Le Rapporteur. La commission a été confrontée à l'une ou l'autre question portant sur la deuxième phrase: «Auf begründetes Gesuch können weitere Behörden und Organe ermächtigt werden, die Anwendung zu benutzen.»

La question était: quels sont ces «autres autorités ou organes»? Par exemple, les CFF, Groupe E et autres sont des organisations qui ont fréquemment besoin de consulter ou de déposer des dossiers. C'est pour cette raison que cette phrase figure à l'alinéa 2.

Le Commissaire. Je n'ai rien à ajouter.

> Adopté.

Alinéa 3

> Adopté.

Alinéa 4

Le Rapporteur. Le souhait de la commission est que la période transitoire où les deux systèmes parallèles – papier et électronique – soit la plus courte possible.

Le Commissaire. C'est également le point de vue du Conseil d'Etat, en sachant que pour cette partie-là des considérations, la phase transitoire risque d'être un peu plus longue, notamment en raison des règles sur l'archivage que nous devons encore examiner de plus près. Actuellement, nous sommes tenus de garder au moins une version papier pour des raisons légales. Pour le moment, nous n'avons pas de «Migros-data» à cette obligation-là.

> Adopté.

Alinéa 5 (nouveau)

Le Rapporteur. La commission vous propose l'introduction de cet alinéa pour plusieurs raisons. D'abord, on constate qu'on a un magnifique outil qui facilitera la vie des professionnels qui déposent ou qui consultent et la vie des services de l'Etat. La commission était de l'avis qu'on devrait donner ces mêmes possibilités d'accès à un citoyen ou citoyenne qui aimerait consulter un dossier mis à l'enquête publique.

Aujourd'hui, la technique – cela nous a été confirmé en commission – le permet. Je vous rappelle qu'aujourd'hui déjà vous le faites. Vous téléchargez ou vous consultez des dossiers, des gros dossiers sur un serveur FTP, sur une plateforme, comme par exemple Dropbox, une des plus connues pour n'en citer qu'une. On peut s'imaginer un fonctionnement un peu dans le même esprit.

La commission a aussi discuté d'un certain nombre de risques, par exemple l'accès à un dossier que quelqu'un rechercherait, par exemple depuis le Japon ou la Thaïlande. Là, on a clairement dit qu'il faut mettre quelque part un outil à disposition permettant un contrôle de qui a accès, mais ça, c'est aussi facile parce que vous pouvez vous inscrire et un mot de passe vous est remis. Il y a une possibilité de contrôle de qui aurait accès. On n'a pas voulu régler ces détails dans la loi parce qu'il faut encore y réfléchir mais la technique le permet. C'est pour cette raison qu'on a tout simplement fixé le principe de base dans la loi, comme pour d'autres articles. Dans ce sens, la commission a surtout considéré que c'est une enquête publique. Donc, les informations ont un caractère public, il n'y a rien à cacher. Les autres législations, comme par exemple le droit à l'accès et à l'information publique, rendent aussi son accès plus facile. Dans cet esprit-là, la commission a souhaité que cet alinéa figure dans la loi.

Le Commissaire. Der Grund, der den Staatsrat dazu geführt hat, sich der Meinung der einstimmigen Kommission anzuschliessen, residiert im Geiste des Gesetzes. Wir sind davon ausgegangen – und das geht auch aus der Botschaft hervor –, dass die neuen informatischen Mittel dazu gedacht sind, alles zu vereinfachen, Verfahren zu vereinfachen, der Bürgerin und dem Bürger die Information, die so oder so öffentlich ist, zugänglich zu machen.

Wir sind nach den Diskussionen in der Kommission zum Schluss gekommen, dass der teilweise geäußerte Wunsch, den Zugang zu den Informationen an bestimmte Selektionskriterien zu binden, vermutlich zu deutlich mehr Rechtsverfahren führen könnten. Man sagt beispielsweise, es gibt Zugangskategorien, die für bestimmte Bürger möglich sind und für andere nicht. Wer macht dann das? Machen das die Gemeinden? Macht das irgendein Amt? Das wird garantiert zu Verfahren führen von Leuten, die mit den Entscheiden nicht zufrieden sind. Nebst der Tatsache, dass es gegen den Geist des Gesetzes verstösst, würde es zu mehr Rechtsverfahren, zu mehr Bürokratie, zu mehr Zeitverlusten führen. Das

ist der Grund, warum sich der Staatsrat im Geiste des Gesetzes der Meinung der einstimmigen Kommission angeschlossen hat. Es geht letztlich auch darum, eine gewisse Transparenz zu gewährleisten.

Und wie der Berichterstatter der Kommission bereits erwähnt hat: Wir legen hier Grundsätze fest. Wir werden auf unteren Rechtsebenen festlegen, wie das dann genau umgesetzt wird. Das heisst nicht, dass ab dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes jede Bestimmung sofort sämtliche Auswirkungen bewirkt. Es gibt Übergangszeiten und innerhalb dieser Übergangszeiten werden wir mit reglementarischen Bestimmungen Probleme, wie sie auch der Berichterstatter erwähnt hat, lösen können. Der Grundsatz muss immer Vereinfachung, Beschleunigung, Offenheit und Zugang für die Bürgerinnen und Bürger sein.

In diesem Sinne möchten wir vermeiden, allzu viele Regeln ins Gesetz einzufügen und statt dessen mit einem relativ leichten Gesetz im Sinne der Eintretensvoten verschiedener Mitglieder der verschiedenen Gruppen eine möglichst effiziente und leichte Gesetzgebung machen.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Je dépose un amendement qui propose de revenir à la version originale et donc de biffer l'alinéa 5 (nouveau) proposé par la commission. Plusieurs questions se posent en effet par rapport à cette ouverture des dossiers à toute la population sous forme informatique, notamment en termes de confidentialité. On sait qu'un dossier de construction – M. le Commissaire l'a dit tout à l'heure: «Dans un premier temps, tout le dossier entier sera consultable sur Internet». Il l'a bien précisé et, en principe, ce qui a été dit sera fait.

On sait que lorsqu'on dépose un dossier, des conventions font entièrement partie du dossier, un budget d'exploitation – j'en ai fait l'expérience, je viens de déposer un dossier et j'ai le permis de construire actuellement –, un budget de construction font aussi partie du dossier. Certaines choses vont uniquement dans les services, alors qu'elles font partie intégrante du dossier au départ. On a des plans qui font partie du dossier et différentes choses. Cela veut dire qu'il y a des choses qui sont confidentielles qui, souvent, sont mises de côté par l'administration communale. On sait aussi qu'il y a une pratique variable dans les différentes administrations communales. Certaines savent ce qui est légal ou pas, ce qui peut être enlevé du dossier. Mais tout n'est pas clair pour les communes. J'ai fait quelques téléphones aujourd'hui et finalement, tout le monde a une autre idée.

On sait aussi que des conventions différentes, qui portent sur plusieurs millions pour des grandes entreprises, figurent aussi dans ces dossiers de construction. Que vont devenir les dossiers de conventions qui sont faites, par exemple, avec des voisins? Des grandes entreprises existent aujourd'hui dans le canton, comme Cartier. La problématique se pose aussi avec les terrains stratégiques. Quelle grandeur aura un dossier

d'une grande entreprise qui vient de l'extérieur, qui investit pour peut-être 100 millions dans le canton de Fribourg? Comment sera le dossier? Qu'est-ce qu'il y aura comme convention? Qu'est-ce qui fera partie entièrement du dossier de ces entreprises qui vont construire sur ces terrains stratégiques? Je me pose bien cette question.

Enfin, dites-moi ce qui sera consultable! Est-ce exact – comme vous l'avez dit tout à l'heure – que le dossier entier figurera sur Internet? J'ai de la peine à comprendre. Au point de vue technique, on a bien compris que ce serait possible et c'était aussi une question que je posais.

Au niveau de l'exclusivité des plans? On sait, aujourd'hui, qu'il y a une exclusivité des plans. Cela signifie qu'un architecte n'a pas le droit de faire des copies de plans d'un autre architecte. Aujourd'hui, si on va à l'administration communale, en principe, c'est pour faire opposition, c'est pour voir s'il y a un problème. La pratique dans les communes est, encore une fois, différente. Je n'ai pas pu savoir légalement si on avait le droit de copier les plans déposés à la commune. Personne n'a pu me répondre. J'ai entendu toutes les versions inimaginables.

Aujourd'hui, je me pose la question: est-ce qu'avec la consultation en ligne, légalement et dans tous les cas, on peut imprimer tous les plans? Chacun aura accès, chaque architecte du canton aura accès aux plans établis par d'autres architectes. Est-ce que l'exclusivité pourra être garantie?

L'incitation à faire opposition! On sait aussi que c'est une démarche d'aller à l'administration. C'est une démarche d'aller voir le secrétariat, d'aller consulter, de se plonger dans un dossier. C'est évidemment plus facile, à 20h, quand on n'a plus rien à faire, de se mettre devant l'ordinateur et de fouiller un dossier. Je pense que quand on fouille un dossier, on cherche peut-être la petite bête, on fait plus facilement opposition. Aujourd'hui, l'économie est paralysée par ces oppositions. On a pu le voir dans plusieurs dossiers, on n'avance pas. Notre canton a intérêt à avancer dans les dossiers, de construire ce qui peut être construit légalement.

Aujourd'hui, le fait de pouvoir consulter facilement ces plans est une incitation donnée à toute la population. Je peux comprendre que pour un avocat qui défend l'opposant c'est peut-être plus simple de le faire depuis son bureau. Ça coûte nettement moins cher que d'envoyer un stagiaire qui va passer du temps à l'administration communale pour aller voir un plan et faire des copies. Par contre, ni le requérant, ni la population, ni les gens honnêtes d'ailleurs n'ont d'intérêt que ces plans soient consultables par tout le monde.

Je vous propose d'accepter mon amendement, c'est-à-dire de revenir en arrière afin de garantir l'intérêt privé prépondérant.

Le Rapporteur. Au nom de la commission, évidemment, je combats cet amendement. J'ai déjà évoqué les raisons pour lesquelles la commission souhaite l'avoir. Je précise encore deux ou trois choses suite à l'intervention de M. Ducotterd.

D'abord – et je mets l'accent là-dessus – ce sont des informations publiques. Les documents à verser au dossier sont définis aujourd'hui dans la procédure. Tout ce qui est défini est consultable déjà aujourd'hui, en principe, par tout le monde. La commune fait une liste à l'entrée, peut-être. Certaines communes tiennent des listes, d'autres pas. Il est vrai qu'il y a des pratiques différentes, mais l'information est accessible à tout le monde. Ça, c'est le principe de base.

Après, si on veut changer ça parce qu'on pense qu'il existe une confidentialité dans l'un ou l'autre document, il faut commencer par peut-être changer le contenu d'un dossier. Là, l'Etat a besoin de connaître l'entier de son contenu. Par rapport aux choses qui ont été citées, il est vrai, qu'il y a entre autres des conventions mais, à ma connaissance, elles ne sont tout simplement pas à verser toutes au dossier. Il y a peut-être des domaines que je connais moins où c'est nécessaire. Dans le domaine que je connais, par exemple au niveau industriel, il y a parfois des rapports de risques qui peuvent contenir des secrets de production industrielle. Là, on fait une synthèse, par exemple dans le rapport d'impact qui est public, mais le rapport de risques n'est pas versé au dossier d'enquête publique. L'entreprise choisit si elle veut le verser ou pas. Si elle estime n'avoir pas à le verser au dossier d'enquête publique, le rapport ne figure pas dans le dossier d'enquête publique, il part directement à l'administration. Donc, le problème peut se régler à ce niveau-là.

Pour l'autre partie de l'intervention de M. Ducotterd où il dit que cela peut inciter à faire opposition: je vous rappelle tout simplement que faire opposition est un droit. La loi fixe qui peut faire opposition, notamment les organisations admises au plan national, mais aussi au plan cantonal. Pour moi, ne pas vouloir rendre plus facile l'accès au citoyen qui habite la commune en lui évitant de se déplacer n'est pas un argument. Je pense, au fond, que cela ne change rien.

Quant aux droits d'auteur, c'est vrai que c'est un problème, mais d'abord il y a des outils à disposition aujourd'hui. On peut protéger les PDF qu'on dépose. Si bien qu'on ne peut plus «bricoler» les documents électroniques par la suite. Et déjà aujourd'hui – je l'ai pratiqué moi-même – je peux aller consulter un dossier, je prends mon portable – qui est aussi un nouvel outil – je prends des photos des documents. Donc, aujourd'hui déjà, j'ai la possibilité de copier d'une manière très, très simple le document. Où est la différence entre une copie d'écran ou une copie de portable? Moi, je n'en vois pas vraiment! La seule chose différente est qu'on doit se déplacer. Aujourd'hui, on ne doit plus se déplacer.

Donc, je vous invite vraiment à suivre l'avis de la commission et à accorder cette facilité à la population.

Le Commissaire. J'aimerais d'abord remercier le député Ducotterd de nous avoir rendus attentifs à certaines questions qui peuvent se poser avec l'introduction des moyens électroniques. Elles se posent régulièrement dans d'autres domaines aussi que celui dont nous traitons aujourd'hui, lorsque nous passons de règles anciennes, orientées papier, vers des règles orientées fonctionnement électronique.

Vous soulevez notamment la question de la pratique variable, d'après les renseignements que vous avez pris, dans les communes quant aux règles de confidentialité de documents. Quels types de documents sont transmis? Quels types de documents ne sont pas transmis? Je pense que vous mettez le doigt sur un vrai problème. La question ensuite est quelle est la meilleure manière de résoudre ce problème? On ne fait rien, comme votre amendement le propose, c'est-à-dire on ne donne pas de droits supplémentaires ou, au contraire, comme l'a fait la commission unanime, on introduit une disposition générale qui va nous forcer, au niveau droit inférieur, à nous poser un certain nombre de questions sur la manière d'appliquer ces choses-là. Si on constate des incohérences entre communes, le fait de trouver des règles communes de confidentialité – elles existent déjà aujourd'hui, mais si elles sont pratiquées de manière variable d'une commune à l'autre, je ne pense pas que ce soit une bonne chose, cela signifie juste qu'il y a une certaine insécurité du droit, aussi pour les entreprises concernées, qui ont peut-être des droits de patentes, des droits de propriété intellectuelle ou autres à faire valoir – trouver des règles communes est plus intéressant. Pour une entreprise qui veut s'installer dans le canton de Fribourg, il est préférable de savoir quelles sont les conditions de protection des données qu'elles déposent dans le cadre d'un dépôt de dossier, quelle que soit la commune dans laquelle elle va déposer son dossier, plutôt que de devoir commencer à enquêter sur les pratiques des communes en matière de publication des plans ou non. Dans ce sens-là, je pense plutôt que la proposition de la commission unanime amène plus de cohérence et plus de sécurité du droit concernant un problème que vous avez tout à fait raison de soulever.

En ce qui concerne l'incitation au recours, peut-être deux choses. Le président de la commission a d'ores et déjà évoqué la possibilité aujourd'hui de prendre des photos. Ça commence par les gens très jeunes qui savent comment fonctionne un iPhone. Pour anecdote et mémoire, le jour où le Conseil des Etats a décidé de publier ses votes, après de longs débats – certaines et certains d'entre vous ont sans doute suivi dans les médias les pérégrinations qui ont amené, après de longues années, le Conseil des Etats à le faire – un des critères déterminants a été que n'importe quel citoyen, n'importe quelle citoyenne se trouvant dans les tribunes du Conseil des Etats peut faire au moment du vote, où les mains se lèvent, une petite photo sur son iPhone et que cela remplace allègrement les tableaux électroniques, raison pour laquelle on s'est dit, finalement, autant le faire de manière formalisée. Je pense que c'est un peu dans le même sens que devraient aller nos

réflexions ici, comme l'a aussi relevé le président de la commission.

En ce qui concerne les accès pour les avocats, vous avez évoqué l'exemple de l'avocat, qui devrait envoyer son stagiaire à la commune. Il peut faire les choses par voie électronique en dehors des heures d'ouverture des bureaux communaux. On peut aimer ou non le droit de recours, il existe. Je pense que le droit et le devoir de l'Etat n'est ni d'inciter le citoyen à s'en saisir, ni de l'en empêcher. A mon avis, il n'est définitivement pas du devoir de l'Etat de créer des obstacles administratifs supplémentaires pour l'exercice des droits des citoyennes et des citoyens, même lorsque ces droits peuvent parfois être un peu inconfortables. Ce n'est pas une raison pour rendre les choses plus difficiles pour les citoyennes et les citoyens.

C'est la raison pour laquelle je me rallie au nom du Conseil d'Etat à la proposition de la commission.

Marmier Bruno (VCG/MLG, SC). Je voulais juste donner mon point de vue par rapport à la transparence qui aurait tendance à inciter à des nouvelles oppositions. Je pense que c'est l'inverse. Plus un dossier est transparent, plus la communication est bonne. Plus les voisins sont sollicités tôt, moins il y a d'oppositions et moins les oppositions sont virulentes. Donc, tout requérant saura aujourd'hui que son dossier sera accessible facilement par Internet. Dans certaines communes ayant des horaires de consultation réduits, c'est difficile pour les gens qui ont envie de consulter le dossier de le faire actuellement. Si vous avez des ouvertures en matinée deux fois par semaine, c'est pratiquement impossible pour quelqu'un qui travaille dans un autre canton, comme c'est le cas pour de nombreuses personnes chez nous. Mais l'expérience montre – en tout cas, nous l'avons fait à Villars-sur-Glâne où je suis conseiller communal – que plus la transparence est là, moins les oppositions sont virulentes.

Le Président. M. le Député Ducotterd, maintenez-vous votre amendement?

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Oui, je maintiens mon amendement, M. le Président.

- > Au vote, l'amendement Ducotterd opposé au projet bis est refusé par 90 voix contre 8; il y a 3 abstentions.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis)¹.

Ont voté oui:

Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP). *Total: 8.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertsch Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 90.*

Se sont abstenus:

Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP). *Total: 3.*

ART. 135B (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 178A (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

> La première lecture est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement à la deuxième lecture.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 123ss.

Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Confirmation du résultat de la première lecture.

Le Commissaire. Je me rallie.

- > Confirmation de la première lecture.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 98 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Pythou Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwy Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/

SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 98.*

S'est abstenu:

Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP). *Total: 1.*

—

Rapport 2016-DAEC-240 Des véhicules avec batterie électrique et pile à hydrogène pour le parc automobile de l'Etat¹

Discussion

Bonny David (PS/SP, SC). Par le biais de ce postulat, auquel le Conseil d'Etat a aimablement répondu par une suite directe, mon ex-collègue député René Thomet et moi-même demandions au Gouvernement d'étudier la possibilité d'acquérir pour le parc automobile de l'Etat de Fribourg, des véhicules hybrides avec une batterie électrique et une pile à combustible à hydrogène et de se montrer ainsi progressiste en matière environnementale. Ce postulat arrive au bon moment car le Conseil d'Etat a édicté, le 26 juin dernier, une directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat qui vise à favoriser des véhicules propres. Pourquoi cet intérêt? L'hydrogène, c'est l'énergie du futur et le canton de Fribourg a toutes les cartes en main pour devenir un précurseur du développement et de l'utilisation de cette énergie. Il serait dommage de rater ce coche. En résumé, cette énergie est relativement simple. Il faut casser une molécule d'eau H₂O pour obtenir de l'oxygène et de l'hydrogène.

Le 17 janvier dernier, au forum de Davos, treize leaders de l'énergie, des transports et de l'industrie, dont BMW, Daimler, Air Liquide, Alstom, Kawasaki, Shell, Total et j'en passe, ont lancé une grande alliance en faveur des technologies hydrogènes dans le contexte d'une vision à long terme, un élément-clé de la transition énergétique selon eux. La contribution de l'hydrogène est essentielle pour développer un système énergétique propre, réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer la qualité de l'air. De grands constructeurs automobiles comme Hyundai, Toyota et Honda ont déjà développé des véhicules à hydrogène – voitures et bus – aux performances prometteuses. Alstom vient de signer avec les Chemins de fer allemands une prochaine mise en service des premiers trains à hydrogène, entre 2018 et 2020. A noter qu'un avion quatre places propulsé à l'hydrogène a vu le jour en Allemagne en 2016.

Comme on le constate, l'énergie à hydrogène est en plein développement. Au parc technologique BlueFactory, ici même dans le canton de Fribourg, la société Swiss Hydrogen SA, en partenariat étroit avec son actionnaire de référence Groupe E – donc aussi à quelque part l'Etat de Fribourg –,

¹ Texte du rapport pp. 125ss.

développe des véhicules à pile à combustible à hydrogène, des véhicules fribourgeois à hydrogène. Les véhicules développés n'émettent aucun polluant atmosphérique, ni gaz à effet de serre, durant leur conduite. C'est pollution zéro. Voilà le type de véhicules qu'il nous faut. Le seul hic pour l'instant, il faut le convenir, c'est leur prix. Ce n'est pas inabordable, mais c'est un peu plus cher. Cependant, selon mes sources, les prix mentionnés dans le rapport du Conseil d'Etat doivent être revus à la baisse. Il est vrai qu'on a tous vu que dans le canton d'Argovie, la Poste a arrêté son expérience avec les bus à hydrogène, non pas que cela ne marchait pas, mais que la Poste, malheureusement, ne réalisait pas assez de bénéfices. Il est à relever, selon leur communiqué, qu'en cinq ans, ces bus ont roulé 1,3 million de kilomètres et ont permis d'éviter l'émission de 1600 tonnes de CO₂ par rapport à des bus diesel. Cet essai a prouvé qu'il est possible d'utiliser l'hydrogène pour le transport régional, signale d'ailleurs la Poste. Conducteurs et passagers ont particulièrement apprécié leur conduite silencieuse et sans «à coup».

Pour conclure, je remercie le Conseil d'Etat de son intérêt pour ce type de véhicules. Je l'invite à s'engager pour l'environnement avec l'achat d'un tel véhicule, à adapter sa directive du 26 juin et à en recommander l'achat. C'est aussi cet engagement que je souhaite entendre ce matin de la part de M. le Conseiller d'Etat. L'hydrogène c'est l'énergie du futur; Fribourg doit être à la pointe. Merci de cette attention.

Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE). Tout d'abord, j'annonce mes liens d'intérêts: je travaille comme responsable romande des affaires publiques auprès de l'Association Suisse de l'Industrie Gazière.

Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec intérêt du rapport qui nous est soumis. Notre groupe relève à satisfaction la volonté du Conseil d'Etat de favoriser les véhicules présentant un profil environnemental favorable, dans le cadre de sa directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat. Notre groupe relève également que le Conseil d'Etat est prêt à informer ses unités administratives au sujet des piles à combustible à hydrogène de Swiss Hydrogen SA, de leur recommander l'achat d'un véhicule électrique équipé d'une telle pile et à adapter, si nécessaire, sa directive précitée. Cette prise de position va, de notre point de vue, dans le bon sens. Mais, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire dans ce plenum, la politique environnementale et climatique ne doit pas occulter la dimension économique. Or, on peut constater – cela a été fait par mon préopinant – que de tels véhicules coûtent encore relativement cher pour l'instant.

Le groupe démocrate-chrétien tient également à relever qu'il est important de tenir compte de la complémentarité entre les différents types de motorisation alternatifs. Tout comme il est important de maintenir un approvisionnement énergétique suffisamment diversifié, il est important de maintenir une mobilité suffisamment diversifiée. Au niveau des véhi-

cules propulsés avec des carburants alternatifs, il y a de la place pour la mobilité électrique – sur de courtes distances pour l'instant –, la mobilité au gaz naturel avec une part aussi importante que possible de biogaz, la mobilité à hydrogène et peut-être, d'ici quelques années, d'autres modes de propulsion à trouver encore.

Il importe en tous les cas que les conditions-cadres légales soient, de manière générale, favorables à la mobilité écologique et que l'Etat soit exemplaire dans ce domaine.

Sur la base de ces quelques remarques, le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Ce rapport sur l'étude d'achat de véhicules avec batterie électrique et pile à combustible à hydrogène, pour le parc automobile de l'Etat, fait suite au postulat Bonny/Thomet. L'entreprise Swiss Hydrogen SA est implantée dans le parc technologique de BlueFactory et le groupe libéral-radical salue l'ingéniosité et le dynamisme de cette PME. S'il est vrai que nous devons favoriser l'achat de véhicules hybrides, on constate néanmoins que le système proposé par Swiss Hydrogen SA est un système onéreux.

Le groupe libéral-radical rejoint le Conseil d'Etat qui, au vu des conclusions de ce rapport, permet aux différents services l'achat de véhicules avec des motorisations alternatives, mais ceci ne doit pas être une obligation ou inscrit dans une loi. Il soutient l'idée de recommander l'achat de véhicules électriques et d'informer les unités administratives au sujet des piles à combustible de Swiss Hydrogen SA.

C'est avec ces quelques remarques que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

Pasquier Nicolas (VCG/MLG, GR). Le groupe Vert Centre Gauche prend acte du rapport du Conseil d'Etat et je souhaite, au nom du groupe, ajouter quelques éléments à la discussion.

Les véhicules hybrides disposent soit de deux types de propulsions, soit de deux types de réservoirs distincts. Dans le cas des véhicules de Swiss Hydrogen SA, il s'agit de voitures à propulsion électrique alimentées par le courant issu des batteries de série et par le courant produit par une pile à combustible, l'hydrogène étant stocké dans des réservoirs supplémentaires. En raison de leur nature, les véhicules hybrides souffrent de désavantages:

1. un encombrement en poids et en volume des réservoirs ou des éventuelles motorisations supplémentaires;
2. une perte d'autonomie en raison du surpoids occasionné;
3. ces installations supplémentaires ont aussi un coût financier additionnel non négligeable, comme le relèvent le rapport du Conseil d'Etat et mes collègues.

Dès lors, pour s'affranchir des énergies fossiles, il n'est pas opportun de favoriser des véhicules hybrides. Il vaut mieux encourager les véhicules 100% électriques ou 100% à hydro-

gène. Le marché des véhicules 100% à hydrogène n'est pas encore mûr, en raison du manque de stations de production d'hydrogène et du nombre très restreint de modèles disponibles en séries. Du côté des véhicules 100% électriques, l'efficacité des batteries est en constante amélioration. Les capacités de production augmentent et de nombreux constructeurs annoncent des véhicules électriques avec des autonomies en hausse et des tarifs en baisse. Le canton s'est fixé des objectifs de durabilité. Il souhaite aussi parvenir à une société à 4000 watts en 2030 et à 2000 watts en 2100. Pour y parvenir, il doit diviser sa consommation de produits pétroliers par huit. Or, elle s'élève actuellement à 1,5 million de litres par jour. Créer les solutions pour y parvenir: remplacer les véhicules en fin de vie par des véhicules électriques fait partie de ces solutions et j'encourage le Gouvernement et ses unités administratives à acquérir des véhicules 100% électriques et à suivre le développement prometteur des véhicules 100% à hydrogène.

Kolly Gabriel (*UDC/SVP, GR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris acte de ce rapport. Au vu de la longueur de celui-ci, je vais me permettre d'être très court. Le groupe se réjouit de la réponse et se réjouira encore plus quand le Conseil d'Etat roulera avec des véhicules à hydrogène.

Collomb Eric (*PDC/CVP, BR*). Je profite de ce rapport pour relever une certaine incohérence au niveau de l'imposition sur les véhicules. Je parle des véhicules étiquette A, qui ne sont pas imposés par l'OCN. Par contre, vous avez des véhicules qui sont aussi électriques, par exemple les Tesla, qui malheureusement ont une certaine puissance et sont imposées. Si vous avez une Tesla dans le canton de Fribourg, vous allez payer 850 francs, alors que si vous avez un Jeep Cherokee, 3,2 litres – donc je vous laisse voir lequel des deux peine le plus –, eh bien vous allez payer 800 francs. On voit qu'il y a vraiment ici une incohérence. Celle-ci m'amène à une autre réflexion: finalement, dans les cinq à huit ans, il faudra de toute façon revoir un peu ce système d'imposition, parce qu'on risque d'avoir de plus en plus de véhicules électriques, soit de plus en plus d'étiquettes A et donc de moins en moins de recettes versées à l'OCN. Il faudra alors revoir tout ça et c'est de cette manière-là que je vais arriver à un postulat ou une motion – c'est encore à voir quel outil je vais utiliser – pour demander un réexamen des différents critères d'imposition qui deviennent gentiment aujourd'hui non pas désuets, mais qui méritent d'être revus.

Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Merci aux rapporteurs des différents groupes de leur accueil in globo favorable à ce rapport. J'ai quelques remarques, outre celles que vous pouvez déjà lire dans les conclusions du rapport, soit les trois points qui ont été commentés par les différents groupes, qui restent évidemment valables.

En ce qui concerne les remarques des postulants dont le Conseil d'Etat soutient, par des engagements concrets,

comme vous le lisez dans le rapport, les intentions générales, j'y reviendrai dans quelques instants.

La remarque qui a été faite notamment sur l'évolution des prix est évidemment juste, mais c'est le propre de tous les rapports traitant de technologies qui évoluent relativement rapidement. Entre le moment où l'encre du rapport commence à sécher et le moment où il est traité au Grand Conseil, les prix ont eu le temps de baisser quelque peu. Cela vaut pour l'informatique, généralement, malheureusement pas toujours, et ça vaut pour les progrès technologiques comme ceux que nous évoquons aujourd'hui. Le député Bonny a parfaitement raison sur ce point.

En ce qui concerne la politique pratique du Conseil d'Etat, les exemples qui ont été évoqués sont des exemples qui nous semblent intéressants. Je sais qu'un conseiller national éminent de notre canton roule avec succès en Tesla. Pour répondre à la députée Bourguet, il roule avec succès sur des distances qu'on ne peut plus considérer comme courtes, puisque ce sont des distances qui le mènent du sud du canton jusqu'à Berne et retour le même jour, sans devoir faire des recharges. Ce sont des distances qui dépassent largement la distance moyenne que fait un citoyen ou une citoyenne suisse pour aller au travail quotidiennement. On est aujourd'hui avec des capacités de distances qui permettent à la toute grande majorité des usagers, s'ils le souhaitent, s'ils ont les moyens, s'ils mettent les priorités correctes, de se servir de ce type de véhicules. J'examinerai volontiers ou je ferai volontiers examiner la suggestion du député Kolly, dans un esprit aussi constructif et rapide que possible.

Je fais ici une remarque un peu plus générale qui correspond aussi aux vœux du postulant. Celui-ci a insisté, dans sa demande, sur les véhicules à hydrogène, mais ses considérations générales montrent bien qu'il ne s'agit pas de développer une technologie plus qu'une autre, mais d'une manière générale des technologies nouvelles qui permettent de réduire les émissions et par là, d'avoir une politique de la mobilité qui est plus favorable et qui a moins de conséquences négatives sur l'environnement, comme l'a aussi relevé le député ou le représentant du groupe Vert Centre Gauche, M. Pasquier.

Dans ce sens-là, je vous remercie de vos considérations. Nous ferons tout ce qui est possible pour donner des suites non seulement sur le papier, mais des suites concrètes dans le sens de ce qui vient d'être évoqué.

J'ai encore un commentaire sur la remarque du député Collomb, concernant l'inadéquation, en terme fiscal, des traitements des différents types de véhicules. Si mes informations sont bonnes – je parle sous haute surveillance du Directeur des finances –, nous dépendons ici de définitions qui sont données au niveau fédéral, et notamment de l'étiquette écologique des véhicules. Il me semblerait à priori, mais c'est quelque chose qui vaut peut-être un petit examen, judicieux de travailler sur les normes de définitions de cette étiquette,

qui au niveau fédéral déterminent les règles de traitement fiscal dans l'ensemble des cantons suisses, et de préparer quelques suggestions pour les députés fribourgeois qui pourront intervenir dans ce sens, quelle que soit leur sensibilité politique d'ailleurs, au niveau du Parlement fédéral. Il me semble que l'autonomie cantonale est relativement, en tout cas partiellement, restreinte en la matière.

Un tout dernier élément en ce qui concerne les exemples concrets: nous sommes actuellement en discussion avec les TPF – je parle là sous la haute surveillance non plus du Directeur des finances, mais du président du conseil d'administration des TPF – concernant l'utilisation de véhicules électriques, sous forme de phase pilote, dans l'agglomération fribourgeoise. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans quelques mois.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Motion 2016-GC-46 Olivier Suter Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 138b MSE 2014–2016)¹

Prise en considération

Pythoud-Gaillard Chantal (PS/SP, GR). J'annonce mon lien d'intérêt: je suis employée auprès du HFR.

Pour rappel, en mai 2016, les députés Olivier Suter et René Thomet, que je représente aujourd'hui, ont déposé cette motion avec la demande d'appliquer la procédure accélérée, qui avait d'ailleurs été refusée par le Grand Conseil. Cette motion signifie l'ajout d'un alinéa 2^{bis} (nouveau) à l'article 138b de la loi sur le personnel de l'Etat, qui aura la teneur suivante: «Si l'Etat est amené durant la période 2014–2016 à réaliser un bénéfice annuel qui dépasse le montant versé par l'ensemble de ses employés au titre de contribution de solidarité cette même année, il rembourse la totalité de la contribution de solidarité de l'année concernée à ses employés. Cet article peut être activé de manière rétroactive au moment de l'examen des comptes annuels.» A l'alinéa 1 de l'article 138b soumis au Grand Conseil et accepté par ce dernier en 2013, la loi indique: «Durant les années 2014, 2015 et 2016, l'ensemble du personnel de l'Etat est appelé à participer à l'effort de redressement des finances cantonales». La contribution de solidarité décrite à l'alinéa 2 constitue l'un des moyens de contribuer au redressement envisagé.

En 2014, l'Etat a bouclé ses comptes pratiquement à zéro. En 2015, les comptes ont été clôturés avec un bénéfice de 126 millions. La fortune de l'Etat au 31 décembre 2015 s'élevait ainsi à 1,127 milliard révélant une croissance de 19% entre 2012 et

2015. Cette contribution de solidarité n'a donc pas servi le but qui était assigné par la loi, comme le précise l'article 138b al. 1, de redresser les finances de l'Etat, mais à enrichir ses finances et à augmenter sa fortune. En conséquence, la contribution de solidarité versée par les employés de l'Etat en 2015 devrait leur être restituée. Elle pourrait de même être remboursée pour l'année 2016 au moment de l'examen des comptes 2016 si ces derniers présentaient un bénéfice dépassant le montant versé par la fonction publique à titre de contribution de solidarité en 2016.

Nous approuvons la décision du Conseil d'Etat d'avoir créé une provision de 23 millions afin d'absorber les augmentations relatives aux charges du personnel et d'éviter de renouveler à futur ce genre de mesures d'économie au détriment du personnel.

L'octroi d'une revalorisation salariale de 0,4% est bienvenue bien sûr, mais ne doit pas faire oublier que depuis le 1^{er} janvier 2012 les salaires n'ont plus été indexés. Selon une étude de travail suisse, les salaires minimaux ont augmenté en Suisse et dans le secteur couvert par une CCT de 2,3% entre 2013 et 2015. Il y a donc un différentiel important entre l'évolution des salaires en Suisse et la politique salariale à l'Etat de Fribourg.

Au nom du groupe socialiste, je vous remercie de votre attention et vous prie de bien vouloir soutenir cette motion.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). Au sujet de l'objet qui nous est soumis aujourd'hui et pour rappel, nous pouvons dire que les employés d'Etat ont été doublement affectés par les mesures d'économie. Comme les autres citoyens, ils ont participé, ils continuent de participer à l'effort d'économie générale décrétée par l'Etat, comme par exemple l'augmentation des taxes sur les véhicules à moteur et des taxes sur les chiens qui nous concernent tous. Mais en plus de cela, les employés de l'Etat ont vu leur salaire ponctionner de 1,3% en 2014 puis de 1% en 2015 et 2016 au titre de contribution de solidarité, ce qui représente un apport en moyenne de 3000 frs. La contribution de solidarité est mentionnée dans la loi de la manière suivante à l'article 138b al. 1: «Durant les années 2014, 2015 et 2016, l'ensemble du personnel de l'Etat est appelé à participer à l'effort de redressement des finances cantonales» et c'est bien le terme «redressement» qui est au cœur de la question qui nous occupe aujourd'hui. Si en 2014, on peut considérer que la contribution de solidarité a permis de redresser les comptes de l'Etat et de les boucler pratiquement à zéro, cela n'a pas du tout été le cas en 2015 où la contribution a augmenté le bénéfice de l'Etat de 9,4 millions, faisant passer ce bénéfice d'un peu plus de 116 millions à 126 millions.

Aujourd'hui, nous devons constater avec grand regret que le Conseil d'Etat ne traite pas dans sa réponse la question posée par la motion, qu'il ne traite pas du sens de l'article 138 dont nous parlons. Au lieu de cela et pêle-mêle, le gouvernement

¹ Déposée et développée le 10 mai 2016, BGC mai 2016 p. 1595; réponse du Conseil d'Etat, février 2017, BGC pp. 258ss.

dépeint un avenir financier sombre, se déclare généreux quand même en parlant de l'augmentation de la part de l'Etat à la Caisse de pension, tout en oubliant de mentionner que la participation du personnel augmente en même temps. Il nous parle d'indexation des salaires, d'une provision de 23 millions qu'il a créée et conclut, cerise sur le gâteau, qu'il serait trop difficile de retrouver les comptes bancaires des employés démissionnaires.

Tout cela n'a rien à voir avec l'article 138 dont nous devons débattre, cela n'a rien à voir avec la seule question que soulève la motion que nous traitons et qui peut s'énoncer de la manière suivante: la loi est-elle respectée quand, au lieu de servir à redresser les finances cantonales, comme le prévoit l'article, la contribution de solidarité sert à enrichir l'Etat? Pour nous, la réponse est non. Il est clair en effet que l'article 138b n'a pas été traduit correctement dans les faits en 2015, la contribution de solidarité n'a pas servi cette année-là le but qui lui était assigné.

Nous vous invitons à accepter la motion qui vous est soumise, motion qui aurait aussi des effets sur 2016 si les comptes de cette année-là devaient présenter un bénéfice supérieur à la contribution de solidarité des employés d'Etat, soit 9,4 millions.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). Nous avons pris connaissance avec intérêt de la motion Suter demandant en cas de résultat financier positif du canton, de rétrocéder ce bénéfice aux employés de l'Etat à titre de remboursement des contributions de solidarité prélevées à l'occasion du programme d'économie. Cette proposition va clairement à l'encontre du principe de symétrie des sacrifices qui a prévalu lors de l'acceptation des mesures d'économie en 2014. Si cette proposition devait être acceptée, il faudra alors revenir sur l'ensemble des mesures d'économie et rembourser tout le monde. Cependant, cela ne fait pas sens. Les mesures structurelles étaient nécessaires et ont porté leurs fruits, les sacrifices entre augmentation de rentrées financières et limite des dépenses étaient selon nous totalement équilibrés. Il n'y a pas lieu de revenir en arrière.

Avec ces considérations le groupe de l'Union démocratique du centre refusera cette motion.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). J'annonce mes liens d'intérêts: je suis président de la Commission des finances et gestion, mais j'interviens pour le groupe libéral-radical.

Pour rappel, la motion de notre ancien collègue Suter a été déposée à la suite des résultats des comptes 2015, résultats, il est vrai, bénéficiaires. Mais ne perdons pas de vue que ces bénéfices résultaient de recettes fiscales ou de recettes de transferts extraordinaires et donc non périodiques et non prévisibles au niveau du budget. Pour rappel également, la contribution de solidarité prélevée sur le salaire des employés d'Etat s'inscrivait dans les très nombreuses mesures structurelles et d'économie votées pour certaines par le Grand

Conseil et pour d'autres décidées unilatéralement par l'exécutif. Ce paquet se voulait global avec certaines mesures de réduction de coûts et d'autres d'augmentation de recettes et de taxes. Sans vouloir remettre en question l'effort consenti par le personnel, la motion sous-entend que l'excédent de revenus des comptes de l'Etat ne provient que des contributions de solidarité. Cela est naturellement faux et il convient de le dire. Pourquoi le motionnaire n'a-t-il pas aussi demandé la suppression de l'impôt minimal ou la remise à niveau de l'ancienne valeur locative ou la réadaptation de certaines taxes qui ont été augmentées? Ces changements touchent bien souvent plus durement les citoyennes et citoyens fribourgeois que la contribution de solidarité pour les employés de l'Etat. Pour la grande majorité d'entre eux, les rémunérations et les prestations sociales sont en effet restées très attractives, ceci malgré la réduction temporaire des salaires. Je relève que toutes les mesures d'augmentation de revenus sont pérennes et continuent d'être mises en œuvre aujourd'hui. A ce sujet, je souhaiterais, à titre personnel, que celle-ci soient réévaluées par le Conseil d'Etat. Il ne faudrait pas que l'Etat encaisse plus pour financer des prestations non nécessaires.

Notre groupe relève aussi le respect des promesses et des actions entreprises par le Conseil d'Etat durant ces 3 dernières années au sujet du personnel de l'Etat. Rappelons dans ce contexte-là qu'une provision pour le deuxième pilier a été créée aux comptes 2015 et que la contribution de solidarité a été abrogée au 1^{er} janvier 2017, ce que notre groupe salue par ailleurs. Relevons aussi que quand bien même l'indice suisse des prix à la consommation a baissé, les salaires des fonctionnaires ont été augmentés en 2017. Il faut le souligner, c'est un avantage que la plupart des employés œuvrant dans le secteur privé n'ont pas eu. Si on ajoute les difficultés techniques, vous aurez compris, M^{mes} et MM. les Députés, que notre groupe rejettera cette motion et vous recommande d'en faire de même.

Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV). Par cette motion, le motionnaire et les huit cosignataires désirent un remboursement de la totalité de la contribution de solidarité puisque le bénéfice de l'Etat durant la période 2014–2016 a dépassé le montant versé par ses employés. Le groupe démocrate-chrétien constate les faits suivants:

1. Les mesures structurelles ont été nécessaires et le bénéfice 2015 était dû à divers événements extraordinaires, notamment le double versement de la part de l'Etat au bénéfice de la Banque nationale suisse.
2. Le Conseil d'Etat s'est engagé par un accord auprès de ses partenaires (communes, personnel, syndicat) dans un paquet de mesures globales qui ne peut être rompu unilatéralement pour un seul de ces objets.
3. L'évolution future des finances de l'Etat reste incertaine, mais le Conseil d'Etat a tout de même créé une provision visant à éviter de nouvelles ponctions salariales.

4. De surcroît, une revalorisation salariale de 0,4% a été octroyée en 2017 malgré une indexation de l'échelle de traitement supérieure à l'indice des prix à la consommation de 2,8 points.

Le groupe démocrate-chrétien est conscient qu'il semble de plus en plus difficile de justifier des mesures d'économie avec l'état actuel de la fortune du canton. Il est clair que le fonctionnement ne doit pas être péjoré au profit de la thésaurisation, mais la fortune ne doit pas non plus être utilisée pour le fonctionnement, de surcroît à posteriori. C'est pourquoi le groupe démocrate-chrétien rejettera la motion à l'unanimité en recommandant au Conseil d'Etat l'établissement d'un programme d'investissements concret et réaliste.

Emonet Gaétan (PS/SP, VE). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignant et fais partie de la structure de la FEDE qui a négocié et accepté le programme des mesures d'économie.

Ma collègue, Chantal Pythoud, a développé quelques arguments soutenant le dépôt de cette motion. Le geste du Conseil d'Etat à l'égard de l'ensemble du personnel est une maigre consolation par rapport aux efforts financiers consentis par le personnel durant la période 2014 à 2016. Il est apprécié mais les efforts consentis par le personnel ont encore des effets positifs sur le compte cantonal aujourd'hui.

Je voudrais apporter encore trois éléments en faveur de cette motion qui est juste et réaliste et correspond aussi aux demandes et aux interrogations de nombreux employés d'Etat, principalement après l'annonce du bénéfice de l'Etat au bouclage des comptes 2015. Tout d'abord, le paquet des mesures d'économie était présenté comme équilibré et préconisant une symétrie des sacrifices. Certes, mais les agents de la fonction publique se sont vus doublement pénalisés, comme l'a rappelé notre collègue Sylvie Bonvin-Sansonnens tout à l'heure, soit en supportant des mesures touchant l'ensemble de la population et des mesures les touchant plus spécifiquement (contribution de soutien, suppression et report du palier). La symétrie préconisée ne s'est donc pas appliquée à tous. Ensuite, dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat rappelle que les mesures d'économie, mis à part celles touchant le personnel, vont perdurer. Le Conseil d'Etat ajoute qu'un compromis a pu être trouvé avec l'Association des communes fribourgeoises pour évaluer les effets pour les communes au cours de l'année 2017. Les associations professionnelles ont toujours, dans un esprit constructif, demandé le réexamen des effets des mesures d'économie sur le personnel. Mais le Conseil d'Etat s'est contenté de donner toujours les mêmes réponses que celles que nous trouvons ici dans son argumentaire. La motion proposée reprend des demandes qui n'ont pas trouvé grâce devant le Conseil d'Etat et il n'est pas exagéré de dire que nous nous sentons floués. Enfin, les arguments selon lesquels l'idée d'un remboursement présenterait des complications techniques d'exécution importantes, voire insolubles, sont certes louables mais j'espère que vous, chers collègues députés, ne baserez pas votre vote sur cet aspect.

En conclusion, la motion dont nous parlons ne demande pas de nouveaux avantages pour le personnel de l'Etat de certains secteurs susceptibles de faire l'actualité parlementaire en 2017, mais un juste retour du sacrifice consenti dont les effets ont probablement été sous-évalués par le Conseil d'Etat, qui n'a cessé de peindre le diable sur la muraille quand il s'agit de décrire les finances cantonales, sans doute finances dans la meilleure situation de Suisse et sans doute résultat excellent pour l'année 2016 grâce probablement à de nouvelles recettes exceptionnelles.

Encore une fois, je vous demande, au nom du groupe socialiste, de soutenir cette motion.

Election ordinaire Un membre de la Commission cantonale en matière de planification sanitaire en remplacement d'Yvonne Stempfel-Horner

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Permettez-moi de ne pas vous présenter M. Ralph Schmid, vous le connaissez, mais d'expliquer sa candidature.

Nous avons prévu de présenter Ralph Schmid comme candidat au Sénat parce que nous pensions, comme professeur à plusieurs universités, qu'il était de toute façon compétent. Mais après consultation avec les divers groupes, nous avons décidé de laisser ce siège au groupe socialiste qui avait un siège à remplacer et de renoncer à une candidature. Mais pour cette Commission, nous n'avions aucun siège durant la dernière législature et nous pensons que tous les 10 ans, le groupe Vert Centre Gauche a aussi le droit d'y envoyer quelqu'un. Je pense que Ralph Schmid, directeur de clinique et professeur à plusieurs universités, connaît la situation hospitalière et sanitaire dans plusieurs cantons et est mieux à même, dans cette enceinte, d'être membre d'une telle Commission. Encore quelque chose – je vais répondre aux bruits de couloir -: j'ai entendu hier encore: «on ne va pas élire Ralph Schmid parce qu'il est trop souvent absent.» Je pense que c'est un mauvais argument. Il y a certainement des députés dont la première qualité est leur présence constante mais je vais quand même vous rappeler un exemple: des députés ont fait une brillante carrière mais étaient souvent absents du conseil général, du Grand Conseil, de telle sorte qu'on les a menacés d'exclusion du parlement. Je parle de mon ancien collègue de bureau, le conseiller d'Etat Jean-François Steiert. Je pense que personne, ici, dira que c'était un mauvais député parce qu'il était trop souvent absent. Je pense que la compétence est un élément dont il faut aussi tenir compte et je vous prie de voter pour Ralph Schmid.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). Nous savons bien que nous sommes le plus petit groupe de ce Parlement, nous savons bien que nous n'avons pas forcément droit à des

parts du gâteau, nous avons l'habitude de nous contenter des miettes qui nous tombent parfois dessus. Je ne pense pas que jusqu'ici, nous avons eu les yeux plus gros que le ventre. Or, si nous voulons tenir compte de ce jeu des forces politiques, aujourd'hui finalement c'est assez simple, il y a 5 sièges, nous sommes 5 groupes. Je ne pense pas qu'on abuse en revendiquant un siège pour nous également cette fois. Maintenant, si on parle de compétence, je peux vous assurer et cela personne ne pourra ici prétendre le contraire que la candidature que nous proposons est sans doute la personne la plus compétente de ce Parlement en matière de planification sanitaire. C'est pourquoi, je vous remercie de voter pour notre collègue député, le professeur Ralph Alexander Schmid.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). Il s'agit maintenant de passer à l'élection d'un nouveau membre de la Commission cantonale en matière de planification sanitaire en remplacement d'Yvonne Stempf, PDC. Dans ce sens-là, il est légitime et clair que notre parti soutient Markus Bapst. Il a toutes les compétences aussi pour ce domaine-là. Il a parlé des permis de construire tout à l'heure mais il a aussi des compétences pointues dans tout ce qui touche au domaine des assurances sociales, des caisses maladie et au domaine hospitalier. Et vous verrez, il va déposer tout à l'heure aussi une motion dans ce sens-là. Je demande au Grand Conseil de soutenir le candidat Markus Bapst du groupe démocrate-chrétien.

—

Motion 2016-GC-46 (suite)

Godel Georges, Directeur des finances. Je crois que tout a été dit, de part et d'autre, mais permettez-moi de faire un rapide rappel ou un constat. Je veux juste rappeler qu'en 2013, le Grand Conseil a décidé d'un paquet, je répète, cela a été dit, et ce paquet est difficile à dissocier. Je rappelle que le Conseil d'Etat s'est mis d'accord, d'une part, avec l'Association des communes fribourgeoises, d'autre part, avec les syndicats. Et tout à l'heure, j'ai bien entendu les remarques de M. le Député Gaétan Emonet. Je dois dire que je suis un petit peu surpris, M. le Député, puisque vous faisiez partie des négociateurs, et moi j'ai appris que, quand on négociait et qu'on se mettait d'accord, l'affaire était dès lors réglée, que vous ayez signé ou donné la main ou la parole. J'ai du mal à comprendre vos propos: «ça n'a pas été fait dans les règles de l'art». J'espère qu'à l'avenir, M. le Député, nous allons encore discuter avec les syndicats et que vous aurez une ligne claire du début à la fin et respecterez les engagements.

Après, j'en viens aux quelques remarques qui ont été faites, à juste titre ou à tort. M^{me} la Députée Pythoud a signalé que les salaires n'ont pas été revalorisés depuis 2012 à l'exception de 0,4% au budget 2017, ce qui est juste, mais ce qu'elle n'a pas dit, c'est que les salaires de 2017 sont basés sur l'indice de 109.6 (indice de 2006), alors que l'indice de novembre 2016 se situe à 106.8. Je dirais même que l'indice de décembre

2016 est encore redescendue d'un dixième. Je crois qu'il faut prendre tous ces éléments en compte même s'il faut relever, et je le fais volontiers, le travail incroyable réalisé par l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat. Mais je crois qu'il faut prendre en compte cet élément que les salaires sont beaucoup plus élevés que l'indice des prix, ça paraît important.

Ensuite, la remarque qui est souvent avancée: la fortune de l'Etat a augmenté. C'est vrai qu'elle a augmenté mais je pense qu'on a bien des provisions pour assumer des moments difficiles et d'ailleurs, vous l'avez dit aussi, nous avons tenu nos paroles puisque nous avons créé un fonds de plusieurs millions pour ne pas retoucher le personnel. Eh bien seulement pour le budget 2017, nous avons puisé dans ce fonds 8 millions ce qui a permis de donner 0,4%. Ça c'est la réalité du terrain.

Je ne veux pas être plus long, mais je veux citer le dernier argument. Nous voulons investir davantage, cela est important. Il faut dire que ces dernières années, il faut le reconnaître, le Conseil d'Etat n'a pas pu investir autant qu'il avait prévu. Vous verrez encore les comptes 2016, nous n'avons jamais atteint les objectifs que nous nous étions fixés en terme d'investissements. Nous devons revoir pour investir davantage pour l'avenir de ce canton. Mais le dernier élément, qui est pour moi primordial, puisqu'on s'est mis d'accord avec les communes: le Grand Conseil a décidé en 2013 qu'on devait vérifier que toutes les communes étaient gagnantes à la fin, sans quoi on doit revoir l'impôt sur les véhicules et décider une nouvelle répartition si on constate que les communes ne sont pas toutes gagnantes. Actuellement, les services de l'Etat avec l'Association des communes ont examiné le rapport sur les comptes 2014 et 2015 et à la fin de l'année, lorsque nous aurons à disposition les comptes de l'ensemble des communes, nous allons vérifier tous ces éléments. Or, si aujourd'hui on modifie un des paramètres, tout ce qui a été fait jusqu'à maintenant va tomber à l'eau. Cela pourra être refait mais on ne peut pas tenir des engagements en faveur des communes et changer les éléments en cours de route. Par conséquent, je crois que vous l'aurez tous compris qu'il faut suivre la proposition du Conseil d'Etat de ne pas accepter cette motion.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 66 voix contre 32. Il y a 3 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechter Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP),

Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 32.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bündel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 66.*

Se sont abstenus:

Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG). *Total: 3.*

Elections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Assesseur-e à la Justice de paix de la Veveyse

Bulletins distribués: 101; rentrés: 99; blancs: 2; nul: 0; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élue *M^{me} Christine Michel-Vauthey*, par 89 voix.

Il y a 8 voix éparses.

Assesseur-e (représentant les travailleurs) à la Commission de conciliation en matière d'égalité dans les rapports de travail

Bulletins distribués: 101; rentrés: 100; blancs: 4; nul: 0; valables: 96; majorité absolue: 49.

Est élu *M. René Nicolet*, par 93 voix.

Il y a 3 voix éparses.

Elections ordinaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

Un membre du sénat de l'Université, en remplacement d'Hugo Raemy

Bulletins distribués: 102; rentrés: 100; blancs: 8; nul: 0; valables: 92; majorité absolue: 47.

Est élu *M. Philippe Savoy*, par 76 voix.

M. Pierre Mauron a obtenu 13 voix et M. Ralph Alexander Schmid, 3 voix.

Un membre de la Commission consultative des transports en remplacement de Dominique Corminbœuf

Bulletins distribués: 100; rentrés: 97; blancs: 5; nul: 0; valables: 92; majorité absolue: 47.

Est élu *M. Benoît Piller*, par 88 voix.

Il y a 4 voix éparses.

Un membre de la Commission cantonale en matière de planification sanitaire en remplacement d'Yvonne Stempfel-Horner

Bulletins distribués: 103; rentrés: 102; blancs: 3; nul: 0; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élu *M. Markus Bapst*, par 71 voix.

M. Ralph Alexander Schmid a obtenu 22 voix. Il y a 6 voix éparses.

Motion 2016-GC-52 René Thomet Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 48 al. 1)¹

Prise en considération

Pythoud-Gaillard Chantal (PS/SP, GR). J'annonce mon lien d'intérêt: je suis employée auprès du HFR, comme technicienne en radiologie.

L'alinéa 1 de l'article 48 de la loi sur le personnel de l'Etat, concernant l'incapacité durable de travail, stipule ceci: «L'incapacité durable de travail par suite de maladie ou d'acc-

¹ Déposée et développée le 10 mai 2016, BGC mai 2016 p. 1598; réponse du Conseil d'Etat, décembre 2016, BGC pp. 3516ss.

cident entraîne une cessation de plein droit des rapports de service lorsque sa durée dépasse 360 jours complets ou partiels d'absence dans une période de 540 jours consécutifs. L'autorité d'engagement peut réengager le collaborateur ou la collaboratrice, soit dès la cessation des rapports de service, soit de manière différée». Cette disposition entraîne des situations injustes. Par exemple, dans le cas où une personne est en incapacité de travail partielle à 50%, elle est considérée, pour le calcul, comme étant en incapacité de travail complète. Plus grave encore, au cas où une personne travaille à son taux de travail contractuel, mais présente un certificat médical pour une dispense de travail d'horaire de 12 heures ou de travail de nuit, au bout des 360 jours dans une période de 540 jours consécutifs, son contrat va être dénoncé, comme si elle avait été en arrêt de travail à 100%.

Par cette motion, il est demandé de modifier l'article 48 alinéa 1 de la LPers en biffant «ou partiels» et en ajoutant «les absences partielles sont comptabilisées proportionnellement à leur taux».

Le principe de comptabiliser une absence partielle comme une absence complète n'incite pas l'employé à reprendre son activité au plus tôt. A quoi bon reprendre son activité à 50% si elle est considérée comme nulle? Même si le droit au traitement total est garanti pendant une année et que les indemnités de perte de gain sont assurées pour la deuxième année, qu'est-ce qu'il advient de cette personne après ce délai? La plus grande injustice se situe pour les dispenses de travail de nuit ou les horaires de 12 heures. Ces situations concernent des personnes qui ont été atteintes dans leur santé et qui ne peuvent plus assumer ces horaires particulièrement éprouvants, alors qu'elles sont tout à fait capables de travailler en horaire normal à leur taux contractuel. Il s'agit le plus souvent de personnes de plus de 50 ans, qui ont œuvré pendant des décennies pour le service public et qui voient leur contrat de travail dénoncé à cause d'une dispense de travail de nuit ou de 12 heures, comptabilisée telle une absence à 100%.

Pour mieux comprendre, je peux illustrer par l'exemple concret d'une personne qui a subi une ablation de la thyroïde et qui depuis reçoit un médicament pour remplacer les hormones thyroïdiennes. Cette médication rend le sommeil impossible en journée, d'où l'impossibilité de récupérer et de travailler la nuit. Ou encore, la situation de personnes ayant été traitées pour un cancer, guéries mais fragilisées, et ne pouvant plus supporter des horaires éprouvants tels que le travail de nuit. A plus de 50 ans, son avenir professionnel est fortement compromis.

Je voudrais préciser que cet article ne concerne pas que le personnel du HFR, mais également les services de la Police, des prisons, des secteurs subventionnés, toutes les personnes qui travaillent de nuit ou en longs horaires.

Evidemment, les personnes travaillant leurs 8 heures 30 dans un bureau ne sont pas concernées par cette problématique.

Si la loi ne permet plus de considérer ces dispenses comme des arrêts de travail complets, les services concernés seront incités à trouver des solutions pour palier à ce problème. Par exemple, l'horaire de 3 x 8 au lieu de 2 x 12, le travail du week-end pour compenser les dispenses de travail de nuit, l'orientation de ces personnes dans des services fonctionnant en horaire de jour. Je suis convaincue que ces aménagements sont possibles.

En espérant que j'aie pu vous convaincre du bien-fondé de cette motion, je vous prie de bien vouloir la soutenir.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Cette motion remet en cause le calcul de la durée du droit au traitement dans deux situations: soit en cas d'incapacité partielle de travail, soit en cas d'incapacité d'accomplir certaines tâches, comme vient de l'expliquer la motionnaire.

Les motionnaires demandent que dans ces deux situations, les absences soient comptabilisées proportionnellement au taux partiel d'incapacité. Calculer un taux d'absence à 100% pour les personnes qui ont un taux d'incapacité partielle est aussi appliqué dans le secteur privé. Les conventions collectives qui réglementent une large part des rapports de travail de droit privé prévoient justement que les jours partiels d'absence soient comptabilisés en jours complets d'absence. Par conséquent, admettre que le secteur public les calcule tel que l'aimeraient les motionnaires entraînerait une différence injustifiable avec le secteur privé. On rappellera que les salaires des collaborateurs du secteur public sont dans une très large part payés par les impôts de l'ensemble de la population, donc par des salariés qui ne bénéficieraient pas d'un tel privilège.

En outre, comment justifier que deux personnes qui seraient en incapacité à 50% verraient leur congé maladie durer le double qu'une personne qui serait absente à 100%? Une telle façon de calculer ne pousserait-elle pas certaines personnes à annoncer un faible taux d'incapacité si elles savent que leur congé maladie n'est diminué que du taux d'absence. L'exemple donné par le Conseil d'Etat est parlant. Une incapacité partielle de 10% prolongerait les rapports de travail de 10 ans. Je crains que l'abstentionnisme devienne beaucoup plus répandu qu'il n'est dans le secteur public.

On rappellera aussi, en ce qui concerne le travail de nuit, qu'il y a eu une décision du Tribunal fédéral, disant que cette manière de faire n'était pas arbitraire.

En outre, je suis sûre que pour les cas que vous avez mentionnés, M^{me} la Députée Pythoud-Gaillard, il est possible de trouver une solution lorsqu'il y a une personne qui ne peut plus accomplir certaines tâches, parce qu'elle est en voie de guérison. Un bon secteur RH trouve une solution pour que cette personne soit placée dans un autre secteur. En tout cas, c'est comme ça qu'on fait à la Ville et je suis sûre que M. Godel confirmera qu'on fait la même chose à l'Etat.

Pour toutes ces raisons, le groupe libéral-radical vous demande de refuser cette motion.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Nous avons pris connaissance de cette proposition demandant la modification de l'article 48 de la loi sur le personnel de l'Etat. Cette motion vise à comptabiliser les durées d'incapacité de travail en fonction de leur taux, dans la comptabilisation des 360 jours de l'article 48 LPers. La solution actuelle, qui comptabilise les jours indépendamment du taux d'activité de travail, protège selon nous suffisamment l'employé d'Etat, dans la mesure où la loi sur le personnel prévoit un délai de 360 jours, soit une période de protection déjà largement plus étendue que celle prévue par le code des obligations. Accepter cette motion reviendrait à prolonger encore ce délai et compliquerait sensiblement le système.

Finalement, il faut rappeler que si le contrat prend automatiquement fin à l'échéance de ce délai, rien n'empêche l'employeur, à savoir l'Etat, de réengager l'employé dès que celui-ci aura retrouvé sa pleine capacité de travail.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre refusera cette motion qu'il juge inutile.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (*ACG/MLB, BR*). Le groupe Vert Centre Gauche a été très attentif aux informations données par cette motion et la réponse du Conseil d'Etat. Nous comprenons tout à fait les remarques légitimes de la motionnaire. On pourrait penser qu'il s'agit de détails, mais en fait il y a plus que cela en jeu: il y a la reconnaissance du travail et la motivation à continuer de s'engager pour son poste malgré des soucis de santé. Bien sûr, on peut régler les choses en interne, mais cela dépend aussi trop souvent de la bonne volonté de la hiérarchie. Le fait d'inscrire ce principe est un garant aussi d'équité entre tous. Mais, dans notre groupe, différentes voix ont aussi mis le point sur la difficulté à établir des calculs et des règles pour l'avenir dans les différentes situations. C'est pourquoi le groupe Vert Centre Gauche a laissé la liberté de vote à ses membres.

Dietrich Laurent (*PDC/CVP, FV*). Nos collègues motionnaires et leurs 19 cosignataires proposent de prendre en compte les jours partiels d'absence proportionnellement à leur taux, dans le calcul du droit au traitement durant 360 jours, cet état de fait entraînant des situations injustes selon les auteurs.

Il est important d'avoir une vision d'ensemble des conditions d'engagement à l'Etat de Fribourg. Dans le cas qui nous occupe, le système garantit la rémunération en cas de maladie ou d'accident: il accorde une rémunération à 100%, financée par l'employeur, durant la première année, et une indemnité perte de gain à 100% pour la deuxième année d'incapacité de travailler, pour une cotisation minimale de 1,5%. Il y a aussi un bon nombre de mesures de protection sociale, prenant en

compte par exemple les personnes handicapées et la réintégration sociale, le réengagement, etc.

Il est vrai toutefois qu'une incapacité de travailler entraîne une fin de droit au traitement et qu'une personne en incapacité partielle est considérée pour le calcul du droit au traitement comme en incapacité de travail totale. Cela peut mener à des situations personnelles difficiles.

Considérant ces éléments, il faut bien admettre que la situation des employés de l'Etat est bonne, en absolu, mais aussi en comparaison avec la grande majorité des salariés qui sont employés dans le domaine privé. Je vous pose la question: est-ce que cela est juste, pour reprendre les termes qui sont employés par les motionnaires?

De plus, la proposition de la motion peut mener à des situations aberrantes. L'exemple du Conseil d'Etat est parlant. On pourrait aussi extrapoler et déduire que quelqu'un qui travaille à 20% y aurait droit pendant 5 ans, pour être un petit peu plus réaliste. Je vous repose la question: est-ce que cela est juste, alors que nous devons considérer qu'un collaborateur ou une collaboratrice compte pour un collaborateur?

Le groupe démocrate-chrétien rejette ainsi la motion présentée, en priant toutefois le Conseil d'Etat et ses Directions de veiller particulièrement aux situations individuelles de ses employés se trouvant dans des situations délicates, telles que décrites dans la motion.

Godel Georges, Directeur des finances. J'ai écouté avec attention tous les députés qui sont intervenus pour soutenir ou contrer cette motion.

Evidemment, je comprends bien cette problématique, mais à l'instar de la réponse du Conseil d'Etat que vous avez eu l'occasion de consulter, je crois que l'Etat montre aussi sa largesse par rapport au droit privé. Comme vous l'avez vu dans le deuxième alinéa de la réponse, il est important de relever les droits du collaborateur, le salaire garanti sur deux ans et les mesures de prestations sociales.

Il est évident qu'on ne peut pas tout régler dans une loi. Mais j'ai été surpris des propos de M^{me} la Députée Pythoud-Gailard qui dit: «A quoi bon recommencer à 50% si ça ne compte pas?» Madame la Députée, je pense que la meilleure thérapie c'est de pouvoir recommencer le travail. C'est le plus important pour garder le pied à l'étrier, pour pouvoir essayer de se remettre en route. Je rappelle aussi, malgré tout, qu'il faut que les services tournent. Je vous donne un exemple: si une personne engagée à 100% peut revenir à 50% après quelques mois, mais comme le dit M^{me} la Députée, considère que cela ne sert à rien, il faut bien trouver une solution pour faire tourner le service. Ça signifie qu'il faut engager un remplaçant sous contrat de durée déterminée et lorsque l'échéance arrive, vous avez de nouveau – et ça m'est arrivé – des syndicats pour

dire que c'est inadmissible de ne pas garder cette personne. Il faut tout légiférer et vous ne pouvez pas.

A la fin du droit aux prestations, il y a cependant le sens humain, comme l'a relevé M^{me} la Députée de Weck. S'il y a la volonté de part et d'autre de trouver des solutions, on les trouve. Je parle en connaissance de cause. J'ai eu dans mes services des cas qui ont duré plus d'une année. Eh bien malgré cela on a trouvé des solutions. Encore dernièrement, dans un de mes services, je disais au chef de service qu'une personne n'allait plus à une fonction et qu'il fallait trouver une autre variante. S'il y a cette volonté, on trouve. Mais il faut des efforts de part et d'autre et je crois pouvoir dire que notre loi est plutôt avant-gardiste sous cet angle-là. Comme cela a été dit par plusieurs d'entre vous, elle va beaucoup plus loin que le droit privé.

Par conséquent, je vous propose, au nom du Conseil d'Etat, de refuser cette motion.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 70 voix contre 26. Il y a 5 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Coting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP). *Total: 26.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand

Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 70.*

Se sont abstenus:

Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG). *Total: 5.*

—

Mandat 2016-GC-57 René Thomet/Solange Berset/Xavier Ganioz/Pierre-Alain Clément/Raoul Girard/Sabrina Fellmann/Simon Bischof/Benoît Piller/Pierre Mauron/Nicole Lehner-Gigon

Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir¹

Prise en considération

Le Président. Nous passons au point N° 6 de l'ordre du jour: prise en considération du mandat 2016-GC-57 – Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir. Je vous rappelle que le Conseil d'Etat propose le rejet de ce mandat. Avant que j'ouvre la discussion sur cet objet, j'aimerais souligner qu'il ne s'agit pas aujourd'hui de faire de la publicité pour la votation fédérale du week-end prochain. Je prie donc tous les porte-parole de rester sur le sujet que l'on traite ce matin.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). J'indique tout d'abord mon lien d'intérêt en tant que membre de l'Union syndicale fribourgeoise.

Avec le mandat que nous vous soumettons, nous vous proposons de négocier le virage d'une réforme cantonale de l'imposition des entreprises avec une prétention, avec une ambition, celle d'en faire une réussite parce qu'admise et jugée profitable par la population, une réussite parce qu'estimée supportable et adéquate par les communes et une réussite parce que nous ne menaçons pas les prestations publiques dont nos concitoyennes et concitoyens ont besoin au quotidien. Notre mandat, ce n'est rien d'autre que cela.

Pour avancer cette prétention, nous nous appuyons sur ce que le Conseil d'Etat a claironné dès l'annonce d'un projet cantonal sur l'imposition des entreprises. Rappelez-vous, c'était le 15 décembre 2014 que notre exécutif annonçait sa

¹ Déposée et développée le 13 mai 2016, BGC mai 2016 p. 1604; réponse du Conseil d'Etat le 8 novembre 2016, BGC décembre 2016 pp. 3518ss.

volonté d'abaisser le taux d'imposition du bénéfice des entreprises installées dans notre canton. Et c'est in corpore que nos ministres de l'époque se sont présentés devant la presse pour affirmer: «Cette décision vise à améliorer la prospérité du canton pour le bien de tous». Quelle belle affirmation, pleine d'enthousiasme, pleine de confiance! Et c'est à elle, à cette détermination volontaire que nous faisons allusion et sur laquelle nous nous basons pour vous proposer, aujourd'hui, notre mandat.

Vous imaginez donc quelle déception fut la nôtre à la lecture de la réponse du gouvernement. Quelle déception de voir le Conseil d'Etat non seulement répondre négativement au mandat proposé, alors que ce mandat reprend les intentions d'origine du Conseil d'Etat, mais de voir ce même Conseil d'Etat enterrer sa belle détermination en avançant benoîtement – là, je cite la conclusion de la réponse même du gouvernement au mandat -: «Qu'il ne maîtrise pas le facteur de réussite de la RIE III cantonale!» Je parle de déception pour ne pas parler de pitoyable aveu d'échec.

Que doit-on en conclure? Que le projet, dans sa mouture actuelle, se fera sur le dos des contribuables et que les millions qui serviront à flatter les sociétés de capital devront se trouver au détriment du service public! La question est plus que légitime.

Ensuite, cela veut-il dire qu'à défaut d'adhésion populaire, notre exécutif compte faire passer son projet aux forceps en agitant le spectre de délocalisations par dizaines? Certes, on nous annonce des mesures de compensation discutées avec le patronat mais ces mesures ont été discutées avec ce seul patronat, sans intégration aucune des autres composantes de la société fribourgeoise, en particulier des syndicats et des partis de gauche. Une table ronde a pourtant été sollicitée avec insistance par ces mêmes composantes sans qu'une réponse véritablement concrète n'y soit donnée. Nous sommes à des années-lumière des efforts et du compromis trouvé il y a encore peu par nos voisins vaudois.

Tout cela veut-il dire, enfin, que notre gouvernement entend faire passer son projet en force, sans tenir compte des conséquences financières qui vont s'abattre sur nos communes? Encore une fois, la réponse au mandat est édifiante. Sur cinq paragraphes dédiés au sujet, le Conseil d'Etat rappelle combien il s'est investi pour informer les communes sur ses conséquences, lourdes s'il en est. Il y a de quoi rester consterné. Informer, oui, c'est une bonne chose mais les communes attendent une garantie. Annoncer la tempête, c'est certes louable mais laisser passer la tornade, c'est tout simplement irresponsable! Plusieurs conseils communaux ont d'ailleurs fait connaître publiquement leurs craintes en la matière.

Preuve est faite, chers collègues, qu'en l'état actuel du projet de réforme, notre exécutif en est resté à des effets d'annonce. Outre les fanfaronnades, il n'est en mesure, aujourd'hui, ni de garantir le maintien des prestations publiques, ni de rassu-

rer les communes sur leur avenir et est loin encore de réunir derrière lui un début de soutien populaire.

Ce constat impose une réaction réfléchie, engagée. Cette réaction, elle nous incombe, à nous comme législatif cantonal, et le mandat que nous vous proposons en est la première pierre.

Je vous invite à soutenir notre mandat.

Bürdel Daniel (PDC/CVP, SE). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis directeur adjoint de l'Union patronale du canton de Fribourg. Aujourd'hui, je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse claire et détaillée concernant les enjeux, les contraintes, les risques et surtout les chances de cette réforme importante de l'imposition des entreprises III. Nous sommes d'accord avec le mandataire que la RIE III est d'une grande importance pour notre canton et pour toute la Suisse. Le groupe démocrate-chrétien s'engage donc avec conviction pour que cette réforme soit acceptée au niveau national lors de la votation fédérale de dimanche prochain.

La réforme, au niveau national, va fixer un cadre légal. Elle permet aux cantons de mettre en place différentes mesures pour assurer que le tissu économique reste stable. Les enjeux sont importants. En cas d'un refus ce dimanche, une forte chance existe que de nombreuses entreprises veuillent quitter la Suisse et surtout que de nombreuses places soient perdues, non seulement dans les grandes entreprises, mais aussi et surtout auprès des PME, qui ne peuvent plus livrer des biens et services à ces grandes entreprises. Une acceptation de la RIE III nationale, ce dimanche, est donc primordiale. (*remous!*)

Quant au projet cantonal de la RIE III – sur lequel le peuple ne s'exprimera pas dimanche prochain – (*remous plus forts encore!*), Fribourg a mis en consultation un projet de réforme adapté aux besoins de notre canton. Le Conseil d'Etat a essayé, dans son projet de loi, de trouver un équilibre qui assure que les entreprises bénéficiant actuellement d'un statut spécial vont rester dans le canton de Fribourg.

Je me permets d'ajouter, ici, que le patronat s'est mis d'accord sur l'introduction de mesures compensatoires à hauteur de 22 millions par année pour compenser la diminution du taux d'imposition de 19,86 à 13,72 pour toutes les entreprises. Ceci dans l'idée de faciliter l'acceptation de ce projet important et de répartir de manière adéquate les éventuelles pertes fiscales limitées dans le temps.

Die Antragssteller fordern den Staat auf, dafür zu sorgen, dass die Reform keine Abstriche an staatlichen Leistungen zur Folge hat. Der Staatsrat hat im kantonalen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der USR III aufgezeigt, dass auf Basis des Steuerjahres 2013 gewisse Ausfälle anfallen können, doch wenn das Wachstum der Unternehmenssteuern in einem

etwa gleichen Rahmen weitergehen sollte, wie im Schnitt der letzten Jahre – es wurden durchschnittlich 6,5% mehr Unternehmenssteuern pro Jahr bezahlt –, besteht eine grosse Chance, dass bei Einführung der USR III im Jahre 2019 die errechneten und durch das Finanzdepartement kommunizierten fiktiven Steuerverluste bereits zu einem grossen Teil oder ganz kompensiert werden könnten.

Wenn nun 10 sozialdemokratische Grossräte in einem Auftrag den Kanton Freiburg parallel dazu auffordern, dafür zu sorgen, dass die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform vom Volk getragen wird, so ist dies für unsere Begriffe unangebracht. Gerade die linken Kreise haben im Abstimmungskampf keine Gelegenheit ausgelassen, die Reform als reine Schaffung von Steuerschlupflöchern abzutun und zu diskreditieren. Es ist einfach, auf der einen Seite den Staat dazu aufzufordern, das Volk unter die Reform zu bringen und auf der anderen Seite die Propagandamaschine hochzufahren, um genau das Gegenteil zu erwirken und die Reform, wo immer es geht, zu diskreditieren.

Es ist zu hoffen, dass dieses gefährliche Spiel nicht zum Erfolg führt und dass die Reform, die sehr breit von Bundesrat, Parlament, sämtlichen bürgerlichen Parteien und von Wirtschaftsverbänden getragen wird, vom Schweizer Volk angenommen wird.

Il est important de relever que cette réforme fiscale est incontournable pour que la Suisse soit conforme aux accords de libre-échange au niveau international; nous le savons tous. Il ne s'agit donc pas d'offrir un cadeau aux entreprises.

Le groupe démocrate-chrétien est d'accord qu'une partie des communes et paroisses peut être touchée, durant un certain temps, de manière importante par l'introduction de la RIE III en 2019. C'est pourquoi le groupe démocrate-chrétien est d'accord que l'Etat mette à disposition plus de moyens en faveur des communes et paroisses, pour compenser ces pertes durant les premières années après l'introduction de la RIE III. Il faut également être clair et mentionner ici que la part de l'Etat a toujours été augmentée ces dernières années et que des économies de l'ordre de grandeur des pertes annoncées par la Direction des finances ne mettent pas en question le fonctionnement de l'Etat. Elles correspondent à un programme d'économies normal que chaque Etat et entreprise doit mettre en place de temps en temps pour augmenter l'efficacité de son fonctionnement.

Nous restons persuadés que cette réforme fiscale peut être mise en place sans devoir réduire les prestations de l'Etat.

Acceptons donc cette réforme nationale ce dimanche prochain et mettons ensemble ... (*brouhaha important*).

Le Président. M. le Député, votre temps de parole est écoulé.

Chassot Denis (VCG/MLG, BR). Si la réforme RIE III est acceptée en votation populaire ce dimanche, elle aura iné-

vitement des répercussions financières pour les collectivités publiques. De par l'ampleur et les incertitudes de cette réforme, il est même à craindre que la situation financière de l'Etat et des communes ne se péjore. Il est, certes, très louable de supprimer les régimes fiscaux spéciaux et de garantir une imposition compétitive des entreprises en harmonisant les taux d'imposition. Bien qu'il soit incontestable qu'il faut mettre fin aux privilèges des grandes entreprises, il est tout aussi important de maintenir un tissu économique stable et de générer de la croissance et de l'emploi.

Malgré la diminution des recettes fiscales, le Conseil d'Etat doit s'engager à tout mettre en œuvre pour qu'il n'y ait pas de coupes dans les prestations publiques et que les missions de l'Etat continuent d'être garanties: santé, éducation, social, transports. Il reste à espérer que les mesures d'accompagnement, prévues et promises par le Conseil d'Etat, soient réellement appliquées pour garantir une contrepartie équitable à la population et aux communes. Nous serons attentifs à ce que la proposition du Conseil d'Etat de compenser le plus équitablement possible les pertes de recettes fiscales pour les communes ne soit pas une lettre morte et, surtout, qu'il n'y ait pas non plus de report de charges supplémentaires sur les communes. La mise en œuvre de cette réforme ne doit pas s'accompagner d'une hausse du taux d'impôt, aussi bien sur le plan communal que cantonal. Ce n'est pas aux communes à faire, à elles seules, les frais de cette réforme. En effet, elles doivent assumer des services de proximité nécessaires au bien-être de leurs citoyens. Elles sont de plus en plus mises à contribution pour de nombreuses tâches qui leur incombent de manière à offrir une qualité de vie optimale à la population. Il serait très regrettable que les communes doivent renoncer à des projets ou à des investissements faute de moyens.

Pour toutes ces raisons, notre groupe soutient le mandat qui nous est proposé et nous vous demandons de l'accepter.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la Coalition fribourgeoise contre les cadeaux fiscaux et pour une défense du service public et de l'emploi, qui est, à ce titre, opposée à la RIE III cantonale.

Ce que nous, députés socialistes, visons avec le dépôt de ce mandat, la Coalition l'a aussi demandé lors des rencontres ayant eu lieu avec vous, M. le Commissaire. Cette Coalition a demandé une réforme équilibrée qui ne péjore pas les revenus fiscaux. Elle a demandé la mise sur pied d'une table ronde regroupant toutes les parties concernées, donc non seulement l'économie et les patrons, mais aussi les partis politiques ici présents, partis politiques de tous bords, ainsi aussi que les syndicats. Ces demandes sont, malheureusement, restées lettre morte.

Aujourd'hui, la crainte des mandataires est celle d'assister à des coupes budgétaires faites au détriment de la qualité des services publics offerts à la population. Car des coupes, il y aura si l'on en croit la réponse du Conseil d'Etat, qui annonce

des pertes annuelles de 45,6 millions de francs, et tous les ministres des finances cantonales – sauf Neuchâtel – se sont engagés à ne pas augmenter les impôts sur les personnes physiques.

Une autre phrase m'interpelle dans la réponse du Conseil d'Etat, que je ne trouve pas claire, contrairement à mon collègue Bürdel. En effet, le Conseil d'Etat affirme que les sociétés à statut fiscal payeront plus d'impôts et ainsi «permettront, selon toute vraisemblance, de compenser les pertes induites par la mise en œuvre de la réforme RIE III». Or, dans le même paragraphe, le Conseil d'Etat estime la diminution des recettes à 81,2 millions à compter de 2030! Donc, je vous pose la question, M. le Commissaire, si les pertes sont compensées après 2030, quand le seront-elles? 2040? 2050?

Je crois que la seule façon d'y voir un peu plus clair, c'est d'accepter ce mandat, ce que je vous recommande de faire.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). En préambule, je déclare mon lien d'intérêt: je suis propriétaire d'une société fiduciaire, ici à Fribourg.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance du mandat déposé le 13 mai 2016 par nos collègues socialistes. Depuis, on peut considérer que ce mandat est devenu caduc, notamment avec le projet cantonal soumis en consultation jusqu'à la fin de l'année 2016.

En effet, que demande ce mandat? Que la réforme n'occasionne aucune coupe dans les prestations publiques.

J'ai personnellement pris part à la consultation du projet cantonal et je n'y ai vu aucune coupe dans l'avant-projet. Au contraire, les mesures d'accompagnement prévues, financées par les entreprises faut-il le rappeler, augmentent les prestations sociales, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, des structures d'accueil extrafamilial ou encore de l'augmentation des allocations familiales. Toutes ces mesures visent, au contraire, à améliorer les prestations à la population et non pas à les péjorer.

Le mandat demande une forte adhésion populaire. Sur ce point, permettez-moi de penser que les auteurs du mandat font preuve de mauvaise foi. Le groupe socialiste a annoncé le referendum avant même de connaître l'avant-projet de loi. En général, on annonce un referendum après les travaux législatifs si ceux-ci ne correspondent pas aux souhaits des futurs référendaires. Non, dans le cas de la réforme de l'imposition des entreprises III, on lance le referendum avant même de connaître le projet de loi. C'est faire de la politique politicienne à la petite semaine. C'est alors une approche dogmatique des dossiers sans tenir compte de l'intérêt général. Cela ne ressemble pas à la façon dont on fait de la politique dans notre canton.

Par ailleurs, le plus bel exemple d'adhésion populaire à cette réforme de l'imposition, et vous l'avez cité vous-mêmes, c'est

le canton de Vaud, avec le soutien du parti socialiste vaudois et premier d'entre eux, le conseiller d'Etat Pierre-Yves Mailard. Les socialistes fribourgeois seraient bien inspirés de prendre exemple sur leurs camarades vaudois.

Enfin, vous demandez que les communes soutiennent cette réforme. J'ai envie de vous répondre que c'est dans leur propre intérêt, aux communes, de soutenir cette réforme car, si elle devait être refusée, il est à craindre que les recettes fiscales des entreprises chutent rapidement. D'abord, les sociétés à statuts fiscaux spéciaux changeraient rapidement de canton. Pour certaines d'entre elles, il suffirait d'aller sur Vaud puisque les Vaudois sont en avance sur nous. Je vous rappelle que déménager des bureaux, ce n'est pas très compliqué.

Faut-il rappeler que les sociétés à statuts fiscaux spéciaux emploient 3000 personnes dans notre canton. En plus, par effet de ricochet, cela toucherait finalement toutes les PME qui gravitent autour. Ces PME verraient leur chiffre d'affaires, respectivement leurs résultats, se réduire aussi drastiquement.

Bref, l'attractivité fiscale de notre canton en prendrait un sacré coup. Dans ce cas de figure, il est à craindre que la croissance des recettes fiscales des personnes morales s'infléchisse sérieusement. Finalement, ce serait le train de vie de l'Etat et les prestations publiques qui en pâtiraient; ce que vous ne voulez surtout pas.

Pour terminer, deux chiffres pour bien illustrer mon propos. Vous le savez, durant la législature 2006–2011, le Grand Conseil a réduit de manière substantielle l'imposition des entreprises et des personnes physiques par ailleurs. Les plus anciens parmi nous le savent aussi, j'ai été l'un des initiateurs de ces baisses fiscales. Qu'en a-t-il résulté? Vous avez la réponse à la page 399 de l'Annuaire statistique 2017 du canton de Fribourg. En 2006, le rendement de l'impôt cantonal des personnes morales, impôt sur le bénéficiaire et le capital, se chiffrait à 92,8 millions. En 2014, dernière année connue et entièrement taxée, ce même rendement de l'impôt cantonal se montait à 162,7 millions. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes et je n'ai rien d'autre à ajouter.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndique de la commune de Villars-sur-Glâne et je vous promets, M. le Président, que je m'efforcerais de donner effet à votre recommandation et ne pas faire de la publicité.

Néanmoins, permettez-moi de m'exprimer au nom des communes qui, contrairement à ce que dit le député Peiry, ne se sortent pas toutes haut la main de cet exercice périlleux. La commune de Villars-sur-Glâne en particulier fait, avec certaines autres communes, l'objet d'une ponction des plus radicales, si je puis dire, en matière d'application par le Conseil d'Etat de Fribourg de la RIE III puisque, d'après les estimations qui nous ont été fournies par le canton – encore une fois, ce n'est pas nous qui inventons ces chiffres, c'est le canton qui

nous les a transmis – nous devrions perdre 57% des rentrées fiscales des personnes morales. Cherchez l'erreur!

Dans le projet qui nous a été transmis ici, la réponse du Conseil d'Etat soulève, bien au contraire, beaucoup d'inconnues. Beaucoup d'inconnues, pourquoi? Parce que les pistes ont été cherchées par le Conseil d'Etat pour essayer d'atténuer les effets de la RIE III, cela nous ne le contestons pas, de même que nous relevons l'effort fait par les entreprises fribourgeoises en matière de formation, en matière aussi de petite enfance, mais malheureusement, ces efforts-là ne toucheront pas les communes.

En ce qui concerne les mesures de compensation que prône le Conseil d'Etat, on sait que c'est un montant, pour les communes en tout cas, de l'ordre de 8 millions de francs qui est prévu mais sur une période de sept ans, limitée donc. Mais ces 8 millions de francs, on ne sait pas comment ils vont être redistribués, d'une part et, d'autre part, ce que l'on sait, c'est qu'ils vont s'ajouter aux bénéficiaires des communes et donc rentrer dans la péréquation intercommunale, ce qui signifie qu'en fin de compte ils vont finir par éliminer la compensation. En effet, nous avons fait un calcul estimatif, puisque là encore, on manque de pistes pour arriver à faire quelque chose de sérieux. Nous estimons que si on touche 2 millions, 1 million finira dans la péréquation. Voilà donc encore un autre problème qui nous fait dire que le Conseil d'Etat devrait sérieusement réexaminer la chose.

Quand je vous dis examiner la chose, c'est en particulier essayer de trouver d'autres voies. Et d'autres voies, c'est tout d'abord le principe de cette fameuse péréquation intercommunale, dont je rappelle qu'elle est revue tous les trois ans. Il serait peut-être intéressant de faire d'abord l'exercice sur une année, notamment en fonction de cette nouvelle donne qu'est la RIE III, pour autant qu'elle entre en vigueur, évidemment! Une autre voie est le désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes. Là, il faudrait effectivement revoir les efforts que sont appelées à faire les communes. A cet effet, puisqu'on parle d'inspiration, peut-être que le Conseil d'Etat serait inspiré de prendre exemple sur ce qui s'est fait dans le canton de Vaud puisqu'on nous a dit que c'était la panacée.

Toujours est-il, M. le Président, M. le Rapporteur du gouvernement, permettez-moi de vous dire qu'il me paraît important, du point de vue en tout cas de certaines communes qui, comme la mienne sont dans cette situation délicate, que le Conseil d'Etat revoie très sérieusement sa copie.

Pour ces raisons, je vous demanderai d'accepter ce mandat.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). J'annonce mes liens d'intérêts: je suis directrice de la Fédération patronale et économique et je m'exprime au nom du groupe libéral-radical. Je vais m'efforcer de retenir la recommandation de notre président.

Le groupe libéral-radical a examiné avec intérêt le mandat qui nous est soumis. On nous demande aujourd'hui d'accepter un mandat pour contraindre le Conseil d'Etat à entreprendre avec succès la réforme de l'imposition des entreprises.

N'en déplaise à leurs auteurs, le succès de cette réforme cantonale dépend d'un certain nombre de facteurs que le Conseil d'Etat fribourgeois ne maîtrise pas, à commencer par le sort qui sera réservé à la RIE III au niveau fédéral. Difficile de ne pas rappeler que cette réforme de l'imposition des entreprises est considérée comme le plus important bouleversement de la fiscalité suisse depuis l'après-guerre. C'est dire si les enjeux sont essentiels, tant au niveau fédéral que cantonal. On se doit, dans un premier temps, de réussir cette réforme au niveau fédéral, qui fixe un cadre général permettant aux cantons de conserver leur autonomie afin de pouvoir concrétiser, dans un deuxième temps seulement, la réforme cantonale.

Qu'on le veuille ou non, l'économie est mondiale. La Suisse et notre canton participent à une compétition internationale. Si on veut rester dans le peloton de tête, les mesures envisagées doivent permettre de garantir l'attractivité de notre place économique au niveau international et ce à long terme.

Le projet cantonal de réforme fiscale était en consultation jusqu'à la fin décembre dernier. Il pourrait encore subir quelques modifications. Le Conseil d'Etat n'a pas attendu les auteurs du mandat pour agir car, depuis 2014, il s'est efforcé de trouver des solutions avec une politique proactive, avec pour objectifs, d'une part, de fixer un taux d'imposition attractif, des mesures permettant d'éviter le départ des entreprises internationales, qui aurait des conséquences néfastes également pour nos petites et moyennes entreprises suisses et, bien évidemment, pour les emplois. D'autre part, il s'agit de garantir les recettes nécessaires à l'Etat pour financer les prestations et faire en sorte qu'elles puissent être maintenues dans l'intérêt de la population. Dans notre canton, le potentiel des statuts spéciaux représente près de 70% de l'impôt cantonal sur le bénéficiaire. C'est dire si le départ de ces entreprises priverait inmanquablement l'Etat de recettes substantielles et occasionnerait inévitablement la perte de places de travail.

Dans la perspective d'obtenir l'adhésion populaire, le Conseil d'Etat a, comme d'autres cantons d'ailleurs, négocié des mesures de compensation avec le patronat depuis plus de deux ans. Ces nouvelles mesures, financées par les entreprises, profiteront à l'ensemble de la population, via l'augmentation des allocations familiales, la création des places d'accueil, la baisse des tarifs pour les parents qui ont des enfants dans des crèches ainsi que, par exemple, les subventions pour les personnes qui entreprennent une formation professionnelle supérieure ou encore par le biais de l'Association du Centre professionnel.

D'autre part, afin d'anticiper les conséquences de cette réforme, le Conseil d'Etat a également fait une première provision de 20 millions lors du bouclage des comptes 2015 pour atténuer les effets de la RIE III. Des propositions sont faites pour une compensation forfaitaire annuelle de 8,5 millions aux communes et ce sur sept ans.

Ce n'est pas qu'au Conseil d'Etat de réussir la réforme de la fiscalité des entreprises. Il a fait la première partie du travail, comme on a pu le lire dans la réponse au mandat, en préparant le projet qui sera soumis au Grand Conseil. La deuxième partie dépendra de nos discussions en commission et ensuite de nos débats devant le Grand Conseil. C'est à nous tous qu'incombe cette responsabilité dans l'intérêt des finances publiques, des entreprises et des habitants de ce canton. Les auteurs du mandat ne peuvent se cacher derrière le Conseil d'Etat. Il faut garder à l'esprit qu'ils ont, que nous avons, une responsabilité partagée dans la réussite de cette réforme au niveau fédéral et cantonal, fruit d'un compromis qui a fait le succès de la Suisse, que l'on nous envie.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical refuse, à l'unanimité, d'accepter ce mandat.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). Par rapport à ce mandat, j'ai envie de donner aussi une prise de température sur la vision des PME par rapport à cette grande réforme.

Je vois la PME fribourgeoise de la façon suivante. Je la vois innovante, souple, bien intégrée, qui ne travaille pas sur le dumping salarial, ni avec des travailleurs au noir et qui est très proche, naturellement, aussi de notre Etat, avec des conditions-cadres très favorables. Cette réforme, extrêmement importante pour notre société suisse et fribourgeoise, m'amène à vous dire ceci.

On ne s'est jamais posé la question suivante: est-ce normal, finalement, que la multinationale paie sensiblement moins d'impôts que la PME? Je trouve, une fois de plus, que le chef d'entreprise fribourgeois, suisse, bien intégré dans le réseau économique, fait preuve d'une responsabilité économique et civique au-delà de tout soupçon. Je trouve la solidarité et l'égalité de traitement, là aussi, indispensables. On dit souvent que les PME ne paient pas d'impôts parce que la majorité d'entre elles sont des raisons individuelles simples où les bénéfices sont attribués au salaire du patron, directement imposé comme tel.

Cette réforme va aussi donner un correctif important par rapport à la force du franc suisse. Une majorité de nos entreprises exporte et ce franc fort a pénalisé naturellement grandement aussi notre économie. Celle-ci va jouer le jeu dans le cadre de ce mandat. Le Conseil d'Etat a obtenu 22 millions du patronat pour des engagements sociaux. Je pense que c'est un geste fort, bien marqué pour ce faire.

Ce qu'on va demander aux multinationales est tout à fait correct et acceptable, ce changement au niveau fiscal, parce qu'il n'y a pas que l'impôt pour elles. Il y a un Etat stable, des conditions-cadres économiques favorables. On sait qu'on est, et cela m'a fait particulièrement plaisir, le pays le plus innovant actuellement grâce à nos hautes écoles, grâce à nos infrastructures qui sont superbes. Google, il y a deux semaines, ouvrait son nouveau centre de Zurich. Une des plus grandes entreprises mondiales a décidé que le deuxième centre mondial sera la Suisse, sera Zurich. Pensons à ça, c'est notre futur.

Par rapport au mandat et à la fiscalité, on parle toujours de pertes. On parle négativement de cette réforme. C'est un arrêt sur image à un moment donné, qui donne à ce moment-là, si on met les chiffres comme ils ont été décidés, un effet négatif de l'imposition fiscale. Mais on le sait bien, l'économie évolue, le monde évolue. Cet argent économisé en impôts sera réinvesti en infrastructures, en postes de travail, en emplois, en nouveaux impôts. Toutes les réformes ayant eu lieu jusqu'à maintenant ont donné un petit point de repli pour ensuite remonter plus haut. Dans ce sens-là, je suis le premier d'accord, il ne faudra pas diminuer les prestations et je suis convaincu que la fiscalité, qui ressortira de cette troisième réforme, sera favorable aussi pour notre canton.

En conclusion, j'attends des sociétés qu'elles aient de bonnes conditions-cadres, qu'elles fassent preuve de responsabilité. Cette réforme actuelle en cours leur donnera la récompense et les moyens pour être prospères et performantes à l'avenir. Dans ce sens-là, je suis d'avis de ne pas entrer en matière sur ce mandat et de soutenir, de par mes propres propos, l'avis du Conseil d'Etat.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Je commence par mes liens d'intérêts. A l'instar de M. Peiry, je suis également propriétaire d'une PME locale et suis également membre de la Fédération patronale que dirige M^{me} Gobet. Contrairement à eux, je pense, pour ma part, que cette réforme telle qu'elle est annoncée ne sert en rien les PME et détériore leur situation. A voir les expressions des groupes libéral-radical, démocrate-chrétien et de l'Union démocratique du centre dans cette enceinte, le mandat sera probablement rejeté et c'est dommage! Par contre, le résultat de dimanche apparaît beaucoup plus serré. A peu de choses près, cette décision sera soit acceptée, soit refusée – on le sait – à une très courte majorité dans un camp ou dans l'autre. Il se peut encore que le résultat du canton de Fribourg ne corresponde, au final, pas au résultat suisse. C'est ainsi que j'en appelle au Conseil d'Etat, et surtout à M. le Commissaire du gouvernement Georges Godel, de prendre acte du résultat, quel qu'il soit, avec respect et mesure.

En cas d'acceptation de cette réforme suisse, il conviendra de prendre des mesures cantonales importantes pour diminuer autant que faire se peut les répercussions fiscales négatives

que cela engendrerait pour ne pas nous mettre tout simplement en situation de crise.

Si la RIE III de dimanche était refusée, à mon avis, il serait sage – que le mandat d’aujourd’hui soit accepté ou non – de ne rien faire jusqu’à ce qu’un nouveau projet fédéral intervienne, vraisemblablement d’après les informations que l’on a, dans la version plutôt du Conseil fédéral. En tout cas, ne pas continuer avec le projet cantonal en cas de refus de la RIE III dimanche, cela me paraît vraiment essentiel.

Nous parlons de coupes, nous parlons de pertes d’impôts de 45,6 millions dès 2019, dès l’entrée en vigueur, puis de 81 millions dès 2030. Pour ma part, on peut estimer ceci. J’aimerais bien que M. le Commissaire du gouvernement nous dise un mot sur les prestations qu’il entend couper, les mesures qu’il entend prendre pour juguler ces pertes. Est-ce que l’on va – comme on l’a déjà vu – descendre les salaires? Est-ce que l’on va, finalement, ne pas engager du personnel supplémentaire dans les prisons, à la police, dans les hôpitaux, les soins, les homes? Qu’est-ce qu’il y a encore à prendre? Il faut qu’on le sache pour que nous puissions voter en toute connaissance de cause.

Quelles sont les solutions à apporter aux communes? Est-ce qu’il y aura une assistance aux communes? Est-ce qu’il y aura un soutien supplémentaire? Est-ce que les communes seront accompagnées dans ces démarches cruelles qu’elles devront subir au vu de la perte qu’elles devront engendrer? Le canton a une fortune importante, les communes n’en ont pas.

Nous ne lançons pas des éléments basés sur la mauvaise foi, pour répondre à M. Peiry. J’ai simplement envie de lui dire que, non seulement ça n’était pas le cas, le groupe socialiste n’a pas lancé de referendum puisqu’il attendait effectivement la venue du texte légal pour l’annoncer, mais le groupe socialiste aurait surtout apprécié d’apprendre le taux fixé à Fribourg de 13,72 plutôt directement de la part du commissaire et non lors d’une annonce à la Chambre patronale. Je crois que cette manière de faire dérange aussi un petit peu dans ce canton.

Au niveau de l’acceptation en général, je crois qu’il est du devoir du Conseil d’Etat d’agir, comme cela a été dit souvent, d’une manière identique au canton de Vaud. Le canton de Vaud a anticipé la réforme et l’a fait avant le niveau fédéral. Maintenant que le niveau fédéral est en passe d’être réglé, il est vraiment urgent d’attendre. C’est-à-dire qu’il faut adopter un consensus qui allie non seulement la droite et la gauche et même aller vers un trio qui associe également les communes, si vous ne voulez pas à nouveau débattre de cet objet sur un referendum cantonal. Si la loi soumise au Parlement n’est pas correcte, vous devrez arriver à ça. Je crois qu’il est de votre devoir d’y donner suite.

En tout cas, ce que je vous demande en toute sérénité, c’est d’agir avec respect et mesure quel que soit le résultat de

dimanche et de prendre dès maintenant les bons éléments, les bonnes décisions car on ne peut pas fanfaronner avec un tel projet. M^{me} Gobet disait que c’était le projet phare le plus important, j’ai envie de dire oui. On a vu les résultats de la RIE II, les pertes annoncées, les pertes réelles. J’espère juste que ce ne sera pas un camouflet identique, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal. C’est là qu’il vous appartient, M. le Commissaire, respectivement le Conseil d’Etat, de faire preuve d’une grande prudence.

Godel Georges, Directeur des finances. Vous me permettez de reprendre les propos de M. le Député Mauron. Je vais répondre avec respect et mesure.

Tout d’abord, j’ai bien écouté la première intervention de M. le Député Ganioz. Il a parlé de sa déception concernant le refus de ce mandat, alors que ce dernier allait dans le sens du Gouvernement. Quand j’ai entendu ça, je me suis demandé si M. le Député Ganioz était en train de se repentir d’avoir déposé ce mandat et qu’il ne servait à rien. C’est une question que je me pose, comme M. le Député Peiry.

Ensuite, deux députés sont intervenus et ont trouvé à redire au Gouvernement, respectivement au commissaire du Gouvernement, parce qu’ils n’avaient pas eu droit au chapitre, pas eu droit à une table ronde. J’aimerais juste rappeler à cette Coalition de gauche et au parti socialiste, dont certains membres sont ici présents, que j’ai eu l’occasion de les recevoir à deux reprises avec mes services, où nous avons eu une discussion approfondie. Il y avait même une fois le patronat. La dernière fois qu’ils ont été reçus, c’était le 1^{er} décembre 2016. Le lendemain, comme je l’avais promis, j’ai demandé à mon secrétaire général d’adresser un courriel à la Coalition de gauche, qui disait ceci: «Je me réfère à la rencontre d’hier et vous précisez, pour la bonne forme, comme indiqué par le Directeur des finances, qu’une future table ronde serait organisée si vous en faisiez la demande explicite. Il s’agirait alors que vous nous précisiez qui devrait y participer et quels seraient précisément les points à traiter. Salutations». Ce courriel a été envoyé le vendredi 2 décembre, à 08h13. Je n’ai jamais reçu de réponse. Voilà, pour que les choses soient claires.

J’en viens maintenant à notre projet. On l’a dit souvent, la stratégie du Conseil d’Etat est basée sur l’équité fiscale. Cela a été dit par certains ou certaines d’entre vous. Qu’est-ce que l’équité fiscale? Eh bien aujourd’hui, vous avez deux catégories de contribuables et de personnes morales: il y a les statuts fiscaux spéciaux, qui paient entre 8 et 10, voire 12% d’impôts, alors que les personnes morales «normales», qui font le tissu économique de ce pays, paient, basé sur la Ville de Fribourg, 19,86%. L’objectif du Conseil d’Etat est que tout le monde paie la même chose. Mais pour trouver le juste milieu, entre l’équité et les besoins du canton pour assumer les prestations et tout mettre en œuvre pour garder les entreprises – et je vous assure que j’ai eu l’occasion de parler avec beaucoup de ces entreprises ... Evidemment, chacun défend son beefsteak,

mais à la fin le Conseil d'Etat s'est mis d'accord, à l'unanimité, sur ce 13,72%. Je précise que ce 13,72 est basé sur un taux moyen de l'impôt des personnes morales à 75% de l'indice cantonal. La réalité, c'est 73,5% mais nous avons arrondi à 75 pour avoir une marge de sécurité.

Ce qui est beaucoup critiqué, c'est le magasin de mesures. Je vais vous donner une explication, car certains d'entre vous vantent ce qu'ont fait les Vaudois, parce qu'ils ont déjà tout réglé, et d'autres critiquent les Vaudois. J'ai bien compris M. le Député Mauron, que c'est urgent d'attendre. A Fribourg, le Conseil d'Etat a développé sa stratégie, je le répète, sur une équité et une baisse fiscale. Mais il a voulu limiter les autres mesures. Je vous donne simplement un exemple: nous n'avons pas retenu l'intérêt notionnel, vous l'avez vu lors de la consultation. Les patent-box et la déduction recherche et développement, nous les avons évidemment retenus, mais limités à 20% d'exonération. Quand on dit que les Vaudois ont avancé, ils ont décidé le taux et les mesures d'accompagnement, mais n'ont pas décidé le magasin de mesures. Ce qui se dit par mon collègue directeur des finances du canton de Vaud, Pascal Broulis, et qui se dit dans les séminaires – je connais bien sûr bien la situation – est qu'ils vont aller plus loin que nous. Sous cet angle-là, nous avons un projet restrictif et je crois que c'est important de le dire. Concernant notre projet, parce que je veux en venir aux chiffres, c'est ce qui intéresse tout le monde, eh bien nous nous sommes battus avec nos parlementaires fédéraux – je les en remercie –, pour avoir un peu plus que ce que nous proposait le Conseil fédéral, à savoir une ristourne de la RPT pour compenser les pertes qui étaient prévues à 20,5 millions. Nous sommes à 21,2 millions. Basé sur les chiffres de l'époque, ça fait 27,8 millions pour le canton.

Evidemment, il faut reconnaître qu'il y a des pertes pour les communes. Mais nous prévoyons aussi de prendre sur la fortune pour donner quelque chose aux communs et pour avoir une équité des efforts. Je crois que c'est important. D'ailleurs, on a déjà eu des séances avec l'Association des communes et la prochaine a lieu demain matin, avec mes services, dans le bâtiment où j'ai mon bureau, à 06h30. Nous aurons l'occasion d'examiner cela de plus près. Je ne vais pas commencer à dire que chaque commune va gagner ou perdre. Mais je me permettrai quand même de répondre à M^{me} la Syndique de Villars-sur-Glâne. Il est vrai qu'on ne connaît pas encore, mais on ne peut pas tout expliquer. Aujourd'hui, on a calculé les pertes fiscales. Maintenant, nous analysons la péréquation avec le Service des communes. On aura l'occasion d'en parler demain. Ce que je peux vous dire, Madame la Syndique, pour vous rassurer, c'est que j'ai demandé à mes services d'examiner ça parce que je m'attendais à votre intervention: l'effet cumulé de la réforme chez vous, à la fin de l'opération, c'est 7,2 millions pour Villars-sur-Glâne, si je compte ce qu'on propose. Je peux vous dire, Madame la Députée Syndique, qu'avec la sortie des allègements, pour autant que les entreprises restent chez nous, vous aurez une opération neutre.

J'aurai l'occasion de vous le démontrer, mais je ne peux pas vous en dire plus (*rires*).

Plusieurs questions m'ont été posées. Comment assumer les prestations avec des pertes de 45,6 millions, respectivement plus de 80 millions? Il ne faut pas mélanger la fiscalité avec la péréquation. Pour la péréquation, les Chambres fédérales proposent de compenser pendant sept ans, à raison de 53,7 millions. Ensuite, c'est un nouveau processus qui se met en route. Nous avons déjà perdu beaucoup avec la péréquation. L'objectif, pour le canton de Fribourg, est de réussir la RIE III, pour que nous ne soyons plus tributaires de la péréquation. C'est ça l'important. Je préférerais être canton rétributeur que canton receveur. Aujourd'hui, il faut bien admettre que nous sommes un petit peu les mendiants. Vous savez, au budget 2017, c'est 387 millions que nous recevons des cantons contributeurs et de la Confédération. L'objectif c'est d'en sortir.

Maintenant, la question précise est: comment est-ce qu'on va financer les prestations? Nous devons réussir cette réforme sans augmenter la fiscalité des personnes physiques et sans toucher aux prestations. Alors comment? Un député l'a dit. D'ailleurs c'était le Directeur de l'économie de l'époque qui l'avait présenté le 15 décembre 2014. On a une augmentation de l'impôt des personnes morales de 6,8% sur ces 14 dernières années. Vous verrez bientôt les comptes, ça démontre que chaque fois qu'on a eu des baisses, la progression a continué en moyenne de 6,8% – si nous avions cette progression des personnes physiques, on serait tous très très heureux. Comment est-ce que je peux garantir cela? Evidemment que je ne peux pas le garantir. Ce que je peux faire, c'est vous inciter à aller de l'avant avec cette réforme pour qu'on réussisse, pour que ces entreprises restent là.

J'en viens à un élément important que je n'ai jamais cité textuellement, mais quelqu'un a dit que le potentiel des statuts fiscaux représentait le 70% de l'impôt cantonal sur le bénéficiaire... Les sociétés jouissant d'un tel statut représentent 30,3 millions d'impôts. Vous allez me dire que ce n'est pas grand-chose. C'est vrai, mais dans ce canton, nous avons voulu une politique économique pour attirer les entreprises, basée sur des allègements fiscaux qui sont prévus dans le droit cantonal et le droit fédéral. On peut le critiquer, mais c'est ainsi. Le jour où ces allègements fiscaux tombent – et je connais le programme d'années en années – eh bien le potentiel qu'il y a aujourd'hui, situé à 20%, passe à 70%. Faites le calcul et vous saurez combien est-ce qu'on peut encaisser, encore une fois, à condition que les entreprises restent chez nous. Nos calculs, j'insiste là-dessus, sont toujours basés sur des chiffres, les derniers (statistiques 2014), avec les entreprises que nous avons dans le canton, sans perte, mais sans augmentation. On ne peut pas le faire autrement.

J'en viens à la conclusion. Je crois vous avoir démontré que le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour que son projet réussisse.

sisse. Je vous ai démontré aussi avec les chiffres que je viens de citer que nous ne devons pas toucher aux prestations. C'est un engagement que j'ai pris, que le Conseil d'Etat a pris. Mais cet engagement vaut pour que les entreprises restent et c'est le rôle et la responsabilité du Gouvernement de faire en sorte que celles-ci restent. Mais pour pallier encore, si durant quelques années on avait un trou, nous avons déjà fait des provisions aux comptes 2015. J'espère encore en faire aux comptes 2016, parce que nous voulons réussir cette réforme et pour réussir cette réforme, le Gouvernement a jusqu'à maintenant démontré qu'il avait tout mis en œuvre. Evidemment, on ne peut pas accepter le mandat qui va dans le même sens, parce que nous ne détenons pas tous les outils. J'en veux pour preuve que les décisions des Chambres fédérales sur la ristourne qu'ils versent aux cantons soit sur l'impôt, sur les 21,2 millions. Et en plus, pour la péréquation, ce n'est pas le Conseil d'Etat qui détient les décisions des Chambres fédérales, vous l'aurez compris. Je me suis fait un point d'honneur de ne jamais citer le vote de dimanche.

Piller Benoît (PS/SP, SC). J'aimerais juste rectifier. Dans mon intervention, j'ai parlé de lettre morte. La lettre morte, elle est là. La Coalition a envoyé une lettre recommandée le 1^{er} juillet 2016 au Conseil d'Etat pour demander une table ronde. Lors de notre entretien du 1^{er} décembre, M. le Commissaire a répondu: «Si vous voulez une table ronde, faites-la vous-mêmes». Dont acte!

Godel Georges, Directeur des finances. Je ne veux pas faire polémique. Je vous ai cité textuellement le mail que mon Secrétaire général vous a adressé. M. le Député, je vous le transmettrai. Ce mail, il est longtemps après votre lettre du mois de juillet 2016, il est du 2 décembre 2016.

- > Au vote, la prise en considération de mandat est refusée par 67 voix contre 34. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 34.*

Ont voté non:

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Menoud Marc (GL,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 67.*

Rapport 2016-GC-112

CIP «détention pénale»: rapport aux parlements pour l'année 2015¹

Discussion

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis la présidente de la Fondation de Fribourg pour la jeunesse.

Le rapport met en exergue 4 points spécifiques: la surveillance électronique des détenus, la révision du système des prix de pension, la création de nouvelles places pour l'exécution de mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé et l'établissement fermé pour jeunes filles, avec la création de 4 places.

En ce qui concerne la surveillance électronique, le groupe libéral-radical est aussi favorable à la mise en place d'un système au plan suisse et conscient de la sensibilité des données à traiter. Toutefois, la protection des données ne doit pas être un frein à la protection de la population.

¹ Texte du rapport pp. 235ss.

Pour la révision du système des prix de pension, le groupe libéral-radical regrette aussi le retard pris par l'adaptation des prix de pension au coût effectif de l'exécution des sanctions. Les cantons qui se donnent la peine de remplir leurs obligations en matière d'infrastructures ne doivent pas ensuite être pénalisés en ne pouvant pas récupérer les dépenses occasionnées par l'hébergement de prisonniers venant d'autres cantons.

Concernant la création de nouvelles places pour l'exécution de mesures thérapeutiques, le groupe libéral-radical salue la solution consistant à créer 20 à 24 places pour l'exécution de ces mesures par la structure existante au Centre d'accueil pour adultes en difficulté. Le manque de places pour les personnes présentant des troubles mentaux est un problème connu et qui cause bien du souci à d'autres infrastructures qui doivent les recevoir, alors qu'elles ne sont pas adaptées pour ça. Ces 20 à 24 places sont donc les bienvenues.

Concernant la création de 4 places pour la détention de jeunes filles en milieu fermé, la Fondation de Fribourg pour la jeunesse a répondu favorablement à cette demande. Toutefois, ce projet nécessite un agrandissement de la structure Time Out. Nous sommes en négociation avec les propriétaires voisins et espérons obtenir une réponse positive. C'est dans cette mesure et avec ces considérants que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de cette CIP.

J'aimerais tout d'abord vous rendre attentif qu'il s'agit du rapport 2015 qui devait être traité l'an dernier mais qui, faute de temps, ne l'a pas été. Je vous remercie d'y prêter attention maintenant.

La lecture de ce rapport nous montre l'importance du travail de la Conférence latine des chefs de Département de justice et police. En effet, dans ce domaine pénitencier, il est vraiment important de coordonner les actions, un canton ne pouvant agir ou se prononcer seul sur les thèmes de la détention. Par exemple et je reviens sur cette surveillance électronique, il est absolument indispensable qu'un standard émerge des discussions non seulement en Suisse romande mais également sur tout le territoire du pays. Autre thème, également évoqué par ma collègue, celui des prix de pension que les cantons se facturent lorsque des détenus sont placés dans un autre canton: nous souhaitons vraiment que ce sujet, aussi complexe qu'il soit, soit traité avec diligence. Je me contenterai de ces deux exemples, persuadé que vous avez pris connaissance du rapport dans son intégralité.

Schuwey Roger (UDC/SVP, GR). Meine Interessenbindung: Ich bin Kommissionsmitglied der IPK. Zu diesem Bericht habe ich persönlich nichts einzuwenden. Dieser ist ausführlich und übersichtlich dargestellt.

Ich möchte im Namen der IPK dem Vizeregensekretär, Reto Schmid, herzlich danken für die grosse Arbeit und die immer gut ausgeführten Protokolle während der letzten Legislaturperiode.

Le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

Morel Bertrand (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien prend acte du rapport de la Commission interparlementaire «détention pénale» pour l'année 2015, rapport qu'il accueille favorablement et avec intérêt.

Sur le fond, le groupe démocrate-chrétien se réjouit de la création prochaine de 4 places en milieu fermé pour l'exécution de mesures thérapeutiques pour jeunes filles à la Fondation de Fribourg pour la jeunesse. Le groupe démocrate-chrétien regrette le retard pris dans l'adaptation des prix des pensions tout en prenant acte qu'un rapport doit être délivré en août 2017 et en espérant qu'il n'y aura pas un nouveau retard. Il regrette encore plus le retard pris dans l'avancement des travaux dans le domaine de la surveillance électronique. Cette surveillance est une évolution importante dans le domaine de l'exécution des peines. Elle permet notamment d'éviter la surpopulation carcérale et la désocialisation pour les peines de courte durée, mais encore et surtout en cas de peine de longue durée, elle permet une surveillance relativement accrue de la personne détenue avant sa mise en liberté définitive. A la lecture du rapport, on constate que le retard dans la surveillance électronique est dû au fait qu'il est difficile de trouver une solution au niveau national car le canton de Zürich a un système lié par un contrat jusqu'en 2020, voire 2023. Le canton de Zürich propose toutefois aux cantons de mettre à disposition son système dès le début de l'année 2017. Ma question, M. le Commissaire du Gouvernement: est-ce que le canton de Fribourg a l'intention de participer au système mis à disposition par Zürich pour la surveillance électronique ou faudra-t-il attendre 2020, voire 2023 pour avancer dans ce domaine?

Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice. Effectivement, ce rapport concerne l'année 2015. Il est en soi déjà quelque peu dépassé puisque les discussions se sont poursuivies dans le cadre de la Conférence intercantonale. Pour répondre à la demande de M. le Député Morel, s'agissant de la surveillance électronique, je peux effectivement indiquer qu'une solution nationale est prévue en 2023 mais que les cantons souhaitent anticiper cette date. Actuellement, il y a effectivement une solution proposée par le canton de Zürich et une autre solution privée vers laquelle probablement le canton de Fribourg va se diriger avec les cantons du Jura, Neuchâtel, Valais et Tessin, solution qui est sensiblement meilleur marché et tout aussi efficace. Une attention particulière est portée par notre canton actuellement à l'avancement de ce dossier. Je saisis l'occasion également de dire que, s'agissant du système du prix de pension, nous

attendons le rapport final pour fin août 2017. Les nouveaux tarifs devraient en principe pouvoir être appliqués dès 2019. S'agissant de la création de nouvelles places pour l'exécution de mesures thérapeutiques, des discussions sont en cours. On sait qu'en Suisse romande, il manque actuellement entre 150 et 200 places pour des mesures thérapeutiques institutionnelles. Le canton de Fribourg devra aussi faire sa réflexion dans le cadre du plan gouvernemental. Pour l'établissement fermé pour jeunes filles, on l'a dit, le canton de Fribourg a été d'accord d'entrer en matière sur les discussions menées dans le cadre concordataire. Si tout va bien la convention sera présentée à la Conférence intercantonale romande du mois de mars 2017.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Rapport 2016-DEE-2 Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle¹

Discussion

Wüthrich Peter (PLR/FDP, BR). Ich gebe meine Interessenbindung bekannt: Ich bin im Vorstand von INFRI und im Stiftungsrat der Fondation La Rosière in Estavayer-le-Lac.

Ich danke dem Staatsrat für den Bericht zu unserem Postulat. Die Antwort ist umfassend und gibt einen guten Überblick über die bereits bestehenden Massnahmen und die geleisteten Arbeiten zugunsten der von uns Postulanten genannten Zielgruppe. Diese ist unter dem Punkt 1 des Berichts wiederholt.

Es handelt sich dabei um Jugendliche, die nicht können. Es geht nicht um Jugendliche, die nicht wollen. «Es geht um Jugendliche, die das Centre de préformation professionnelle (PreFo) in Grolley besuchen und deren Gesundheitszustand nicht mit dem Einstieg in die Berufswelt vereinbar ist.» Die zweite Hauptgruppe sind Jugendliche mit einem Intelligenzquotienten unter 75, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen.

Die Kontextanalyse erweckt den Eindruck einer gewissen Rechtfertigung der bisher geleisteten Arbeiten. Es war aber nicht die Absicht von uns Postulanten, die bisherigen Massnahmen und Arbeiten zu kritisieren. Vielmehr wollen wir darauf hinweisen, dass sich die Problematik in den nächsten Jahren akzentuieren wird. Darin gibt uns der Staatsrat auf den Seiten 7 und 10 explizit Recht. Er sagt: «Im Herbst 2015 musste die KJS dringend eine Lösung für rund 80 Jugendliche suchen, die nicht

sofort betreut werden konnten.» Er sagt auch: «Die Zahl der Jugendlichen, die sich an die Plattform Jeunesse wenden, steigt stetig an. Die Anzahl Plätze in den Übergangsmassnahmen und die finanziellen Mittel nehmen aber nicht in gleichem Masse zu. Das aktuelle Betreuungssystem hat seine volle Kapazität erreicht.»

Es ist darum wichtig, für die nächsten Jahre genügend Mittel für die bereits bestehenden Massnahmen bereitzustellen. Es droht uns sonst eine Zeitbombe, eine Bombe à retardement. Wenn wir nicht mehr investieren, werden unweigerlich die Sozialkosten exponentiell steigen. Ich möchte von Staatsrat Curty das Versprechen hören, dass er sich für die berufliche Eingliederung unserer Jugendlichen – ich betone: mit grossen Schwierigkeiten – einsetzt und die entsprechenden Finanzen beantragt.

Die Schlussfolgerung beinhaltet eine Inkohärenz. Man gibt uns Postulanten zwar Recht bezüglich der Problematik der stetig steigenden Nachfrage, trotzdem soll auf neue Massnahmen verzichtet werden. Ich kann damit leben, wenn wenigstens, wie erwähnt, mehr finanzielle und personelle Mittel in die bereits bestehenden Massnahmen fliessen werden.

Zum Schluss möchte ich allen Personen danken, die sich täglich für unsere Jugendlichen einsetzen.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la conférence des présidents de la Fondation des Buissonnets.

Aussi soucieuse que les auteurs du postulat du sort des jeunes qui rencontrent des difficultés à débiter leur vie d'adultes dans le monde du travail, j'étais particulièrement intéressée à prendre connaissance du rapport du Conseil d'Etat à ce sujet. Sa lecture m'a déçue, car même si on y reconnaît que presque 8% des élèves qui terminent leur cycle d'orientation n'ont pas de solution au moment de se lancer dans leur vie d'adulte, le rapport se borne à énumérer les solutions d'aide qui existent actuellement à l'exception d'un nouveau projet de détection des jeunes en difficulté mais déjà en passe d'être abandonné après 18 mois seulement, suite à un trop petit nombre de candidats. Pourtant, les préoccupations exprimées par les postulants sont bien réelles. Ces jeunes ont besoin d'un accompagnement spécifique qui prend du temps. Le semestre que propose le stage de préformation de Grolley ne suffit en général pas. En plus, il suppose une réelle volonté des jeunes en difficulté de prendre conscience d'une manière autonome de leurs lacunes et de chercher de l'aide, ce qui est rarement dans les possibilités de cette population qui demande à être suivie et encouragée. Surtout que, et le rapport nous l'apprend, la Plateforme jeunes dont le rôle est de les orienter vers les différentes possibilités d'aide est surchargée.

J'ai vainement cherché dans ce rapport une mention des projets éducatifs mis en place dans quatre cycles d'orientation du canton et financés en partie pour trois ans par la Fonda-

¹ Texte du rapport pp. 127ss.

tion Jacobs. Celui du cycle d'orientation de la Glâne, sous le nom de projet Transition Glâne, a pris en charge précocement depuis 2013, 10 à 15 élèves par année. Grâce à la mise en place d'un réseau performant de différents partenaires qui les ont accompagnés et soutenus depuis leurs années CO jusqu'à leur insertion dans leur vie d'adulte, ces jeunes et leurs familles sont accompagnés afin qu'aucun d'entre eux ne restent en marge de notre société. En trois ans, le programme a permis au Cycle d'orientation de la Glâne d'amener à bon port 25% des jeunes pris en charge. Mais son financement, après le retrait programmé de la Fondation Jacobs, n'est plus assuré. Pourrait-il être repris par le canton à parité avec les communes? On parle ici d'investissement car il est clair que la prise en charge de jeunes par le chômage, puis l'aide sociale par la suite, sera bien plus onéreuse.

Parmi les quatre profils de jeunes en difficulté présentés dans le rapport, le quatrième décrit celui des jeunes dont le quotient intellectuel frise les limites des normes de l'assurance invalidité. J'aimerais y ajouter celui des jeunes qui ont fait toute leur scolarité avec une intégration qui leur a permis de relever leurs possibilités un peu au-delà des normes mais qui, depuis la réforme de la péréquation financière RPT, ne sont plus bénéficiaires de l'AI. Malgré une scolarité ordinaire, ces jeunes n'auront pas la capacité de réussir un CFC. Ils seraient de bons candidats pour les centres de formation spécialisée du canton mais n'y seront pas admis car non reconnus par l'AI. On peut néanmoins être un peu rassuré de lire dans le rapport que, la plupart du temps, l'AI pourra quand même entrer en matière mais on peut aussi se demander qui accompagnera les jeunes et leurs familles pour obtenir ce privilège. Les auteurs du rapport mettent beaucoup d'espoir dans la loi sur la pédagogie spécialisée actuellement examinée en commission parlementaire. Il faudra y veiller car dans le projet seul deux articles, les articles 7 et 36, sont consacrés à la période post-scolaire. Avec ces quelques remarques, le groupe socialiste prend note de ce rapport mais craint que, dans le futur, les jeunes qui font l'objet du postulat ne soient toujours pas assez reconnus pour bénéficier d'une réelle égalité des chances au moment d'entrer dans leur vie d'adulte.

Herren-Schick Paul (UDC/SVP, LA). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat vom ausführlichen Bericht Kenntnis genommen. Die Studie der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung zeigt auf, dass sowohl auf Kantons- wie auch auf Bundesebene gezielte Massnahmen zur Lösung des Problems getroffen wurden, so die Fachstelle Berufsberatung der Schulabgänger ohne Lösung für berufliche Eingliederung, das Betreuungssystem mit den auf den Seiten 7 und 10 aufgeführten Massnahmen und Lösungen, die Plattform Jugendliche, die Institution Aux Etangs in Freiburg.

Unsere Fraktion teilt die Meinung des Staatsrates, auf die Einführung einer zusätzlichen Massnahme, wie sie in der

Motion Burgener Woeffray/Wüthrich verlangt wird, sei zu verzichten.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). En préambule, je déclare mes liens d'intérêts: sur le plan professionnel, je suis un enseignant spécialisé qui arrive à la date fatidique ou fatale (Migros DATA) puisque dans quelques mois, je pense que je mettrai un terme à mon activité. Cela fait environ 40 ans que je travaille auprès des jeunes concernés par ce rapport.

Notre groupe a pris connaissance avec intérêt et satisfaction de son contenu fort complet mettant en avant un ensemble de mesures et de démarches qui vont toutes vers l'intégration de ces jeunes. Ces jeunes sont en difficulté pour plusieurs raisons, mais j'aurais tendance à dire que l'on peint le diable sur la muraille.

Malgré la bonne qualité de l'enseignement qui prévaut dans notre canton, notamment durant la scolarité obligatoire, force est de constater qu'au terme de ces 3 années au cycle d'orientation, plusieurs restent sur la touche à la fin. En 2016, on en dénombrait, comme le souligne le rapport, environ 8% (300–350 élèves). Si certains jeunes bénéficient de mesures AI jusqu'à la fin de leur intégration dans le monde du travail, beaucoup se dirigent vers cette Plateforme jeunes qui apparaît comme une planche de salut «last minute». A cet égard, à mon avis, il serait intéressant de savoir quel est leur parcours? D'où viennent-ils? Ont-ils un profil récurrent?

Dans le cadre d'une solution transitoire, le centre de Grolley fait un travail remarquable auprès de ces jeunes. Un peu plus d'une soixantaine d'entre eux peuvent bénéficier des mesures qu'on y prodigue. Malgré cet encadrement, cette aide à s'en sortir et malgré aussi, ne l'oublions pas, un engagement financier que de telles mesures suscitent, la moitié des participants ont abandonné ou arrêté ce processus.

On peut trouver une réponse à cet état de fait en prenant note qu'environ 30% de ces jeunes avaient des problèmes (hyperactivité, déficit de l'attention, dépendance, dépression), mais là je soulève une chose qui n'est pas dans le rapport. Sans parler à mon avis des carences éducatives, dont les premiers responsables sont les parents. Avec ce constat, on note avec satisfaction que l'AI collabore depuis 2015 avec ce centre et trouve encore des solutions ad hoc pour ces jeunes.

Les mesures que notre canton met à disposition de cette population sont conséquentes. Nous pouvons en prendre connaissance en page 2 du rapport.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, estime que ces dernières suffisent et là on pourrait être d'accord. Pourquoi pas imaginer une aide spécifique, par exemple – ça vient de moi – aux entreprises qui seraient d'accord d'engager cette catégorie de jeunes, quand on sait que la formation dans un centre spécialisé coûte annuellement plusieurs dizaines de milliers de francs par élève, toutes charges confondues, et qu'au bout

du compte, il faut encore une prestation de l'AI pour qu'on puisse s'en sortir.

A titre personnel, je pense qu'une piste mériterait d'être analysée. Mon collègue Wüthrich a dit tout à l'heure que c'était des bombes à retardement. Pour avoir été membre de l'exécutif durant 18 ans (syndic d'une commune), je peux vous dire que ces jeunes, on les retrouve au service social de nos communes et c'est dramatique.

C'est avec ces considérations que notre groupe parlementaire prend acte de ce rapport.

Sudan Stéphane (PDC/CVP, GR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignant au CO et responsable de classes spécialisées.

Le groupe démocrate-chrétien a analysé avec attention ce postulat ayant pour sujet l'encadrement de ces jeunes à difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle. Nous avons également examiné le rapport de la Commission pour les jeunes en difficulté (la CJD) à ce sujet.

Les efforts entrepris par l'Etat et les différents partenaires concernés par l'avenir de nos jeunes sont déjà conséquents et les possibilités offertes sont nombreuses et bien définies. Les jeunes en difficulté peuvent s'appuyer sur des aides et de l'écoute de la part de personnes compétentes et sur des structures, comme par exemple le SESAM, la Plateforme jeunes, Intervalle, les SeMo, PréFo et encore REPAIR afin de trouver un avenir professionnel. Nous avons de multiples outils pour venir en aide à cette minorité de jeunes. Il faut simplement bien les utiliser, ne pas être trop lent à les employer et ne pas se perdre dans des labyrinthes administratifs, afin de répondre rapidement aux attentes de ces jeunes. Le groupe décide de prendre acte de ce rapport, de remercier et de féliciter la Commission pour ce rapport fouillé sur la situation de ces aides aux jeunes en difficulté, tout en restant attentif à l'évolution de ce dossier.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral radical a pris connaissance du rapport faisant suite au postulat Burgener/Wüthrich et remercie le Conseil d'Etat pour la réponse exhaustive sur les différentes solutions mises en place, notamment en collaboration avec la Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Je salue ici le travail remarquable effectué par cette Commission constituée de personnes des milieux concernés (orientation professionnelle, formation professionnelle, SPE, Office AI, CO, action social). Cette Commission qui a été reçue par le Club éducation et formation de ce Grand Conseil s'est fixé une priorité, à savoir: intégrer tous les jeunes dans le monde du travail! Objectif ambitieux! Pour y arriver, des stratégies à long terme ont été développées et de nombreuses structures sont actives, à savoir la Préfo à Grolley, les SEMO, la Plateforme jeunes, l'orientation professionnelle, le case management, toutes structures ayant pour but de trouver une

solution adaptée aux besoins des jeunes. Bien souvent une consolidation des ressources personnelles précède le processus d'orientation.

Même si l'objectif visé est de ne laisser aucun jeune sur la touche, il en ait cependant qui passe entre les mailles du filet ou qui rompe le fil, hélas. Les catégories de jeunes les plus touchées sont proches d'une situation AI ou sans formation entre 20 et 25 ans. Pour l'instant, l'Etat n'a pas jugé nécessaire d'implémenter une mesure complémentaire, car pas ou trop peu de demandes.

J'ai cependant un vœu à émettre: le financement accordé aux différentes mesures s'élève aujourd'hui à environ 9 millions et ce montant n'a pas évolué malgré l'augmentation substantielle de la population. Le dispositif est financé à hauteur de 9 millions environ, dont 45% provient de la Confédération (MMT), 41% de l'Etat et 14% du Fonds cantonal, lui-même financé à raison de 50% par le canton et 50% par les communes. La démographie galopante de notre canton voit une augmentation substantielle de jeunes qui se tournent vers la Plateforme jeunes – ils étaient 1200 jeunes en 2015–2016, mais 800 il y a 3 ans! Le budget actuel dévolu à ces mesures ne correspond plus à la demande, c'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat de lâcher quelques deniers supplémentaires pour subvenir aux besoins actuels qui doivent être réévalués. Tout ce qui est fait en amont coûte moins cher que ce qui doit être investi plus tard en aval lorsque de graves problèmes surviennent!

C'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat de réévaluer le montant accordé à ces mesures afin qu'il soit en adéquation avec les besoins. Combien de jeunes sont considérés comme sans solution actuellement?

En espérant que mon appel sera entendu et mon vœu réalisé, je réitère mes remerciements au Conseil d'Etat pour son rapport.

Curty Olivier, Directeur de l'économie et de l'emploi. Zuerst einmal herzlichen Dank an Grossrat Wüthrich und auch an die ehemalige Grossrätin Burgener für die Einreichung dieses parlamentarischen Instruments, welches Sie am 16. November 2015 einstimmig angenommen haben.

Die Verfasser des Postulats sind der Meinung, dass bestimmte Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten besondere Bedürfnisse aufweisen, die eine längerfristige Betreuung erfordern und sie haben den Staatsrat aufgefordert, das bestehende Dispositiv zu prüfen. Ich glaube, es ist hier wichtig zu sagen, dass es sich bei den betroffenen Personen um Jugendliche handelt, die die Berufsvorbereitungsmassnahmen PreFo in Grolley besuchen. Es handelt sich um junge Mütter, um Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besucht haben und es handelt sich auch um Jugendliche, die trotz einem IQ unter 75 keine Leistung der Invalidenversicherung erhalten.

Die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung wurde mit dieser Aufgabe beauftragt. Sie hat den Freiburger Kontext untersucht und das Profil der angesprochenen Jugendlichen und die bereits existierenden Lösungen geprüft, um zu klären – und das ist der Punkt –, ob neue, zusätzliche Massnahmen geschaffen werden müssen, die diesen Profilen entsprechen.

Il est vrai que certains jeunes terminent le cycle d'orientation sans avoir trouvé de solution pour la suite. Mais il peut alors intégrer les mesures transitoires comme le semestre de préformation et de motivation ou d'autres solutions proposées. Je pense qu'il est important de souligner que le Conseil d'Etat, par le passé, a plusieurs fois affirmé qu'il se refusait à laisser les jeunes au bord de la route, c'est-à-dire sans solution professionnelle. Pour cela, il s'adresse aux dispositifs d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion et en particulier à la fameuse Plateforme jeunes. Durant l'année 2015–2016, cela a été précisé, 1200 jeunes se sont adressés à la Plateforme jeunes qui les a orientés vers la mesure transitoire la plus adaptée.

In Bezug auf das Profil der Jugendlichen, die von den Verfassern des Postulats angesprochen werden, ist zu erwähnen, dass es sich hier wirklich um besondere Fälle handelt, die in relativ geringer Zahl auftreten und die bereits zum Zielpublikum der von der Kommission aufgestellten Massnahmen gehören. Bei den Jugendlichen, die die Berufsvorbereitungsmassnahme (PreFo) in Grolley besuchen, blieben im Schuljahr nur 7 Fälle ohne Lösung, obwohl einige, das wurde richtig gesagt, diese Massnahmen abgebrochen haben.

Betroffene Jugendliche, die dies wünschen, werden anschliessend von den Case-Managern der Plattform Jugendliche betreut.

Für junge Mütter gibt es bereits eine Betreuungseinrichtung, die Institution Aux Etangs, die in Freiburg junge Mütter im Alter von 14–25 Jahren aufnimmt. Diese Plattform bietet eine sozialpädagogische Betreuung und eine pädagogische Unterstützung. Das Ziel der Betreuung ist es auch, die Ausbildung und die soziale und berufliche Eingliederung zu fördern.

Pour les jeunes qui suivent l'enseignement spécialisé, l'accompagnement doit être également satisfaisant, cela a été mentionné par la députée Lehner-Gigon. Vous aurez l'occasion de discuter, lors de vos délibérations sur la loi sur la pédagogie spécialisée, de l'introduction de cellules d'orientation professionnelle spécifique pour renforcer le conseil en orientation des élèves intégrés ne bénéficiant pas de prestations de l'AI.

En ce qui concerne les jeunes qui ne bénéficient pas de prise en charge AI malgré un QI inférieur à 75, il faut relever que ces refus de l'AI sont très exceptionnels car souvent une lourde atteinte à la santé ouvre un droit aux prestations.

D'une manière générale, l'examen de la Commission montre ainsi que pour les catégories mentionnées par les postu-

lants, des solutions sont généralement trouvées par le biais de mesures existantes. Des collaborations particulières permettent aussi de résoudre les cas les plus complexes. Je veux d'ailleurs relever ici la qualité et l'importance du travail de cette Commission en faveur des jeunes en difficulté d'insertion. Celle-ci va faire face à l'augmentation du nombre de jeunes qui s'adressent à la Plateforme. Et pour améliorer encore les prises en charge, alors que ses moyens sont limités, la Commission prévoit de consolider et d'ajouter les mesures existantes en renforçant leur flexibilité.

Pour résumé, les solutions existent dans le canton pour faire face à la situation des jeunes en difficulté et les profils énumérés par les postulants concernent un nombre marginal de personnes.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'implanter un dispositif de préformation supplémentaire, mais j'ai bien évidemment pris acte – j'ai entendu le message – qu'il faut veiller à trouver l'équilibre entre les contraintes budgétaires et la nécessité de donner à la Commission les moyens de remplir sa mission si la tendance à l'augmentation des demandes devait se confirmer dans la durée.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

> La séance est levée à 12h35.

Le Président:

Bruno BOSCHUNG

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Marie-Claude CLERC, *secrétaire parlementaire*

—

Troisième séance, jeudi 9 février 2017

Présidence de M. Bruno Boschung, président

SOMMAIRE: Communications. – Assermentation. – Projet de décret 2016-DIAF-51 Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (gestion des volumes de production laitière; suite directe); entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Projet de décret 2016-DIAF-49 Initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire); entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Clôture.

La séance est ouverte à 14h00.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Bernadette Hänni-Fischer, Marc Menoud, Ralph Alexander Schmid, André Schneuwly et Laurent Thévoz; sans: Paola Ghielmini Krayenbühl.

M^{me} et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Maurice Ropraz et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président.

1. *Parlement sans papier, dépôt et développement des instruments parlementaires*

Je vous informe que, jusqu'à présent, les députés déposaient les instruments sous la forme imprimée et envoyaient ensuite les textes au Secrétariat du Grand Conseil par voie électronique. Cette manière de faire n'est plus en phase avec le Parlement sans papier.

Le Bureau a décidé que dorénavant l'envoi se ferait par courriel, l'adresse personnelle @parl.fr.ch des députés tenant lieu d'authentification. Quant aux signatures d'éventuels auteurs supplémentaires, elles pourront être ajoutées sous la forme d'un formulaire scanné.

2. *Présidence de la délégation fribourgeoise de la CIP Convention scolaire romande*

Je rappelle aux membres de la délégation fribourgeoise de la CIP Convention scolaire romande qu'ils doivent se réunir ce matin lors de la pause à la salle de séances du 2^e étage de l'Hôtel cantonal pour désigner le président ou la présidente de leur délégation.

3. *FC Grand Conseil*

Le club de foot du Grand Conseil se réunit pendant la pause au Boccalino pour faire un point de la situation. Toutes les personnes déjà membres ou celles qui sont intéressées sont cordialement invitées à assister à cette séance.

4. *Liens d'intérêts*

Je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil comme cela avait déjà été communiqué au début de la session.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Assermentation

Assermentation de M^{me} Christine Michel-Vauthey et de M. René Nicolet, élu-e-s par le Grand Conseil lors de la session de février 2017.

> Il est passé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

Le Président. Madame et Monsieur, vous venez d'être assermenté-e pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui, désormais, est la vôtre. (*Applaudissements!*)

Rapport 2016-DICS-51 Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg (Postulat 2015-GC-60)¹

Discussion

Schoenenweid André (PDC/CVP, FV). Mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission CIP-HES-SO.

L'excellent rapport présenté suite au postulat de nos deux collègues Laurent Thévoz et Didier Castella, indique très bien toute l'évolution favorable de nos trois hautes écoles fribourgeoises. Leur histoire et leurs parcours, avec d'autres bases

¹ Texte du rapport pp. 157ss.

légales, sont différents, mais leur volonté de s'adapter aux exigences du temps et de l'enseignement ont permis de profiler l'Université, la HES-SO, la HEP-FR vers des centres de compétences reconnus visant l'excellence.

La gouvernance actuelle convient très bien au groupe démocrate-chrétien. A la Direction de l'économie et de l'emploi la HES-SO//FR avec ses quatre écoles et à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport l'Université et la HEP, un bon équilibre et complémentaire, avec bien des spécificités différentes mais ciblées. La coopération entre les hautes écoles est fréquente et nécessaire et les structures actuelles sont suffisantes.

Le groupe démocrate-chrétien ne souhaite pas la création d'un nouvel espace trop administratif afin de ne pas alourdir l'administration des trois hautes écoles. Néanmoins, en cas de nécessité, le groupe démocrate-chrétien propose et peut imaginer que les rectorats de l'Université, de la HES-SO et de la HEP formalisent, par exemple deux fois par année, des rencontres de travail ciblées sur des thèmes bien spécifiques en particulier dynamiser le site blueFACTORY ou développer des recherches en commun.

Le financement général des trois hautes écoles est le cœur même de la stratégie de développement de ces écoles. Le canton de Fribourg a bien réussi. Il faut le dire, il a très bien réussi dans cet exercice quelques fois périlleux. Les comptes de fonctionnement, les charges en général de fonctionnement sont en progression, selon des besoins justifiés et surtout selon le nombre d'étudiants, qui est en constante augmentation; ce qui est réjouissant. Les budgets de fonctionnement cumulés des trois hautes écoles s'élèvent à près de 325 millions. Le soutien effectif financier du canton s'est élevé à 159 millions, soit à peu près 50% des coûts globaux, le solde étant les multiples collaborations et participations fédérales intercantionales et des fonds tiers.

Le groupe démocrate-chrétien demande au Conseil d'Etat de mettre en place de nouvelles mesures, de nouvelles actions visant à augmenter l'apport des fonds tiers dans le cadre des trois hautes écoles.

Les comptes des investissements des trois hautes écoles s'élèvent à un montant de 22 millions. Pour notre groupe, cela est insuffisant. Le groupe démocrate-chrétien demande dès lors au Conseil d'Etat d'augmenter ce montant et d'accepter le principe de la motion demandant que 50 millions soient affectés à la recherche et à l'innovation, motion déposée déjà en 2016.

Le groupe démocrate-chrétien reconnaît toutefois les efforts importants du Conseil d'Etat dans l'investissement, en particulier dans les bâtiments en construction pour la HEdS-FR et la HEF-TS, la planification de 100 millions pour les nouveaux bâtiments de la Faculté de droit de l'Université et aussi le futur bâtiment – il ne faut pas l'oublier – du master de médecine,

estimé à 50 millions et qui pourrait être prévu, et on le souhaite, sur le site du HFR en créant un vrai pôle hospitalier et universitaire.

Le groupe démocrate-chrétien demande au sénat de l'Université, éventuellement à la délégation HES-SO, de se concerter régulièrement sur la problématique non résolue d'augmenter ses investissements dans la recherche et l'innovation destinées en particulier au transfert technologique vers les entreprises privées et les PME du canton de Fribourg.

En conclusion, les trois hautes écoles fribourgeoises ont trouvé parfaitement leur place dans le paysage universitaire suisse et ceci grâce à la très bonne gestion du Conseil d'Etat. Reste encore à donner, par ces trois hautes écoles, une nouvelle impulsion avec d'autres partenaires tels que l'EPFL pour amener sur le site de blueFACTORY des services, des laboratoires, des instituts de recherche, qui permettront de dynamiser ce site technologique.

Avec ces quelques remarques et propositions, nous vous remercions pour votre attention.

Berset Solange (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je préside le conseil de la HES-SO//FR et je suis cheffe de la délégation fribourgeoise auprès de la CIP HES-SO.

J'ai pris connaissance avec grand intérêt de la réponse du Conseil d'Etat suite au postulat de mes collègues Thévoz et Castella et je relève l'immense travail de son auteur.

Ce rapport fait un état des lieux de la situation et l'annexe nous mentionne, pour une première fois je crois, tous les projets de collaboration en cours avec notre haute école. Merci pour ces précieuses informations. Cependant, à la lecture de ce rapport, je constate quand même qu'il ne répond pas aux questions posées par les postulants. Ces derniers avaient clairement demandé que soient impliquées les quatre écoles HES-SO//FR dans la rédaction de ce rapport. Or, il est mentionné qu'il a été écrit en collaboration avec les hautes écoles, mais je me pose la question de savoir sous quelle forme cela a été fait, M. le Commissaire? Deux Directions sont concernées par ces hautes écoles fribourgeoises et cela demande une grande coordination entre les services. Cela nous avait été promis lorsque la nouvelle loi était entrée en vigueur. Or, force est de constater que malheureusement une réelle coordination, entre les services, manque entre les deux Directions. Par exemple, je suis quand même surprise que la Direction responsable des quatre écoles n'est même pas mentionnée dans ce rapport. C'est en effet le directeur de l'économie qui siège au comité gouvernemental, qui prend toutes les décisions pour nos hautes écoles. J'ai constaté, que justement dans le cadre de ma fonction de cheffe de délégation, l'information et la collaboration manquaient vraiment entre les deux Directions. Ce rapport, M. le Commissaire, je suis désolée de le dire, ne contient pas de stratégie ni de vision pour le futur de Fribourg. S'il faut bien convenir que la stratégie générale

est effectivement décidée par le comité gouvernemental, il est absolument indispensable que Fribourg ait sa propre stratégie et sa propre vision. Or, dans ce rapport, il n'y a pas de réponse, je l'ai déjà dit.

J'en viens maintenant au côté financement: on a les chiffres du budget, mais ceux-là, on peut les trouver dans les comptes, dans les budgets, il n'y a pas de souci par rapport à ça. Mais encore une fois, M. le Commissaire du gouvernement, on ne trouve aucune piste pour l'avenir. Quid des montants importants indispensables pour la recherche? Je suis en souci, M. le Commissaire, pour les HES dans ce domaine, car le Conseil d'Etat ne semble pas avoir pris la mesure des investissements nécessaires pour la recherche, notamment lorsque j'entends que le canton du Valais ou Neuchâtel ont mis des centaines de millions pour développer leurs sites et qu'à Fribourg, on parle de 22 millions pour BlueFACTORY. J'en appelle vraiment à une reconsidération des investissements à faire pour le développement de la recherche à Fribourg, notamment aussi bien évidemment pour le projet smart living lab en collaboration avec l'EPFL, c'est un projet novateur d'une immense importance pour notre canton et nous devons dégager des moyens financiers pour qu'il puisse aboutir.

Je termine, M. le Commissaire, en vous priant d'organiser, en attendant que les HES soient peut-être toutes réunies sous la même Direction, un groupe «stratégie et vision» réunissant quelques acteurs de nos HES.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je déclare tout d'abord mon lien d'intérêt: je suis président du Sénat et j'ai une pensée particulière pour le coauteur principal de ce postulat qui est atterré, au lit, M. Laurent Thévoz.

Le mode de gouvernance et le financement des hautes écoles vivent une période de grandes mutations avec une concurrence accrue au niveau international comme intercantonal. Cette mutation irréversible répond à des critères d'efficacité, de qualité et de coordination qui vont être mis en œuvre par étapes au niveau national ces prochaines années.

Ce rapport détaille de façon très fouillée les réformes effectuées dans notre canton en matière de gouvernance et de financement des hautes écoles pour faire face à cette évolution irréversible. Ces réformes doivent être saluées, elles ont permis la mise en place des bases législatives nécessaires au bon développement du futur de nos écoles.

Cette adaptation législative doit en premier lieu permettre à ces écoles concernées, comme aux autorités cantonales, de répondre aux nombreux défis futurs en matière de gouvernance des hautes écoles. Elle doit notamment permettre de définir une vision d'avenir et la stratégie adéquate pour positionner nos écoles dans un système fédéral qui va devenir de plus en plus exigeant. Et c'est là que le bât blesse, ai-je envie de dire!

En effet, la politique fédérale en matière de subventionnement des hautes écoles a commencé sa mutation. A l'avenir, elle va introduire des mécanismes contraignants et exigera une coordination accrue entre les diverses institutions, entre les divers cantons. Les institutions qui seront à même de présenter les meilleurs dossiers, qui arriveront à démontrer des synergies avec l'économie, avec les autres acteurs de la formation et présenteront une vraie stratégie de développement seront les mieux servies.

Nous sommes, comme le Conseil d'Etat, conscients que les besoins générés par le développement des hautes écoles sont difficiles à satisfaire sous l'angle financier et que le portemonnaie fribourgeois a des limites malheureusement contraignantes. Dès lors, je pense que la définition d'une stratégie commune pour l'avenir de notre système de formation est nécessaire et essentielle pour se profiler sur le paysage fédéral. Nous l'avons vu en matière de financement d'infrastructures ferroviaires. Longtemps, le canton n'a pas suffisamment bénéficié de la manne fédérale par manque de vision et de stratégie cantonale. Aujourd'hui, le canton a corrigé le tir et présente une vraie stratégie d'investissements avec des projets concrets et une priorisation de ceux-ci, qui permet aux instances fédérales de soutenir les investissements nécessaires au bon développement de notre canton.

Ne répétons pas cette erreur dans le domaine de la formation! Les erreurs stratégiques se payeront sur le long terme et seront certainement irréversibles, d'autant plus que nous bénéficions de bons projets. La politique fédérale en matière de formation vit un tournant lourd de conséquences. Fribourg doit se positionner et faire preuve de vision, de stratégie pour s'imposer comme un des acteurs incontournables de la politique de formation nationale. Lorsque je lis: «Le rapport démontre qu'il n'est pas possible que le canton se dote d'une stratégie de financement des hautes écoles», je prends peur, M. le Commissaire.

Mesdames, Messieurs, le Conseil d'Etat a, lors du bilan de la dernière législature, été félicité pour sa gestion quotidienne. Il a un tant soit peu été égratigné sur son manque de vision et de leadership. J'invite donc le Conseil d'Etat à faire preuve de courage politique, ce qui ne transpire pas forcément de ce rapport. Il se contente de souligner la difficulté d'arbitrage entre les hautes écoles, alors que c'est justement dans les situations difficiles que l'on reconnaît le leadership et le charisme des autorités. Fribourg a tort de faire preuve d'attentisme et de passivité en matière de stratégie de financement des hautes écoles. Certes, les principaux acteurs concernés développent certaines synergies et se coordonnent au coup par coup. La politique du coup par coup a toutefois ses limites et il est temps que le canton donne une impulsion, un message, un signal fort pour accélérer la démarche et définisse une vraie stratégie cantonale en matière de formation.

J'invite donc le Conseil d'Etat à faire preuve d'initiative et de courage politique pour mener à bien le nécessaire accompagnement de nos hautes écoles dans l'évolution de la politique fédérale de formation.

Savoy Philippe (PS/SP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis musicien professionnel, chef de chœur et enseignant.

Je remercie tout d'abord le Conseil d'Etat pour son rapport, grâce auquel j'ai personnellement pu obtenir un grand nombre de réponses à mes questions, surtout relativement à la gouvernance de ces hautes écoles.

Cependant, le fait que la Haute Ecole de musique HEMU n'ait pas fait l'objet d'un éclairage dans ce rapport semble confirmer que cette école est parfois trop méconnue et je souhaite donc porter très brièvement à votre connaissance les éléments suivants:

La Haute Ecole de musique de Fribourg est une école de formation musicale professionnelle en réseau avec les sites de Lausanne et de Sion. Elle comporte à Fribourg un effectif régulé de septante étudiants, tous en lien avec notre milieu culturel (les cuivres, les chanteurs, les organistes, le piano et l'enseignement de la musique à l'école pour le secondaire I et II). Ce réseau de trois sites fait lui-même partie intégrante de la HES-SO, dont elle tire l'essentiel de son financement. Une partie de ses étudiants professionnels garnissent par exemple les rangs de la Landwehr, dont vous avez pu apprécier la prestation mardi soir, ou dirigent des ensembles instrumentaux ou des chœurs.

Bien que partageant une partie des mêmes locaux, la Haute Ecole de musique est indépendante du Conservatoire de Fribourg, qui pratique, lui, un enseignement réservé aux amateurs de manière décentralisée et sur l'ensemble du territoire cantonal, pour tous les domaines de la musique instrumentale, vocale, du théâtre et de la danse.

Il est nécessaire enfin de rappeler ici que le soutien politique envers la formation musicale professionnelle dans notre canton est connu et apprécié.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Tout d'abord mes liens d'intérêts: je suis membre du conseil de la HES-SO//FR.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance du rapport au postulat de nos collègues Thévoz et Castella. Le mécanisme de financement des hautes écoles est complexe. Les fonds nécessaires au fonctionnement de la HES proviennent des participations de la Confédération et des cantons ou encore d'organes intercantonaux. Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les HES, nous avons adopté, lors de la dernière législature, notre législation sur les HES et avons accepté aussi la convention sur les HES. Ces bases légales sont dans une phase de mise en œuvre en ce moment.

Comme certains des intervenants précédents, cela a été dit par M. Schoenenweid, je suis favorable, pour l'avenir de nos hautes écoles, à un accueil positif aux postulats qui sont actuellement en traitement, un sur la recherche et le développement et un autre sur la recherche appliquée.

Vu ce qui précède, le groupe de l'Union démocratique du centre se rallie aux conclusions du rapport du Conseil d'Etat et en prend acte.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). J'interviens à la place du deuxième postulant victime de la grippe, Laurent Thévoz.

Mon lien d'intérêt: je suis ancienne étudiante de l'Université de Fribourg et occasionnellement experte pour des travaux de différentes branches de la HES-SO.

Le groupe Vert Centre Gauche remercie le Conseil d'Etat et les hautes écoles pour la documentation rassemblée.

Ce rapport est un résumé informatif des structures et du financement des hautes écoles. Mais nous déplorons qu'il reste au niveau de la compilation de données et ne présente pas les réflexions stratégiques que le postulat avait pourtant demandées explicitement.

J'aimerais relever trois points: La coordination, la stratégie financière et la situation budgétaire.

Die Hochschulkonferenz koordiniert seit dem 1. Januar 2015 die Hochschulen auf nationaler Ebene. Der Staatsrat zieht daraus den Schluss, dass es auf Freiburger Ebene kein Koordinationsorgan brauche. Wir denken, dass es im Gegenteil gegenüber einem einzigen nationalen Ansprechpartner auch auf Seiten des Kantons eine einzige, koordinierte Ansprechstelle braucht, die kantonsintern Differenzen bereinigt und Prioritäten festlegt. Andernfalls wird die Position aller Freiburger Hochschulen geschwächt. Kollege Castella hat genau erläutert, welche Herausforderungen uns auf nationaler Ebene erwarten.

Wir suchen im Bericht auch vergeblich eine klare Antwort auf die Frage, welche neuen Formen der Zusammenarbeit denn in Arbeit seien. Die Beispiele im Anhang zeigen einerseits erfreuliche und viele Formen der Zusammenarbeit auf. Viele von ihnen sind zunächst punktuell und informell – das ist durchaus wertvoll und soll so bleiben. Andererseits zeigt die Liste, dass die übergeordnete Koordination fehlt. Auch die erwähnten Rahmenverträge entstehen meist nur zwischen zwei Partnern.

Nous sommes surpris que le rapport passe pratiquement sous silence le problème créé par le Conseil d'Etat lui-même lors de la dernière législature, de répartir la responsabilité pour les hautes écoles entre la DICS et la DEE. Le Conseil d'Etat dit que ces deux Directions se donnent de la peine pour assurer la coordination. D'après nos informations, elles ont plutôt de

la peine à effacer les conséquences de cette répartition inadéquate.

1. Nous attendons purement et simplement que le nouveau gouvernement trouve un mode de collaboration plus sensé, sans guerre de tranchées entre Directions ou Directeurs. Nous demandons que toutes les hautes écoles soient à nouveau rattachées à la DICS.
2. Concernant le financement, nous sommes restées bouche bée devant la phrase: «Il n'est pas possible que le canton se dote d'une stratégie de financement des hautes écoles.» Les hautes écoles sont un secteur-clé de Fribourg, celui qui contribue probablement le plus au rayonnement du canton à l'extérieur, et le gouvernement ne peut et ne veut pas définir de stratégie financière. Cela se passe de commentaire!

Je citerai trois signes alarmants qui démontrent déjà l'effet d'un tel état d'esprit.

1. L'Université de Fribourg est celle qui reçoit comparativement le moins de soutien de notre canton. Malgré de nouveaux projets et une augmentation du nombre d'étudiants, le financement cantonal ne progresse pas et la part cantonale du budget est même en recul. C'est alarmant pour le futur!
2. Le financement de l'antenne EPFL-blueFACTORY. Neuchâtel a installé depuis longtemps sa filiale EPFL. Le Valais a confirmé une enveloppe de 350 millions de francs. Et notre nouveau Directeur de la DEE se contente de défendre les 22-23 millions comme suffisants. Cette prise de position est certainement une erreur de jeunesse et je pense que M. le Conseiller d'Etat Curty pourra développer une vision plus ambitieuse pour blueFACTORY et le Smart Living Lab.
3. Quant aux hautes écoles professionnelles, elles sont au niveau suisse en phase de positionnement avec une concurrence assez prononcée dans le développement de cursus spécifiques. Cela aussi a un coût et il faut en être conscient.

Ces trois exemples devraient suffire pour souligner la nécessité de définir ensemble les lignes fortes du développement et d'assurer un financement à long terme des hautes écoles.

Nous pensons qu'il faut augmenter sensiblement le soutien financier aux hautes écoles dans leur ensemble. Le Conseil d'Etat trouve trop restrictif de réserver une part du budget cantonal pour les hautes écoles (tout à la fin du rapport). Avons-nous bien lu? Nous avons des fonds pour énergie, l'emploi, les routes principales, le tourisme, le sport, la culture, l'action sociale, les améliorations foncières, la protection civile et les sites pollués. Donc, le canton veut bel et bien réserver une part cantonale, par exemple pour les remontées mécaniques et les canons à neige mais pas pour les hautes écoles.

Le Conseil d'Etat dit qu'il veut, d'un côté, garder sa liberté d'agir et, en même temps, il refuse de définir une stratégie financière et de créer un organe de coordination.

Bonny David (PS/SP, SC). Il s'agit bien d'un rapport consacré aux hautes écoles, Uni et HEP y compris.

Une question de détail importante: à la fin du mois de novembre dernier, j'ai posé une question au Conseil d'Etat exigeant un bilan du transfert des quatre écoles de la HES-SO//FR à la Direction de l'économie et de l'emploi et un retour possible des HES dans le giron de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

J'attends toujours la réponse. On sait aussi – c'est un secret de polichinelle – que M. Beat Vonlanthen et M^{me} Chassot, alors tous deux au Conseil d'Etat, se sont écharpés sur ce dossier pour savoir au final qui l'aurait ou qui ne l'aurait plus. Pour l'instant, la HES-SO//FR est rattachée à la Direction de l'économie et de l'emploi. Alors, ma question, pourquoi n'a-t-on pas une réponse conjointe avec la DEE? Pourquoi M. Curty n'est-il pas là ce matin? Ou, alors, le changement de Direction s'est-il déjà opéré? Dans ce cas, merci de nous informer clairement!

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Merci pour toutes vos interventions! Merci pour le souci qui est le vôtre en faveur de nos hautes écoles. Je peux vous assurer que je m'y emploie moi-même tous les jours avec intensité.

J'aimerais rappeler deux éléments avant même de répondre aux questions.

1. L'ensemble du domaine des hautes écoles est encore en construction. La loi fédérale de coordination est entrée en vigueur en 2017, toute sa partie financière n'a été réglée que l'année passée. Elle est entrée en vigueur au début de cette année. Concrètement, tous les montants de financement seront étudiés, analysés, évalués au cours de cette année. Pour ce qui est des lois cantonales, toutes ces lois – Uni, HES-SO//FR ainsi que la HEP – ont été très récemment modifiées. Les règlements d'application de ces différentes lois ne sont encore pas tous adoptés et mis en application. La convention elle-même de la HES-SO intercantonale est encore en partie en cours de mise en œuvre.

J'aimerais également rappeler que tout le mécanisme de financement, à Fribourg, des hautes écoles est transformé et a comme modèle, en quelque sorte, une planification pluriannuelle, des conventions d'objectifs et des enveloppes budgétaires. Toute cette mécanique n'est pas encore réalisée, elle est en cours d'application. Donc, tous ces éléments-là sont dynamiques mais sont encore en mouvement. En tirer déjà un enseignement est absolument anticipé. Il y aura certainement quelques années à attendre pour avoir une vue plus claire.

2. J'aimerais préciser – et plusieurs intervenants sont revenus sur cela – que nous avons un nouveau paysage suisse des hautes écoles. Ce paysage est concurrentiel, les hautes écoles sont autonomes. Nous avons donné la personnalité juridique à toutes les hautes écoles. Elles engagent les enseignants sans venir demander l'avis du politique. Tout cet exercice a été fait pour rendre les hautes écoles plus autonomes du politique. Que voulez-vous faire lorsqu'on vient vous dire «Planifiez le développement des hautes écoles!» et qu'au même moment on dit à ces mêmes écoles: «Prenez votre avenir en main; développez vos hautes écoles dans l'espace concurrentiel suisse et international!»? C'est parfaitement contradictoire!

Le rôle d'un canton, c'est de favoriser les conditions-cadres les plus favorables pour les hautes écoles, de les encourager, de les soutenir. Mais nous ne pouvons pas développer une politique planifiée de soutien financier ou stratégique aux hautes écoles. Les compétences académiques dans le domaine des HES sont pratiquement totalement en main de la HES-SO. A Fribourg, on n'a pratiquement pas de compétence en la matière. Donc, on ne va pas pouvoir définir ici le développement d'une filière – les décisions ne nous appartiennent plus! Les tableaux de bord des hautes écoles, avec toutes les manettes présentes, ne nous sont plus accessibles comme elles l'ont peut-être été à une époque. Ils sont situés au niveau fédéral et au niveau intercantonal.

Donc, toute cette nouveauté, qui doit encore être mise en application, pour laquelle nous avons encore très peu de recul, c'est un changement de paradigme complet; ça, je le l'ai mis plusieurs fois dans le rapport. Je constate que plusieurs d'entre vous, tout en me disant «oui, il y a un nouveau paysage suisse des hautes écoles», ne prennent pas la mesure de ce que cela veut dire. La concurrence, c'est cela. Nous sommes là – je dirais presque – avec des règles d'économie de marché.

Vous avez en annexe toute une série de cas de collaborations – il y en a une nonantaine – cette liste n'est pas exhaustive. On pourrait la compléter. Il y a des collaborations qui se terminent et d'autres qui renaissent.

Quelqu'un a relevé aussi la nécessité de renforcer les soutiens avec des fonds tiers. Ces fonds tiers, c'est précisément l'activité des hautes écoles qui les fait venir et qui finance les prestations. J'espère bien qu'elles augmentent, car c'est le signe premier de l'amélioration, du rayonnement des hautes écoles fribourgeoises. On a parlé de la motion qui demande plus d'argent pour la recherche. Je renvoie au traitement de ladite motion; je ne souhaite pas ici intervenir.

Plusieurs d'entre vous ont parlé des bâtiments, de la nécessité d'investissements pour les hautes écoles. J'aimerais rappeler qu'à moi tout seul j'en ai presque pour 300 millions d'investissements pour les quelques années à venir. Je pense

à l'Université et à la Tour Henri. Je pense à la Bibliothèque cantonale et universitaire. Je pense à tous les bâtiments de la Faculté des sciences sur le plateau de Pérolles. On veut investir, mais, comme vous le savez, il y a des recours depuis plus d'une année pour deux grands bâtiments. On est là avec les projets et ça n'avance pas. Mais le souci du canton de doter et de développer l'infrastructure pour toutes nos hautes écoles est là, je peux vous le garantir.

M^{me} la Députée Berset, vous avez posé la question de la collaboration très précise avec les hautes écoles. Oui, nous avons rédigé une partie du rapport avec notamment M. Genoud, directeur de la HES-SO//FR. Dans le travail de la DICS, en collaboration aussi avec les hautes écoles, nous avons également élaboré ce rapport. Je ne peux pas vous dire précisément les séances qui ont eu lieu et qui était à quelle table mais, nous ne l'avons pas fait dans notre coin, nous l'avons fait en collaboration.

Pour préciser, mon souhait était d'avoir un rapport qui vous soit présenté avec l'en-tête DICS&DEE, Direction avec laquelle nous avons intensément travaillé. Malheureusement, pour des raisons formelles, je ne peux pas présenter un rapport avec deux Directions; il n'y en a qu'une! Comme cela a été dit à l'entrée en matière, c'est la DICS. Mais je vous assure que ce n'est pas pour vouloir évincer la DEE, avec laquelle la collaboration, contrairement à ce que vous dites, est excellente. De nombreuses discussions existent au niveau des services. Evidemment, évidemment que nous n'avons pas une seule Direction en la matière. M. le Député David Bonny a posé une question – je l'en remercie d'ailleurs. J'ai mis évidemment cette question en tête des priorités de la DICS. Elle se trouvera prochainement sur la table du Conseil d'Etat, qui pourra débattre de cette question, celle de la Direction en charge du dossier de l'enseignement tertiaire supérieur non universitaire. Ce sont, effectivement, des éléments à discuter et nous allons le faire en ce début de législature, je peux vous le confirmer.

Vous avez parlé du rôle aussi de la DEE dans le comité gouvernemental. Vous avez raison, c'est la DEE qui joue sous cet angle-là. Mais je vous rappelle que, au niveau suisse, toutes les hautes écoles, y compris la HES-SO et la HES-SO//FR, se retrouvent à la Conférence suisse des hautes écoles, où là, ce sont les directeurs de l'instruction publique de tous les cantons qui se retrouvent. Tout ce qui peut se décider à la HES-SO se retrouve en discussion à la Conférence suisse des hautes écoles. Donc, il n'y a pas un cercle où – je dirais – la HES-SO agit toute seule. Tout cela est négocié, discuté au niveau fédéral.

Evidemment que les chiffres qui vous sont donnés sont les chiffres les plus précis en notre possession, de 2015. Ils n'ont pas pour vocation d'être réunis, puis d'en faire une vision, un développement stratégique financier. C'est le sens du rapport. Je suis désolé que, après presque quatorze pages, on ne l'ait

pas compris, les décisions ne se prennent pas comme ça par une personne, ni un Conseil d'Etat, ni une autorité politique. Ces décisions sont liées au développement des hautes écoles, qui se fait de manière autonome et séparée, avec la volonté que ça soit ainsi. On ne va donc pas pouvoir avoir une stratégie de développement financier connue en disant, cette année, un peu plus à la HEP, l'année prochaine à fond pour l'Uni, etc. Là, je crois qu'il y a maladresse sur la chose. Il n'y a pas non plus de raison de mettre sur pied un groupe stratégique pour discuter de cela. Vous avez pu le voir avec la liste des collaborations entre les hautes écoles, elle est impressionnante et elle continue de s'allonger. Tout ce qui doit être fait en la matière l'est sans qu'on doive faire un groupe de travail, ce qui ne rajouterait rien, une couche administrative supplémentaire!

M. le Député Castella, vous avez pris l'exemple ferroviaire pour illustrer la bonne démarche pour obtenir plus de subventions de la Confédération. A nouveau le même exemple, toutes les subventions fédérales à la HES-SO ne sont pas versées à Fribourg, elles le sont à la HES-SO et non pas à la HES-SO//FR. C'est simplement par le biais du refinancement ou des montants, en quelque sorte, versés par la HES-SO à la HES-SO//FR, qu'on se retrouve avec des montants qui intègrent les subventions de la Confédération. Mais vous pouvez prévoir ce que vous voulez, vous ne ferez pas augmenter les subventions de Berne à Fribourg en passant par la HES-SO Suisse occidentale, comme on l'a peut-être fait dans d'autres domaines, où on avait une vision plus uniforme. Là, ce n'est plus possible de passer de cette manière-là.

Je remercie M. le Député Savoy pour avoir relevé le rôle de la HEMU. J'aurais dû mieux l'indiquer. Je vous remercie de la remarque, elle est pertinente. Je précise qu'à Fribourg on avait négocié, à l'époque, que la HEMU ait un site fribourgeois; ça avait été acquis. Mais, antérieurement à ça, la Confédération avait estimé qu'il n'y avait pas de raison d'avoir une haute école de musique dans chaque canton et nous avait demandé de collaborer; ce qui avait été fait.

Enfin, M^{me} Mutter, vous avez repris quelques éléments qu'on retrouve dans les autres questions; je n'y reviens pas. J'aimerais simplement dire que la proportion de 43%, eh bien, je la souhaiterais plus grande, c'est vrai! Vous pouvez constater que l'effort des autres cantons est très important, vous avez les chiffres dans le rapport. Fribourg, c'est 43% dans le canton, dans le financement de l'UNI mais il n'y a que 43 par rapport à une moyenne de 55 au niveau suisse. Mais nous avons 30% des autres cantons alors que la moyenne est de 14-15 au niveau suisse. Cela montre le rôle des autres cantons par rapport à Fribourg, à savoir qu'il y a de nombreux ressortissants des autres cantons qui viennent à l'Université de Fribourg; ce qui relève aussi son renom et son rayonnement.

J'ajoute que les universités où la part cantonale est très élevée sont souvent des universités où pratiquement systématiquement il y a une faculté de médecine, qui, elle, exige beaucoup

en termes de financement dans les cantons. Ce n'est pas le cas à Fribourg, mais je vous rappelle la décision prise l'année passée – je vous en remercie – de se lancer dans le master en médecine. Ce complément-là est important, c'est une dépense supplémentaire du canton qui ne se trouve évidemment pas dans ces chiffres. Elle est de l'ordre de 15 millions par année avec les déductions. Notamment au début, on aura une vitesse de croisière de dépenses supplémentaires au niveau cantonal de quelque 7 millions. Donc, c'est un engagement supplémentaire que prend le canton dans un domaine qui lie évidemment directement l'Université et à l'Hôpital. C'est nécessaire de le faire, je le reconnais. Le canton n'est donc pas en attente ou en reste en la matière. Voilà quelques éléments que je voulais donner.

Je réponds encore tout à la fin à M. le Député Bonny pour lui dire que sa question est en de bonnes mains. Elle est sur la table du Conseil d'Etat et très prochainement je pourrai lui donner une réponse. Je n'ai pas encore décidé à la place du Conseil d'Etat. La dictature n'est pas un objectif du côté du conseiller d'Etat que je suis. Merci.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Projet de décret 2016-DIAF-51 Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière; suite directe)¹

Rapporteur: **Christian Ducotterd** (PDC/CVP, SC).

Commissaire: **Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. La suppression des contingentements laitiers, en 2009, avait pour but de permettre une gestion de la production par les producteurs afin d'adopter l'offre en fonction des besoins du marché. Un manque d'organisation et de base légale n'a pas permis d'éviter une surproduction.

Si l'on peut comprendre que les différentes organisations n'avaient pas d'intérêt à jouer seules le rôle de bon élève, il est incompréhensible que certaines organisations ne se soient pas battues pour une réglementation permettant de gérer la production. Une part non négligeable des producteurs ont disproportionnellement augmenté leur production faisant fi de la volonté de la majorité. Cette manière de faire a déclenché un effet boule de neige, car aucun producteur n'avait intérêt à voir son prix diminuer suite à la surproduction d'autres agriculteurs sans le compenser par une augmentation de sa propre production.

¹ Message pp. 147ss.

Les entreprises ont tout autant intérêt à favoriser la production afin de financer une surcapacité des moyens de transformation de la matière première par un volume important à prix bas.

L'intervention du député Jean Bertschi a pour but premier de gérer les quantités de production dans les différents segments de production et de rendre facultative la production de lait classé dans le segment C.

La segmentation vise notamment à atteindre les objectifs suivants:

- > paiement du lait selon les conditions prévalant dans les différents segments du marché;
- > transformation et commercialisation coordonnées du lait suisse, notamment du lait excédentaire;
- > réduction de la pression sur les prix dans les segments du marché à forte valeur ajoutée;
- > report transparent de l'évolution du marché et encouragement d'un comportement axé sur le marché de la part de tous les acteurs de la filière jusqu'à l'échelon du producteur.

Les différentes utilisations du lait, selon les segments, sont les suivantes:

- > segment A – Produits laitiers à haute valeur ajoutée (protégés ou soutenus);
- > segment B – Produits laitiers à valeur ajoutée limitée ou soumis à une pression concurrentielle plus élevée (sans protection et sans soutien);
- > segment C – Produits ne bénéficiant d'aucun soutien servant à réguler ou à désengorger le marché.

Les prix indicatifs suivants ont été donnés par l'interprofession du lait:

- > Pour le segment A, le prix devrait être de 65 cts et la part totale de cette production devrait atteindre un minimum de 60%.
- > Pour le segment B, en février, le prix est de 49,8 cts.
- > Pour le segment C, c'est de celui-là qu'on parlera principalement aujourd'hui, il est de 29,1 cts.

Il faut se rendre compte que ni ces prix ni la classification dans les segments ne sont respectés. Il y a souvent un mix des segments A et B, qui permet de payer encore un prix moins élevé, étant donné que le lait qui devrait être mis dans le segment C est mélangé à ces deux segments A et B. Ce prix est encore modifié en fonction des teneurs, ce qui est souvent pénalisant. De ce prix, on doit encore en déduire les cotisations ou participations.

La commission ne veut pas d'un texte qui a pour but de donner un signe du canton de Fribourg envers l'agriculture mais tient à une proposition applicable et réaliste. C'est pourquoi elle a décidé de diminuer les différents délais. Si ceci est

autant important aujourd'hui, c'est qu'un délai comme il était fixé dans le projet initial n'aurait aucune chance de passer aux Chambres fédérales et que le travail qu'on fait aujourd'hui serait totalement fait pour rien. Le texte initial, même s'il est favorable pour les agriculteurs, n'a aucune chance d'être adopté par les Chambres fédérales.

La commission vous propose donc d'entrer en matière et d'adopter la version bis de la commission.

La Commissaire. Comme vous avez pu le lire dans le rapport du Conseil d'Etat, la situation des producteurs de lait en Suisse est préoccupante. Notre canton, qui compte bon nombre de producteurs, est particulièrement exposé aux aléas du marché. Si les filières du Gruyère AOP et du Vacherin AOP ont permis de limiter les dégâts, notamment grâce à une excellente collaboration de tous les acteurs, il n'en demeure pas moins qu'une part importante des producteurs fribourgeois restent menacés par la volatilité des prix du lait de centrale surtout et leur tendance à la baisse.

L'initiative proposée par votre collègue député Bertschi est donc particulièrement bienvenue. Elle rejoint tout à fait les efforts déployés par le Conseil d'Etat et ma Direction, dès l'année dernière, pour donner une plus grande sécurité aux producteurs de lait de centrale d'industrie.

Comme vous l'avez lu également, l'idée n'est pas d'étatiser le marché du lait, mais de lui donner un cadre. Les producteurs resteront maîtres de leurs exploitations et auront à prendre des décisions d'entrepreneurs pour assurer leur pérennité. Mais avec le renforcement des dispositions contraignantes dans les contrats de vente de lait, ils pourront faire ces choix en se projetant sur le moyen terme et non en devant gérer au jour le jour le prix de leur production.

S'agissant des durées proposées, le Conseil d'Etat peut se rallier aux amendements de la commission parlementaire, qui divise par deux les durées initialement proposées, que le Conseil d'Etat avait validées.

Il s'agit ici avant tout de transmettre un message fort de notre canton aux Chambres fédérales quelle que soit finalement la durée que le Parlement pourra retenir. Je vous invite donc à accepter le présent décret.

Bertschi Jean (UDC/SVP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis agriculteur glânois, producteur de viande bovine, de céréales, de pommes de terre, etc. Depuis plusieurs mois, le prix payé pour du lait industriel et de centrale est parfois inférieur à 50 cts. Cette situation met en péril de nombreuses exploitations agricoles de notre canton, rencontrant de ce fait de sérieux problèmes financiers. Nous sommes proches d'un démantèlement sans précédent du secteur laitier, pouvant provoquer un déséquilibre important pour l'utilisation des sols en Suisse et pousser les producteurs de lait d'industrie vers d'autres productions et mettre en péril d'autres marchés, qui

fonctionnent actuellement. Le canton de Fribourg, de par sa topographie et ses herbages, est prédestiné à la production laitière. Faisons un geste pour les agriculteurs fribourgeois et suisses afin de leur donner des perspectives d'avenir qui permettent d'avoir un revenu correct et qui assurent une existence harmonieuse des fermes dans notre beau pays. La situation de notre voisin, le canton de Vaud, qui a été présentée à la télévision ces jours passés, montre que cette démarche est nécessaire et urgente.

C'est avec ces considérations que j'invite le Grand Conseil à entrer en matière sur ce projet de décret et à accepter cette initiative cantonale.

Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis agriculteur et entre autres aussi producteur de lait d'industrie.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec intérêt le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale sur la gestion des volumes de la production laitière.

Que faut-il faire encore pour sortir nos producteurs de lait d'industrie entre autres de ce bourbier lacté? Cette initiative cantonale est une réponse si nos fédérations laitières, IP Lait, les transformateurs et les distributeurs ne sont plus capables de gérer ce réseau, ce marasme laitier. La loi fédérale sur l'agriculture est claire, à l'article 37 alinéa 6: lorsqu'une interprofession du secteur laitier ne parvient pas à s'accorder sur un contrat type, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions provisoires concernant l'achat et la vente du lait. Le secteur laitier en Suisse connaît des dysfonctionnements accrus ces dernières années, forte volatilité des prix due à une mauvaise gestion des quantités, un déséquilibre des relations entre producteurs et acheteurs.

Dans la situation actuelle où les marchés laitiers peuvent ainsi être considérés comme proches de la saturation en Suisse, seule une régularisation des quantités peut contenir l'instabilité des prix et ainsi engendrer une meilleure gestion de l'offre.

Le milieu politique doit agir plus que jamais maintenant. Nous n'en sommes plus aux promesses électorales, Mesdames et Messieurs. Nos électeurs attendent des faits de notre part. La politique agricole 14-17 – et je pèse mes mots ici – est en train de tuer nos paysans dans nos campagnes. L'émission Temps présent a été un macabre documentaire sur la situation catastrophique qui est en train de se dérouler dans nos campagnes et nos exploitations familiales si chères à notre agriculture.

C'est pourquoi le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra sans réserve ce projet de décret sur cette initiative cantonale et on compte sur votre soutien pour accepter ce décret.

Zamofing Dominique (PDC/CVP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis producteur de lait.

Il y a quelques jours, le magazine Temps présent a diffusé un reportage sur le désarroi des producteurs de lait, spécialement ceux qui livrent leur lait à l'industrie. Cette émission a mis au jour des situations familiales dramatiques, où une personne met fin à ses jours car elle ne voit plus d'autre issue.

Les prix des denrées alimentaires, dont le lait, s'effondrent en même temps que les normes de production se durcissent. Pour s'adapter et rester compétitifs, les agriculteurs doivent accélérer la cadence et, pour beaucoup, se surendetter. Un cercle vicieux qui ne fait qu'augmenter les situations de détresse.

Produire du lait à moins de 50 centimes le litre est indécent. C'est un manque de dignité, une humiliation pour les producteurs et ceci dans un des pays les plus riches de la planète. Livrer son lait à moins de 50 centimes le litre, proche du prix européen, ne couvre pas les coûts de production dans une Suisse où les charges de structures sont en rapport au niveau de vie que nous avons.

C'est une mise à mort lente mais continue d'un secteur économique important pour le canton de Fribourg avec ses nombreux producteurs et ses centrales laitières, qui emploient de nombreux salariés.

Une société qui tue ceux qui la nourrissent est une société en phase d'autodestruction.

Si certains ont cru qu'accroître leur production pour compenser la chute des prix était une solution, ils déchantent très vite, car plus on produit à perte et plus on s'enfoncé. Des exploitations laitières cessent leur production alors qu'ils produisent plus d'un million de litres par an. A ce rythme-là, d'ici dix ans, il n'y aura plus de producteur de lait de centrale. Ceci aura pour conséquence des pertes d'emplois dans le secteur primaire déjà bien affaibli.

J'ai acheté ce Caffè Latte au prix de 2,30 frs. On peut en produire quatre avec un litre de lait. Cela représente un total de 9,20 frs, moins les 50 centimes pour le lait fourni, il reste 8,70 frs pour la confection et la distribution d'un litre de ce produit. Il faut impérativement une meilleure répartition des marges entre les trois secteurs, à savoir les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, même si dans certains secteurs de production les marges ne sont pas aussi élevées.

Certes, les producteurs, avec plus de 40 organisations différentes, devraient se fédérer et seraient probablement plus efficaces lors des négociations face aux transformateurs et distributeurs.

Il est impératif que le secteur de la production de lait de centrale se rétablisse et qu'il puisse ainsi rémunérer les produc-

teurs de manière décente et leur donner une chance de poursuivre leur activité.

Le Conseil Fédéral peut intervenir en déclarant de force obligatoire générale le contrat-type élaboré par l'interprofession et en édictant des prescriptions temporaires. Il est nécessaire d'avoir un meilleur contrôle sur la segmentation du lait, notamment le lait C, qui est destiné à l'exportation. Celui-ci devrait uniquement être produit de manière volontaire et ne devrait pas avoir d'influence sur la rémunération du lait fourni par les producteurs qui n'en livrent pas.

En soutenant ce décret, selon le projet de la commission unanime, le groupe démocrate-chrétien espère que celui-ci sera adopté, puis transmis au Parlement et pris en considération.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). En premier lieu, je tiens à rap-peler mes liens d'intérêts: je suis agriculteur à Châtonnaye, président de l'Union des paysans fribourgeois et des céréa-liers suisses.

Comme vous devez le savoir, la situation du marché laitier du lait d'industrie est plus que préoccupante, elle est dra-matique. Déjà trop nombreuses sont les familles paysannes ayant dû faire face à des tragédies humaines. Une bien triste situation, que les médias ont cruellement rappelée ces der-nières semaines.

A la vue de la situation inadmissible que ces paysans et leur famille vivent, il s'impose que la gestion des volumes et du prix du lait soient objectivement réorganisés et redéfinis contractuellement. Ce qui est proposé n'est rien d'autre qu'un contrat permettant aux producteurs de connaître par avance le prix et la quantité de leur lait à produire. Ce qui peut paraître pour beaucoup d'entre vous comme une évidence ne l'est malheureusement pas pour la très grande majorité des producteurs de lait d'industrie de ce pays. Combien d'entre vous accepteraient de travailler dans de telles conditions? Il paraît plus que normal de pouvoir connaître et fixer le prix trois mois en avance et la quantité de lait à produire six mois en avance.

Cette force obligatoire de la Confédération doit être enfin donnée pour améliorer les conditions contractuelles déplo-rables auxquelles sont confrontés les producteurs de lait suisse. Par l'acceptation de cette initiative, en reprenant le concept de la proposition déposée par notre Conseiller national Jacques Bourgeois, il serait enfin possible de rendre obli-gatoire l'annonce du prix et de la quantité plus que quelques jours en avance comme c'est actuellement proposé par l'in-terprofession du lait. Nous devons absolument et à tout prix exercer une pression politique forte et concrète sur le Conseil fédéral et soutenir par cette initiative l'interprofession du lait et la branche de la production laitière tant importantes pour notre canton et notre pays. Une demande qui ne coûte rien et qui ne mange pas de foin.

Je suis toujours estomaqué et choqué, dans les magasins, de constater qu'un litre de lait coûte moins cher qu'un litre d'eau minérale importée, même si celle-ci est de marque. Choqué que le lait, avec toute cette plus-value, la richesse de ce pro-duit, coûte moins cher qu'un simple litre d'eau minérale.

Vous l'aurez compris, il est impératif de tout faire afin d'amé-liorer la situation des producteurs de lait d'industrie de notre canton et de Suisse. Je vous demande d'accepter ce décret dans sa version bis.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Aujourd'hui, nous intervenons sur une initiative cantonale sur la crise laitière et la gestion des volumes, déposée par notre collègue Jean Bertschi. Il y a plus de sept ans, le 8 octobre 2009, ce même Parlement, com-posé d'autres députés, dont ma personne, intervenait déjà sur la même problématique de la crise du lait par une résolution, cosignée par ma personne et qui avait été acceptée à l'una-nimité des 88 députés présents. Elle avait été déposée par les collègues Michel Losey, qui n'est plus là, et Fritz Glauser, qui est, lui, encore dans cette enceinte assis en face de moi. Chers Collègues, voici une partie de l'intervention que j'ai faite à l'époque où nous venions d'ailleurs de sortir des contingents laitiers: «En juin 2006, on pouvait lire dans la Revue uni-terre: «ELSA ouvre une brèche, d'autres s'y engouffreront. La MIGROS, à nouveau, sème la pagaille dans le marché laitier national». ELSA, le principal transformateur de lait en Suisse a obtenu la possibilité d'exporter sur le marché européen 3 millions de kilos de lait supplémentaires. Pour obtenir cette quantité, elle a lancé un appel d'offres à 50 centimes le kilo de lait, soit moins 25% du prix de l'époque qui était à 65 cen-times, ceci sous la forme d'une lettre adressée personnelle-ment à ses fournisseurs, évitant par la même occasion l'orga-nisation qui les représente et donc, toute négociation sur les prix. Placés devant le fait accompli et sans aucune possibilité de négocier, les producteurs se sont retrouvés piégés entre l'option de refuser et celle de couler du lait à 50 cts.»

Plus de 11 années ont passé après les pressions d'ELSA et consorts et la situation ne s'est pas améliorée d'un iota. Elle est même devenue plus catastrophique pour les produc-teurs de lait. Il est vrai que les prix du lait chutent partout en Europe, provoquant une pression encore plus grande sur les prix du lait ici en Suisse. Mais la raison n'est peut-être pas seulement là. En effet, en 2009, nos deux résolutionnaires et non pas révolutionnaires, Losey et Glauser, mentionnaient aussi les termes suivants dans leur résolution: «L'agriculture va mourir avec le schéma du libéralisme à tous crins prôné et mis en application par certains spécialistes de ce pays. Le Grand Conseil demande au Gouvernement fribourgeois d'intervenir auprès des autorités fédérales pour mettre en place un système de la gestion des volumes de production sous l'égide d'une organisation avec force obligatoire. Ces mesures doivent être prises immédiatement pour permettre d'obtenir un prix du lait équitable pour le producteur et per-

mettre à nos familles paysannes de retrouver un niveau de vie décent.»

Eh bien oui, chers Collègues députés, je l'avais déjà dit à l'époque, j'avais l'impression que cette résolution avait été écrite par deux camarades alors qu'ils étaient pourtant assis en face de moi. Ainsi donc, ce jour du 8 octobre 2009, les 88 députés de gauche, du centre et de droite présents dans ce plenum avaient soutenu solidairement, comme un seul homme, le monde paysan. Les socialistes et le groupe socialiste de cette enceinte comprennent parfaitement ce problème de pression des classes sociales, ici les producteurs de lait. Session après session, nous essayons de soutenir et d'améliorer la situation d'autres professions, comme les infirmières, les enseignants ou les policiers. Peut-être que cette problématique du monde paysan, ici pour la gestion des volumes de production laitière, vient aussi du fait, comme il est dit dans le message, que le monde paysan n'est pas si solidaire que ça avec ses plus de 40 organisations laitières, alors que du côté de la transformation et du commerce de détail, un nombre très limité de partenaires tiennent les leviers de la négociation. D'autre part, certains grands producteurs visent plutôt une stratégie de quantité, sachant très bien que cela mène forcément à une surproduction laitière et donc à l'affaissement du prix du lait. Aussi, il faudra que le monde paysan, et spécialement les producteurs de lait, fassent corps et tirent tous à la même corde en même temps dans le futur s'ils veulent être entendus. C'est aussi pour cette raison que je reviendrai, après l'entrée en matière, sur l'article 1, car sa formulation doit être parfaitement rédigée par rapport à l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture, si l'on veut que cette initiative cantonale soit prise au sérieux à Berne.

Ainsi donc, vous aurez compris que le groupe socialiste entrera en matière et soutiendra à l'unanimité cette initiative et vous invite bien entendu à en faire de même.

Grandgirard Pierre-André (*PDC/CVP, BR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis producteur de lait de centrale, président du cercle laitier de Payerne-La Broye, l'un des 14 cercles laitiers de la fédération Prolait qui regroupe des producteurs des cantons de Vaud, Fribourg, Neuchâtel et Berne. Je préside également la société de laiterie de mon village.

Depuis l'abandon du contingentement laitier en 2009, bon nombre de producteurs ont focalisé leur attention sur la possibilité de produire plus de lait, stimulés qu'ils étaient par les transformateurs. Ainsi, l'offre a très vite dépassé les besoins du marché, avec les effets dévastateurs que nous connaissons sur le prix du lait à la production. Avec des règles par trop laxistes, l'OFAG a permis la constitution de quelque 40 organisations de producteurs avec pratiquement autant de visions différentes. Comment fédérer un si grand nombre d'organisations pour convenir de règles communes afin de gérer l'offre? Le défi est immense. La Fédération des producteurs suisses de lait n'y est pas parvenue. Pas plus que l'IP Lait. Aucune

mesure de stabilisation du marché n'a réellement porté ses fruits jusqu'ici. Et pourtant, ce n'est pas impossible! C'est une question de volonté! Nous avons un exemple proche de nous avec la gestion des quotas mis en place par l'interprofession du Gruyère. En effet, en 2016, par les mesures de restriction de production de 3%, puis de 10%, elle a su préserver le prix du produit. N'est-ce pas un exemple à suivre?

La morosité ambiante provoque des réactions chez les producteurs de lait. Certains, par résignation et absence de choix, baissent la tête et continuent de produire en limitant les frais au maximum au péril de leur santé physique et mentale ainsi qu'aux dépens d'une qualité de vie qui, de plus en plus souvent, fait éclater la cellule familiale. D'autres, accablés par la frustration et l'amertume, choisissent d'abandonner leur idéal en cessant la production laitière.

Mes vaches produisent 340 000 kg de lait par année. En 2016, j'ai réalisé un prix moyen de 52,6 centimes par kg avec un prix inférieur à 50 centimes durant 3 mois. La barre psychologique a été franchie et, le cœur lourd, j'ai décidé de cesser la production laitière au plus tard au 30 juin 2018. Un savoir-faire perdu à tout jamais!

Jusqu'où notre société contemporaine va-t-elle humilier ses paysans en les contraignant à produire du lait de centrale à un prix inférieur au prix de l'eau en bouteille, à contraindre encore le paysan à effectuer deux métiers pour gagner sa vie, à peser sur la famille paysanne au point de la briser, ou encore, à pousser certains, désespérés et à bout, à choisir l'irréremédiable? Ces faits sont les signes infaillibles d'une société décadente, qui perd ses valeurs et ses repères. Un jour, un jour peut-être, un jour dans longtemps, la valeur du travail de la famille paysanne sera à nouveau considérée. Ce constat, le modeste producteur de lait que je suis a longtemps cru ne pas avoir à le faire. Et pourtant, c'est notre triste réalité quotidienne!

Mettre en place une force obligatoire pour une gestion des quantités permettant de maintenir un prix décent et regrouper drastiquement les forces des organisations de producteurs, c'est tout le mérite de la motion de mon ami Jean Bertschi et du décret qui nous est soumis. Je le recommande, chers et chères Collègues, à votre sagacité.

Kolly René (*PLR/FDP, SC*). Voilà l'autre côté, l'acheteur. J'essayerai d'avoir un discours où on fait plus ressortir les difficultés. Pas facile, l'économie laitière; c'est un serpent de mer qui est difficile à maîtriser.

Mes liens d'intérêts: je suis depuis 40 ans dans le chaudron de la laiterie du Mouret, avec le statut d'acheteur de lait, privé, stature prise par mon fils en 2004 avec une phase transitoire bien sûr de senior à junior. A l'époque, le chaudron groupait 15 producteurs, un apprenti, un ouvrier et bien sûr, dans ce chaudron, la laitière devenue pintière. Alors que moi-même, âgé de 50 ans, on m'a engagé dans la défense professionnelle

à tous les niveaux, jusqu'à présider les Artisans suisses du fromage et la Société suisse d'Industrie laitière. Je suis fromager et laitier depuis l'époque où l'on fermait les fromageries pour se tourner vers les centrales laitières, grand espoir de renouveau et de modernité, règle du futur, aussi et surtout conséquence d'une politique agricole d'après-guerre, orientée sur le productivisme et la performance. Mais la roue a tourné, et comment! Vous comprenez donc que je suis sensible à la situation d'une partie des producteurs de lait côté industriel et ai la chance, avec nos producteurs, d'être dans le bon wagon. Mais je suis aussi un peu satisfait d'avoir un petit peu modelé, un peu construit, avec mes collègues producteurs et fromagers.

Mais venons-en à l'initiative et au décret qui suit et qui nous est proposé. L'initiative demande aux autorités fédérales d'intervenir afin que la gestion des volumes et du prix du lait industriel soit dotée de la force obligatoire, ceci concernant les contrats-types entre producteurs et transformateurs industriels, afin de donner un peu plus de sécurité à ces producteurs-là. Le Conseil d'Etat a proposé une suite directe à cette initiative. M. Chavaz, fin connaisseur de la politique laitière, a rédigé ce texte du décret. Selon l'article 37 de la loi sur l'agriculture, si les interprofessions demandent que l'on donne force obligatoire à certains contrats-types, le Conseil fédéral peut le décréter. Et c'est bien cette force obligatoire qui permet aux diverses interprofessions actuelles des sortes de fromages de gérer leur volume de production de manière plus ou moins réactive selon les sortes. Par exemple, quand on a l'Appenzell ou la Tête de Moine, on a des gestions à court terme. Et c'est vraiment cette réactivité qui a permis de maintenir un prix du lait correct. On peut dire que le système de gestion des volumes dans le domaine du fromage, avec cette force obligatoire, a tout de même porté ses fruits. Bémol quand même: quand les filières du fromage décrètent une restriction, eh bien, une partie du lait coule dans le canal industriel et dans les centrales laitières.

Donc pas facile, les vaches ne sont pas des machines et on ne peut pas tourner le bouton d'un jour à l'autre. Mais, la situation de la gestion des quantités a permis, depuis 15 ans, une stabilité du prix du lait de fromagerie, aussi selon les sortes, entre 75 et 85 centimes avec, il faut le dire, y compris un supplément qui est accordé aux fromages, puisque le secteur «ligne jaune» est complètement libéralisé à la frontière. Par contre, la «ligne blanche», les produits frais, sont taxés à la douane. Mais, malheur pour les producteurs, cet argent, ces recettes des taxes douanières pour la «ligne blanche», vont dans la caisse de de la Confédération et non de l'OFAG. Et bien sûr, là s'ajoutent encore les difficultés régies par les règles de l'OMC, qui a fixé la limite de la protection commerciale.

Donc, vous voyez, pas facile, mais je recommande aux députés de soutenir ce décret, qui donnera un tout petit peu de sécurité aux producteurs de lait de centrale et le groupe libéral-radical, à l'unanimité, va le soutenir.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). Mes liens d'intérêts: je suis agricultrice et coprésidente de Bio Fribourg.

La situation des producteurs de lait, en particulier ceux du lait d'industrie, est dramatique. Je pense que je n'ai pas besoin de vous dépeindre cette situation, tout le monde en a parfaitement conscience. Pour sauver ces exploitations et ces familles, toutes les bouées qui nous sont disponibles sont bonnes à lancer à la mer. L'initiative cantonale n'est certainement pas l'outil le plus efficace, ni le plus performant. Néanmoins, c'est un des rares outils que nous ayons dans notre minuscule petite trousse de secours. A cause de la libération effrénée de ce marché, la politique n'a effectivement plus tellement de possibilité d'intervenir pour assurer ne serait-ce que la simple équité dans ce marché. L'initiative cantonale est là et à défaut de rien d'autre, eh bien utilisons-là.

Plusieurs parlements romands ont déjà fait des démarches, vous le savez, surtout en vain. Si notre initiative est reprise par d'autres cantons, elle pourra peut-être servir d'exemple et aura plus de chance. Mais si cette initiative doit être transmise aux Chambres fédérales, il faudra être pragmatiques, fermes, mais surtout ambitieux dans nos exigences. C'est pourquoi le groupe vert centre gauche accepte à l'unanimité cette démarche politique, mais il soutiendra la proposition du motionnaire, qui rejoint la version du Conseil d'Etat sur la durée des dispositions concernant les prix et les quantités, soit l'article 1, qui a été modifié par la commission.

Aujourd'hui, c'est le prix mondial qui sert de prix de référence pour le prix du lait en Suisse. Ceci est une totale aberration et je dirais même une humiliation pour nos producteurs, d'autant que le système de segmentation fait le nid d'une permanente sous-enchère de prix et d'une surproduction qui est très bien orchestrée par certains acteurs du marché. Ce système est mortifère pour les producteurs, parce qu'il les prend au piège. Ce que demande le producteur de lait aujourd'hui, c'est plus de transparence et de stabilité. Il veut savoir à quoi ressemblera le lendemain. Il existe un article dans la loi fédérale, l'article 37, qui fixe à 12 mois la durée des contrats-types. Engageons déjà le secteur à renforcer les dispositions de cet article qui existe, notamment en ce qui concerne les quantités et les prix.

Chers Collègues, il y a un moment pour discuter et négocier, il y a aussi un moment pour taper du poing sur la table et je pense que c'est le moment que le canton de Fribourg le fasse et le fasse d'une manière ambitieuse et ferme.

Le groupe Vert Centre Gauche vous demande donc d'accepter cette motion, mais dans la version initiale du motionnaire et du Conseil d'Etat.

Dafflon Hubert (PDC/CVP, SC). On vit un moment fort ici, dans l'hémicycle de notre Grand Conseil. Ça fait des années que l'agriculture souffre des conditions de prix et je pense qu'on ne peut pas simplement rester les bras ballants, accep-

ter les choses comme elles vont; nous sommes témoins, nous sommes consommateurs et à quelque part nous devenons aussi complices d'une situation qui devient tout simplement inacceptable. Je pense que le témoignage poignant de notre collègue Grandgirard est le reflet de cette situation tout simplement inacceptable. Toute une carrière et finalement arriver à la conclusion: «*Je ne peux pas continuer ainsi, je vais arrêter la production laitière.*»

Je félicite le député Bertschi pour son initiative cantonale. C'est une bonne chose que de montrer un signal fort à la Confédération, que le canton de Fribourg, qui est un grand producteur agricole – on nourrit largement plus que notre population –, que maintenant c'est fini, qu'il faut changer les choses et que ça ne peut pas continuer comme ça. On ne peut pas seulement rester comme spectateur. J'espère que tout à l'heure, au niveau du vote, celui-ci sera unanime par rapport à cette démarche.

J'ai été fortement marqué par l'émission Temps présent et certainement que je ne suis pas le seul. De penser que cela est possible en Suisse... Je vois encore cette femme, les yeux embués, qui parle de la perte de son mari. Je vois ce monsieur d'un certain âge, qui aurait aimé laisser l'entreprise à son fils, le fils a dit qu'il n'avait aucune chance, et il a choisi l'issue fatale. Ça vous fait mal de voir ça et ça vous fait mal, comme consommateur, de vous dire qu'au prix modique auquel on achète le lait, on arrive à de telles situations. Comment est-ce possible d'accepter ça sans réagir? Dites-moi! Comment est-ce possible que le prix du lait soit si bas, alors que les importations sont interdites? Comment est-ce possible que le prix du lait soit si bas, alors que je n'ai jamais entendu une maman dire qu'elle ne peut pas payer le prix du lait et qu'elle ne peut pas nourrir correctement ses enfants avec un tel prix? Personne ne l'a dit. Comment alors arrive-t-on à un prix si bas? C'est tout simplement incompréhensible.

Il y a maintenant une démarche politique, mais je trouve que ce n'est pas suffisant. Je me suis dit qu'il faut qu'on fasse plus. J'ai envie d'une démarche politico-privée. La Suisse, avec ses ONG, tient la base d'un commerce équitable pour les bananes, pour le café, pour le coton, axé sur les pays du Sud. Mais rien n'a été fait pour nos producteurs. Or, il est reconnu que la Suisse peut être généreux en cas de catastrophes à l'étranger et encore plus lorsqu'elles ont lieu dans notre pays. Je peux m'imaginer, même avec sécurité, que le consommateur suisse serait clairement prêt à payer un prix correct pour le lait. Aujourd'hui, vous le trouvez à moins de 1 fr. en magasin, en action; ce n'est pas normal. Je suis convaincu que la marge est là et si avec ça on peut donner un prix correct à des agriculteurs qui en souffrent, je pense que c'est la moindre des choses. J'ai cherché ce qu'il y avait actuellement au niveau international dans les pays dits du Nord: six pays européens ont déjà mis sur pied un lait dit équitable. On parle de Fair Trade Milk. Le Canada le connaît. Aux USA, on connaît le même problème, paradoxalement.

Et maintenant, j'en appelle à vous. Je serais le premier intéressé à faire une telle démarche au niveau national, mais j'ai besoin des experts que vous êtes dans le monde agricole, dans le monde de la transformation, des consommateurs; que ceux qui sont intéressés à participer avec moi à une réflexion globale et à lancer un projet pour la Suisse, je vous en prie, venez vers moi et surtout votez tout à l'heure un grand oui à cette initiative cantonale.

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Sur le fond, évidemment, je ne peux que souscrire à ce qui a été dit par rapport au prix équitable du lait et qu'il est nécessaire d'intervenir pour faire quelque chose. Mais je reprendrai la réflexion qui a été faite par ma collègue Sylvie Bonvin sur le choix de l'instrument. J'aimerais souligner que les initiatives cantonales sont des instruments inefficaces. Je m'excuse de le dire, mais c'est comme ça. Nous avons eu, l'an dernier, une rencontre de tous les présidents des parlements de Suisse avec les deux présidents du Conseil national et du Conseil des Etats. Ce que nous avons entendu m'a un peu atterré, soit que toutes les initiatives cantonales passaient sous la pile. Depuis qu'elles ont été introduites, il y a eu plus de 200 initiatives cantonales. Combien ont été prises en compte? Trois. Pourquoi les Chambres fédérales n'aiment-elles pas les initiatives cantonales? Elles sont du même acabit que notre initiative parlementaire cantonale, introduite il y a dix ans et également utilisée que trois fois depuis. Elles demandent au Parlement lui-même d'élaborer un projet de loi. Ce n'est pas comme une motion ou un postulat où on demande au Conseil d'Etat, en l'occurrence au Conseil fédéral, d'élaborer un projet et ensuite que les Chambres travaillent. Donc, les députés fédéraux n'aiment pas ces initiatives cantonales et ne souhaitent pas les utiliser. Sylvie Bonvin a dit qu'on avait utilisé le seul instrument qui était à disposition: c'est vrai. Mais cela veut dire que nous ne devons pas porter trop d'intérêt à ce que demande exactement l'initiative cantonale, mais beaucoup plus à l'impact qu'elle pourrait avoir au niveau de la prise de conscience, pour que les cantons aient envie de réagir. C'est plus la prise de position et c'est peut-être aussi plus l'unanimité de la décision que nous allons prendre qui aura un impact, plutôt que la formulation de l'initiative cantonale qui, malheureusement, restera, comme les autres, sous la pile.

J'aimerais que toutes les autres suggestions qui ont été faites dans ce parlement, à savoir une meilleure coordination des producteurs, une revendication sur le prix du lait, éventuellement un lait équitable, puissent accompagner ça, parce que nous ne pouvons pas trop attendre du résultat de cette initiative. Il n'en reste pas moins que pour l'impact, il est bon qu'elle ait un soutien unanime.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC). Presque tout a été dit (*rires*), mais deux ou trois choses ont été oubliées. La première: j'espère que nos distributeurs et nos transformateurs écoutent le discours et qu'ils prennent un petit peu la responsabilité de ce qu'ils font avec nous, soit de la manipulation.

Mes liens d'intérêts: je suis producteur de lait, président d'une société de laiteries sarinoises où on a la chance de produire un Gruyère AOP. La chance, merci! Hein, mes producteurs?

Mesdames et Messieurs, chers Collègues, le commandant de bord a perdu le contrôle de la gestion des quantités de lait industriel dans notre pays, dans nos fédérations et dans nos organisations. La raison, je vais vous la dire: sortie du contingentement laitier dans ce pays en 2009. J'ai aussi été d'accord. J'écoute les discours de l'époque – ce n'est pas tant vieux –: «Allez-y, les producteurs, ouvrez les robinets!» Nos transformateurs et nos consommateurs n'étaient pas au courant de la situation et à l'époque le lait était payé 65 centimes au producteur de lait, j'ai les documents pour preuve. Le lait, c'est quelque chose qu'un paysan aime. C'est du cœur. Garder des vaches, améliorer sa production, faire de l'élevage, ce sont des racines qui coulent dans les veines. En tous les cas, chez moi c'est comme ça. Après, la production a augmenté et on nous a dit: «Vous pouvez augmenter tranquillement votre production.» Deux ans après, quelles sont les mesures qu'on a prises? La plus vieille loi du monde du marché c'est: l'offre et la demande déterminent le prix. Le prix a baissé, après deux ans déjà, de 5 à 7 cts. Tous les instruments qui étaient en place étaient inefficaces. Le production a augmenté en Suisse grâce aux producteurs de lait, parce qu'on nous a dit: «Ouvrez les robinets, allez-y, allez-y, on peut produire plus!» Aujourd'hui, je montre du doigt nos distributeurs et nos transformateurs, qui nous ont manipulés, qui nous ont menti et qui nous ont foutus dans la merde. Voilà, il faut dire où on en est et la ligne blanche, pour moi vous savez où elle est? Elle est devenue rouge. Quel est l'instrument? Mon collègue Benoît Rey vient de le dire: trois initiatives qui ont été prises en considération... Je crois qu'il faudra nous serrer les coudes et l'instrument aujourd'hui c'est de moins produire et nous, les paysans, il nous faudra prendre la gestion en mains. Cela sera le meilleur instrument.

Je vous invite quand même à soutenir le décret afin de faire pression et de montrer que nous, on est encore ici, on aime la Suisse, on aime les consommateurs, aussi les distributeurs s'ils sont corrects avec nous (*rires et applaudissements*).

Le Rapporteur. On a entendu aussi que le débat sur le prix du lait a débordé sur des problèmes généraux de l'agriculture. Certains intervenants ont parlé de ces différents problèmes. Je tiens à ajouter aussi que si on crée une surproduction, cela crée des problèmes indirects. Il faut savoir qu'une surproduction augmente largement le travail sur les exploitations et si on augmente le travail sur les exploitations, on a moins de temps pour la partie administrative. Si la partie administrative donne un stress énorme à un agriculteur, c'est souvent qu'il doit la faire en plus de son travail pour lequel il doit se lever très tôt le matin et finir tard le soir. Avec une surproduction qui donne plus de travail, il doit faire en plus cette partie administrative..

La particularité aussi de l'agriculture c'est que l'habitation fait partie de la ferme. Si on a un problème avec sa profession, on a un problème aussi avec son habitation. Un paysan qui doit cesser son activité peut aussi perdre sa propre habitation. Si vous travaillez à l'extérieur, quand vous quittez votre place de travail, vous rentrez à la maison, vous êtes dans votre famille et vous n'êtes plus où vous avez votre bureau, où vous avez vos problèmes. Le week-end, vous essayez de décrocher un peu avec les problèmes que vous avez au travail, ce qui n'est pas le cas sur une exploitation agricole.

En revenant au problème du lait, il faut se rendre compte aussi de l'importance qu'ont quelques centimes de prix du lait sur le revenu d'un agriculteur. Si vous avez un contingentement laitier de 200 000 litres de lait par année, il faut se rendre compte que 10 centimes représentent 20 000 frs de diminution. Si ils ne sont pas compensés ailleurs, c'est 20 000 frs nets de perte. Et si on représente un revenu et le pourcentage que ça représente, c'est énorme et là quand je parle de 200 000 kilos, ce n'est pas très élevé pour notre canton.

M. Rey a parlé de la chance qu'on a de faire passer une telle initiative. Je pense que tout le monde se rend compte que c'est difficile et je pense qu'on le savait dès le départ. Mais on doit tout de même avoir un débat sur le fond et arriver à provoquer le débat aux Chambres fédérales, s'il y a quelque chose qui tient plus ou moins la route, parce que c'est vrai que si on a quelque chose qui est illusoire, le débat sera trop vite fini. On sait que le débat, ils l'auront. S'ils ne l'auront pas avec notre initiative, ils l'auront une fois par rapport à cette gestion des quantités. On sait que ça va arriver rapidement. Là, je pense qu'on peut provoquer le débat et donner un signe, mais par contre il faut justement qu'on provoque le débat avec un texte qui est réel et qui a des chances de pouvoir être appliqué.

C'est pour cela que je soutiens la version initiale et je reviendrai dans les détails s'il y a une autre proposition.

La Commissaire. Je vous remercie pour les contributions très intéressantes à ce débat. Vous l'avez entendu de la bouche du rapporteur, la Commission a préféré la version bis pour être en accord avec les revendications de la branche et donner peut-être plus de chances et paraître plus pragmatique face aux Chambres fédérales.

Je ne peux que rejoindre les préopinants qui ont dit qu'une société qui ne paie pas ceux qui la nourrissent, producteurs et transformateurs d'ailleurs, se détruit et que nous devons faire quelque chose. Bien sûr, les producteurs doivent se fédérer, ils sont souvent propriétaires des transformateurs. L'IP Lait doit demander ce qu'on demande aujourd'hui. Je vous rappelle que j'ai écrit, il y a plus d'une année maintenant, au conseiller fédéral Schneider-Ammann en demandant justement la force obligatoire pour ces dispositions du contrat-type et également en évoquant la possibilité de la création d'un label de production de lait avec rémunération équitable. J'ai eu une réponse, mais celle-ci n'entraînait pas vraiment en

matière sur ces revendications. Par contre, nous avons eu l'occasion, suite à cette lettre, de rencontrer les producteurs suisses de lait et de leur expliquer le sens de notre démarche et de remettre sur la table cette demande, qui devait être faite par l'interprofession pour les dispositions du contrat type sur la prévisibilité des quantités et l'annonce à l'avance des prix fournis pour les livraisons. Ces aspects ont aussi été évoqués au printemps au sommet laitier. Je suis donc contente que nous soyons moteur et pionniers dans ces demandes.

Le lait équitable est une notion qui a un peu un problème de ralliement en Suisse alémanique. C'est pour ça qu'actuellement, il y a un certain nombre de producteurs romands et de services de l'agriculture romands qui se penchent sur l'éventuel développement d'un segment de cette sorte. En attendant, l'interprofession a maintenant demandé les prévisibilités des quantités sur un mois et la connaissance du prix le 20 du mois précédent la livraison. Nous disposons de par la loi sur l'agriculture de la possibilité de demander la force obligatoire. Nous disposons de cet outil et il est nécessaire d'en faire usage et d'en faire usage correctement. C'est pour ça que l'initiative cantonale dont nous parlons aujourd'hui est un bon signal face aux Chambres fédérales. C'est une bonne occasion de relancer la discussion, quels que soit finalement les délais, pourvu qu'ils soient convenables pour les producteurs. En l'acceptant aujourd'hui, je pense qu'on contribuera grandement à une avancée dans ce domaine. En tout cas je l'espère et je vous remercie.

- > L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. C'est à cet endroit-là qu'on fixe le principe de fixer les quantités pour une certaine durée. La commission propose de fixer les quantités pour une durée de douze mois et les prix pour six mois. Il faut savoir qu'actuellement, certains producteurs livrent leur lait sans savoir ce qui sera payé le mois même où ils sont déjà en train de livrer, c'est déjà une nette amélioration pour ce qui est fait aujourd'hui. Quant aux quantités qui sont fixées aujourd'hui, c'est clair qu'elles sont fixées annuellement pour la quantité totale. Aujourd'hui, ce dont on parle dans notre proposition, c'est de la répartition dans la segmentation. La segmentation, on ne la connaît qu'en fonction des marchés. Il faut savoir que la production internationale, ce qui se passe au niveau de la politique internationale, influence largement ce qu'on obtient comme lait dans les différents segments, notamment le segment C. Par exemple, si vous avez la guerre en Ukraine et qu'on empêche d'acheter du lait russe, cela influence largement le prix du lait C. S'il y a la sécheresse quelques mois, ça influence la quantité du lait C et si vous avez la sécheresse en Australie, la quantité du lait C est influencée. Cela veut dire qu'on a aussi

une influence directe sur les prix en fonction des différentes quantités. Alors, c'est clair que douze mois avant, on ne va pas savoir s'il y a une guerre en Ukraine ou la sécheresse en Australie ou même chez nous. Je vous remercie et de je vous propose donc d'adopter la version bis.

La Commissaire. J'ai signalé précédemment que le Conseil d'Etat se rallie également à la proposition bis.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). J'ai été très surpris en commission lorsque l'un de ses membres, un député agriculteur, a proposé de modifier l'al. 1 de l'art. 1, qui traite des contrats-types, et de diminuer à six mois au lieu des douze mois proposés par le Conseil d'Etat la durée des contrats pour les quantités et leurs répartitions dans les différents segments de valorisation. Il a également demandé de diminuer à trois mois au lieu de six les prix fixés. Chers collègues députés, cet article fait référence à l'art. 37 de la loi fédérale sur les contrats-types et celui-ci est très clair.

Art. 37, al. 2: «Un contrat-type au sens du présent article doit comprendre une durée du contrat et une durée de prolongation du contrat d'au moins une année et au moins des dispositions sur les quantités, les prix et les modalités de paiement.»

Quant à l'Interprofession du lait IPL, son règlement d'application sur le contrat-type est aussi clair.

Voici quelques articles de ce règlement:

- > *Objet:* le présent règlement décrit les exigences minimales que doit remplir un contrat d'achat de lait selon l'art. 37 de la loi sur l'agriculture au sens d'un contrat-type avec des modalités pour l'achat de lait au 1^{er} et au 2^e échelon et pour la segmentation.
- > *Champ d'application:* le champ d'application du présent règlement s'étend à tous les producteurs de lait ainsi qu'à tous les transformateurs de lait et à toutes les organisations commercialisant du lait qui vendent ou achètent du lait au premier ou au second échelon, le revendent ou le transforment.
- > *Contrats d'achat de lait:* un contrat d'une durée minimale d'une année doit être conclu par écrit pour l'achat et la vente de lait au premier ou au second degré du commerce. Il peut être convenu que le contrat soit automatiquement prolongé une ou plusieurs fois d'une année. Le contrat doit fixer la quantité et les prix du lait ainsi que le jour du mois suivant la livraison auquel la paie du lait doit être versée au plus tard.

Messieurs, Mesdames, tout y est, dans ces règlements et ces contrats. Ainsi, si on veut être crédible et soutenir l'initiateur ainsi que le monde des producteurs de lait, nous devons être en accord avec la loi fédérale et l'IPL et aller dans le même sens que le projet de base du Conseil d'Etat. D'ailleurs, nous serions aussi obligés de modifier le point 2 du texte de cette initiative si vous deviez garder la proposition de la com-

mission, ce qu'elle n'a pas réalisé en séance de commission d'ailleurs. En effet, nous ne saurions garder la phrase: «Si l'Interprofession du lait ne parvient pas à s'entendre sur un contrat-type qui comprenne les dispositions exposées au point 1, le Conseil fédéral édicte des prescriptions équivalentes pour une période de deux ans.»

Mesdames et Messieurs, ce serait en effet complètement contradictoire avec les six mois et trois mois du point 1 que propose la commission. Comment voulez-vous qu'on propose deux ans alors qu'on vient de diminuer ici de six mois à trois mois? Il faut savoir ce qu'on veut, soit on veut que les paysans aient des contrats d'une certaine durée, soit vous voulez continuer à aller dans le sens de ce qui est maintenant, c'est-à-dire que les paysans ont des contrats extrêmement courts. Si nous voulons être crédibles, nous devons être en accord avec la loi fédérale et permettre aux producteurs d'avoir une base solide dans le temps et opter pour ces douze mois et six mois. Aussi, je vous convie vraiment à soutenir la version du Conseil d'Etat, soit douze mois et six mois pour le point 1.

Le Président. Est-ce que vous déposez un amendement à cet article 1, point 1? Vous avez entendu que le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission, ça voudrait dire qu'il n'y a pas un vote sur la version initiale sans amendement.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Je reprends la position que le Conseil d'Etat a présenté à la base à la commission. Si je dois faire un amendement, je reprends exactement les mêmes termes que le Conseil d'Etat, c'est-à-dire la première version du Conseil d'Etat.

Le Président. Alors, je prends acte qu'on est en possession d'une demande d'amendement de M. le Député pour revenir à la version initiale comme c'était proposé par le Conseil d'Etat. J'ouvre la discussion sur cette demande d'amendement et je donne la parole tout d'abord à M. le Rapporteur.

Le Rapporteur. Je pense qu'il y a une confusion entre la loi actuelle, la législation actuelle, qui prévoit une quantité qui est donnée pour une année pour la quantité globale... Aujourd'hui, selon l'intervention qu'on a de M. le Député Bertschi, c'est bien la quantité qui est répartie dans les différents segments, c'est-à-dire que cette quantité globale est répartie dans différents segments et qu'elle ne peut l'être une année à l'avance étant donné que, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, la politique internationale modifie largement la répartition dans ces différents segments. Il faut savoir que le projet de règlement actuel prévoit le pourcentage qui est fixé dans les échelons A et B mais n'en prévoit pas pour la version C, ça veut dire qu'avec le projet actuel qui est fait par l'IP Lait, à la limite, on aurait le droit de produire une plus grande quantité de lait C en fonction des possibilités qu'il y a. Et ceci est aussi un problème pour les différents producteurs, ça veut dire qu'on aurait une production qui serait augmentée du lait à un prix qui est moins élevé.

Bonvin-Sansonnens Sylvie (ACG/MLB, BR). Je constate que mon collègue, M. le Député Ducotterd, ferait un très mauvais marchand de bétail, parce que dans les négociations, on a l'habitude de faire un prix élevé pour espérer avoir un autre prix. Là, je vous propose d'être vraiment fermes et de reprendre la proposition du Conseil d'Etat, qui est tout à fait justifiable, ce n'est pas trop demandé que de demander qu'un paysan puisse savoir à six mois combien il va être payé quand on sait qu'il faut neuf mois pour qu'une vache puisse produire du lait. C'est pour cela que je soutiendrai l'amendement et notre groupe également soutiendra l'amendement de M. le Député Repond s'il le dépose. Pour moi, ce n'est pas encore très clair.

Bertschi Jean (UDC/SVP, GL). Juste peut-être en réponse à M. Nicolas Repond et à M^{me} Sylvie Bonvin-Sansonnens: s'il est louable que vous acceptiez la démarche, maintenant pourquoi les six mois, pourquoi pas les douze mois? D'après les renseignements pris, on a plus de chance de passer aux Chambres fédérales à six mois, c'est ça, la raison.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Je vous invite aussi à soutenir la version bis, parce qu'il faut aussi un peu de réactivité. Il ne faut pas voir toujours le négatif. On le voit pour la Tête de moine, ils gèrent les quantités au mois par mois et ils augmentent leur production selon la situation et aussi éventuellement le prix. Si c'est trop long, il y a aussi l'effet contraire, où ça sera le producteur qui subira et il faut quand même une flexibilité puis aussi, comme Jean Bertschi l'a dit, il faut que ça passe. De toute façon, il n'y a pas d'illusion sur cette initiative, mais quand même, pour lui donner un petit peu de chance, limitons ça à trois mois.

Berset Solange (PS/SP, SC). J'écoute ce débat, j'entends bien, mais moi, je me pose une question de base par rapport aux articles de loi que vient de nous lire notre collègue. Les trois mois, les six mois, ok, je comprends qu'on veuille accélérer les procédures, mais on n'a pas répondu si c'était légal ou non selon le contrat-type. Moi, c'est ce qui m'importe et j'aimerais qu'on réponde avant que l'on ne passe au vote.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Je voulais demander presque la même chose que ma collègue Solange Berset, mais finalement je me dis, comme l'a aussi dit le collègue Benoît Rey, il faut savoir ce qu'on veut. Soit on demande des cacahouètes, soit on y va vraiment avec force – puisqu'on parle de force – et on demande justement ces douze mois et six mois. J'ai l'impression que si on y va avec ces six mois et trois mois, finalement, les conseillers nationaux vont dire: «Ils ne demandent rien finalement.» Je suis pour qu'on aille vraiment demander quelque chose pour nos amis paysans et «couleurs de lait».

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). M. Repond a fait allusion à mon intervention en séance de commission, parce que j'ai demandé justement de réduire ces délais à six mois, voire trois mois. D'une part, on dit toujours que les agriculteurs n'arrivent pas à s'entendre entre eux. Pour une fois, c'est

ma motivation de raccorder un peu les violons, ça veut dire aujourd'hui qu'avec l'Union suisse des paysans, les autres cantons et plusieurs organisations du secteur laitier, on a regardé ce qui est réaliste (M. Kolly l'a dit: le contexte du marché, etc.) et on s'est accordés pour cette demande que nous pensons réaliste au niveau des vendeurs et des acheteurs. Je vous rappelle aujourd'hui qu'ils ont pris une décision: ils ont accordé à l'Interprofession la compétence de fixer les quantités et les prix le vingt du mois précédant la production, ça veut dire dix jours avant la production. Ils sont très loin de notre objectif.

On peut demander plus, j'en conviens, ça ne mange pas de foin de demander plus, c'est clair. Mais là, je tiens à le dire, tout le monde propose la même chose, cela donne un message politique – à vous de choisir...

Moi, je peux vivre avec les deux objectifs. Vous n'avez pas raccourci la durée, vous l'avez rallongée, et il se pose toujours la question de savoir si c'est légal ou bien pas. Vous savez aujourd'hui que depuis que cet article existe, on ne nous a jamais reproché de ne pas l'avoir respecté. Soyons réalistes, demandez ce que peut-être on arrive à tirer en avant pour aussi convaincre les acheteurs, les gens qui sont concernés sur ce marché laitier et surtout le Conseil fédéral, qui attend une proposition ferme et uniforme. C'était ma motivation, à vous de choisir d'aller un peu plus loin. Ça tire au moins du bon côté, mais je vous invite à voter le projet bis comme je l'ai déjà dit dans ma première intervention.

Le Rapporteur. Plusieurs questions ont été posées par rapport à la légalité de la proposition en rapport avec le contrat-type. Il faut savoir que le contrat-type a été rédigé par l'Interprofession du lait et aujourd'hui il n'y a pas de base légale fédérale par rapport à ça, c'est-à-dire qu'il doit être en coordination avec la base fédérale mais par contre il n'a pas force de loi. Ce qu'on demande aujourd'hui, c'est pour l'appliquer d'avoir la force obligatoire, parce que si nous n'avons pas la force obligatoire, on ne peut pas faire appliquer justement ce contrat-type et c'est bien pour ça que j'ai dit qu'il y aurait de toute façon un débat aux Chambres fédérales étant donné que l'IP Lait a besoin d'un débat aux Chambres fédérales de manière à avoir la force obligatoire pour ce contrat-type.

M. le Député Repond, je peux vous assurer qu'en demandant ce qu'on demande aujourd'hui, on demande déjà beaucoup et on aura déjà bien de la chance si on arrive à faire accepter ça, on aura déjà beaucoup obtenu, on aura déjà fait un grand pas et même si ça sera difficile, quand je me bats pour quelque chose, c'est que j'y crois, sinon je ne me bats pas. Et là, je me bats pour une chose en laquelle je crois avec les délais qui sont proposés. Vous m'avez comparé tout à l'heure à un marchand de bétail qui demande trop peu. C'est l'inverse de ce que je fais habituellement, mais il faut être deux interlocuteurs pour marchander et notre interlocuteur aujourd'hui, il n'est pas en face de moi, ni de vous. Aujourd'hui, notre interlocuteur, il

est à Berne aux Chambres fédérales et on ne peut pas avoir une discussion de marchands de tapis. Aujourd'hui, on a un texte qu'on va donner, qui va être accepté ou non et ça s'arrêtera là. C'est pour ça que je vous propose d'accepter le projet bis de la commission.

La Commissaire. J'aimerais peut-être répondre à l'interrogation sur la légalité. L'al. 2 de l'art. 37 de la loi sur l'agriculture prévoit la chose suivante: «Un contrat-type au sens du présent article doit comprendre une durée du contrat et une durée de prolongation du contrat d'au moins une année et au moins des dispositions sur les quantités, les prix et les modalités de paiement.» Là, il n'y a pas de durée indiquée par rapport à ces dispositions sur les quantités et les prix. Maintenant, on pourrait par analogie penser que ces durées d'une année s'appliquent, mais ce n'est pas vraiment le cas et en tout cas on ne contrevient pas à la législation fédérale en acceptant la version bis. Je suis comme M. Glauser, pour une fois, je crois qu'on est dans un parfait accord. Je peux vivre avec les deux propositions, mais il a été dit que dans le marché, il faut aussi que l'interlocuteur entre en matière et qu'on lui propose quelque chose, disons, qui lui paraît réaliste et qui retient un peu l'accord de tous les milieux concernés donc aussi de la branche et c'est pour ça que le Conseil d'Etat s'est aussi rallié à la version bis.

> Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 62 voix contre 35 et 5 abstentions.¹

Ont voté en faveur de la proposition de la commission (projet bis):

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 155ss.

(GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 62.*

Ont voté en faveur de la version initiale du Conseil d'Etat:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 35.*

Se sont abstenus:

Berset Solange (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 5.*

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

> La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 99 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Deferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André

(BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 99.*

Communications

Le Président. Lors de sa séance de ce matin, la délégation fribourgeoise auprès de la CIP Convention scolaire romande a élu à sa présidence M. le Député Gaétan Emonet. M^{me} la Députée Madeleine Hayoz a été élue à la vice-présidence.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de décret 2016-DIAF-49 Initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)¹

Rapporteur: **Jean-Pierre Doutaz** (PDC/CVP, GR).

Rapporteur de minorité: **Pierre Mauron** (PS/SP, GR).

Commissaire: **Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Mon lien d'intérêt avec cet objet est le même que celui de l'ensemble des membres du Grand Conseil, c'est-à-dire que je suis membre actif d'un parti politique reconnu et organisé du canton de Fribourg.

L'objet qui nous occupe a été déposé le 20 avril 2015 par le comité d'initiative «transparence du financement de la

¹ Message pp. 138ss.

politique». Son aboutissement a été constaté dans la feuille officielle du 16 octobre 2015 et sa validité a également été constatée par le Grand Conseil, par décret du 18 mars 2016. La commission ad hoc traitant ce message s'est réunie le 29 novembre dernier. Je remercie le Conseil d'Etat pour la rédaction et la présentation de ce message bien que ce dernier soit un peu succinct.

Le texte entièrement rédigé de cette initiative constitutionnelle vise pour partie à contraindre les partis et les groupements politiques ainsi que toutes les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votation, à publier leurs comptes. Devraient être publiées entre autres les sources de financement en précisant la raison sociale des personnes morales participant au financement de même que le montant versé ainsi que l'identité des personnes physiques dans la mesure où leur versement excède 5000 frs par année civile.

La commission a débattu de ces textes et bien que, sur la forme, cette initiative paraisse simple et claire, sur le fond, il y a matière à discussion et la commission ne s'y est pas soustraite, parfois même avec des propos que je qualifierais de très forts. L'idée de la jeunesse socialiste, les initiants, n'est pas en soi nouvelle. En effet, régulièrement, depuis les années 60 nous a-t-on même dit en commission, des discussions sur ce sujet sensible ont eu lieu. La Constituante avait d'ailleurs également abordé cette question dans sa commission numéro 8, qui traitait les divers thèmes se rapportant aux églises reconnues et autres communautés religieuses, aux associations et aux partis politiques. L'ensemble des thèses retenues et débattues alors concernant la thématique qui nous occupe ce jour n'ont finalement pas été retenues. Pour rappel et petit clin d'œil, cette commission était alors présidée par M^{me} la Constituante Marie Garnier.

Le résultat du travail de la commission, dont je remercie l'ensemble des membres pour leur active participation, a débouché sur une entrée en matière acceptée à l'unanimité. La commission a refusé une proposition de demande de renvoi et un rapport de minorité a été annoncé, tel que l'a dit le président tout à l'heure, en commission déjà, conformément aux exigences procédurales.

Lors des débats, il a été à plusieurs reprises relevé le manque de contenu du message et sa pauvreté en informations en rapport aux pratiques internationales, suisses et cantonales. Au niveau suisse, il est cité que seuls trois cantons ont légiféré en la matière soit le Tessin, Genève et Neuchâtel. Sans autre précision dans le message, mais pour les avoir parcourus et selon les informations données par la commissaire du gouvernement en commission, ceux-ci ont légiféré de manière très diverse, liant de manière plus ou moins contraignante l'aide cantonale octroyée. La Confédération, interpellée régulièrement par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) a toujours refusé de légiférer en la matière, laissant aux cantons leur autonomie, estimant qu'une réglementation

nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme.

Au final, la majorité de la commission fait sienne les conclusions du Conseil d'Etat et invite le Grand Conseil à ne pas se rallier à cette initiative entièrement rédigée et à ne pas lui opposer de contre-projet.

Dans son argumentaire, la commission craint que l'idée ne débouche à terme sur un système qui entraîne une mainmise de l'Etat sur les partis politiques et groupements d'électeurs et d'électorales. Elle dit redouter que le texte n'ébrèche indirectement le principe du secret de vote en publiant l'identité des personnes qui participent au financement des partis politiques. Son application rendrait d'ailleurs encore certainement plus difficile la déjà périlleuse recherche de fonds que chaque groupe ou parti s'acharne à trouver pour financer leurs campagnes et élections et n'absoudrait pas totalement le risque encore de voir développer un certain travail dans l'ombre. La vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse et dans le canton de Fribourg en particulier comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. La mise en place de cette initiative impliquerait aussi la mise en place de mesures organisationnelles, administratives et sécuritaires contraignantes, qui peuvent se révéler coûteuses, compliquées à appliquer et certainement disproportionnées en rapport de l'intérêt public recherché.

Au niveau de la transparence et de la protection des données, son autorité, par la préposée, M^{me} Reichmuth Pfammatter, a donné une réponse à la question de savoir si l'initiative était à leur sens conforme à la protection des données.

Après analyse, l'Autorité estime que le texte de l'initiative constitutionnelle ne contient pas en lui-même d'élément qui ne serait pas conforme aux règles applicables en matière de protection des données personnelles. En revanche, elle formule un certain nombre de points à respecter en particulier et souligne qu'il conviendrait d'être particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre du texte constitutionnel en cas d'acceptation de l'initiative. Cette autorité interpelle aussi toutefois et ne voit pas vraiment quel intérêt public il peut y avoir dans une telle publication. Au niveau du texte proposé par les initiants, par exemple, la commission comprend difficilement d'ailleurs le manque d'équité et de justification du fait qu'un individu ne soit publié en dessous de 5000 frs et que les personnes morales le seraient dès le premier franc. L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données juge néanmoins curieux que la même restriction ne s'applique pas à l'égard des personnes morales.

La majorité de la commission est contre des dispositions législatives contraignantes, voire inutiles, de plus relevant d'un intérêt public non pertinent. Sans ce texte constitutionnel (dont le détail, à mon avis, n'est pas vraiment de rang constitutionnel mais relève déjà plutôt de la loi ou du

règlement) et des lois et règlements qui en découleront, rien n'empêche aujourd'hui la transparence en la matière. Pour rappel, l'enjeu de la question qui nous occupe est uniquement d'ordre politique. Il s'agit donc d'une décision politique.

Au terme de ces propos, au nom de la commission, je vous invite à accepter l'entrée en matière et à suivre l'avis du Conseil d'Etat, soit à ne pas vous rallier à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «transparence du financement de la politique» et à ne pas lui opposer de contre-projet et ainsi recommander au peuple de la rejeter. Je vous invite également à adopter le projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Le Rapporteur de minorité. Mes liens d'intérêts: je suis président du groupe socialiste, sachant que l'initiative sur la transparence vient notamment des Jeunes socialistes.

Comme l'a dit le rapporteur principal, les discussions en commission, la richesse de ces discussions a été inversement proportionnelle à la maigreur du message qui nous a été délivré. Ce message était clairement insuffisant lorsque l'on sait, par exemple, que pour le vote à seize ans, il y a sept pages de développement dans l'objet suivant, que le double Pukelsheim pour deux districts a nécessité un avis de droit d'à peu près une centaine de pages alors que ce message-ci ne contient que deux pages, dont une qui est constituée du texte repris de l'initiative.

Une demande de renvoi avait été faite en commission. Malheureusement, elle a échoué à 6 voix contre 5. Il s'est posé la question pour la minorité d'à nouveau solliciter le renvoi et d'effectuer un vote à ce sujet-là. Finalement, sachant que l'administration est surchargée, la minorité s'est dit: pour que le travail soit bien fait à ce sujet-là, autant le faire soi-même. C'est la raison pour laquelle les explications suivantes sont nécessaires. Je m'attarde surtout sur le fond.

La Suisse est un des rares pays démocratiques qui ne pratiquent pas la transparence quant au financement des partis politiques; ce qui lui vaut d'être montrée du doigt à l'international. Même la dernière tentative d'y mettre bon ordre s'est heurtée au refus du Parlement fédéral. «Nous sommes vraiment une île en Europe, avec la Suède, à l'époque. Mais là-bas, les partis ont au moins fixé quelques règles, tandis qu'en Suisse, il n'y a aucune transparence, c'est comme une sorte de grosse boîte noire», observe Martina Caroni, professeure de droit public et international à l'Université de Lucerne.

Depuis les années soixante, les tentatives se sont pourtant multipliées. Jusqu'ici, elles sont toutes restées vaines. Aujourd'hui, c'est toujours l'opacité qui règne, non seulement sur le financement des partis, mais également sur les contributions récoltées par les comités qui soutiennent ou combattent des objets soumis à votation et sur les soutiens financiers versés par des politiciens à titre individuel.

En première ligne du combat contre toute réglementation, on trouve systématiquement les trois grands partis du centre et de la droite: le Parti démocrate-chrétien (PDC), le Parti libéral-radical (PLR) et l'Union démocratique du centre (UDC). Rien d'étonnant à cela: ces trois formations, en particulier l'UDC (droite nationaliste et conservatrice), sont de loin celles qui reçoivent le plus d'argent des entreprises et des privés. «A la différence de ce qui se passe ailleurs, en Suisse, on n'aime pas parler d'argent, et encore moins de revenus. Les Suisses préfèrent ne pas dire combien ils gagnent. Jusqu'ici, les partis bourgeois ont refusé toute tentative d'instaurer la transparence en avançant qu'on ne parle pas d'argent en politique», note Martina Caroni. En plus, poursuit-elle: «Il y a cette image d'une Suisse où tout va bien, où tout le monde respecte l'éthique et où il n'y a par conséquent pas besoin de régulation. Mais comme on l'a bien vu dans les secteurs économique et financier, les choses ont changé, en Suisse aussi. Nous ne sommes plus une oasis de vertu.» Parmi les raisons invoquées, il y a également le fait que la transparence pousserait de nombreux donateurs à réduire, voire à retirer leur soutien. Les expériences faites dans d'autres pays montrent que ces craintes sont infondées.

Le manque de transparence viole même les principes de la Constitution fédérale – j'y reviendrai – qui, à son article 34, prévoit: «la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté». Pour former librement leur opinion, les électeurs doivent être en possession de toutes les informations et c'est justement une information fondamentale de savoir qui est derrière un parti, qui le finance.

La montée en puissance de l'UDC ces vingt dernières années avait poussé plusieurs députés du PLR et du PDC à revendiquer la transparence du financement durant la campagne électorale de 2011. Mais après la déconfiture de la formation conservatrice, leurs demandes se sont fait moins pressantes. Finalement, les deux partis du centre-droit (PLR et PDC) ont contribué au rejet de la dernière proposition en date dans ce domaine, qui avait été présentée par Urs Schwaller, PDC, sous forme d'une motion pour un financement transparent des campagnes de votation.

«Tout le système politique a profondément changé ces dernières décennies. Les campagnes font recours à des instruments de marketing de plus en plus coûteux, les sommes augmentent, et avec elles, la nécessité de la transparence. Autrefois, les partis étaient bien financés avant tout par les contributions de leurs membres. Mais depuis quelques années, l'identification des membres à leur parti diminue, et les formations politiques sont de plus en plus dépendantes des aides extérieures», relève Hilmar Gernet, ancien secrétaire général du PDC et auteur d'un livre qui propose un mode de financement transparent, avec participation de l'Etat.

En Suisse, ni la Confédération ni les cantons n'imposent de règles, hormis trois cantons – on le verra après. La ministre

socialiste de justice et police, Simonetta Sommaruga, a voulu présenter, malheureusement sans succès, un projet de loi répondant à ce problème.

Selon l'étude qui a été faite pour la campagne 2007–2011, 40% du total des dépenses de propagande ont été le fait de l'UDC. La part du PLR a été de 25%, celle du PDC de 16% et du PS de 13%. Le 6% restant des dépenses s'est réparti entre les autres partis. A l'heure actuelle, une initiative populaire au niveau fédéral, qui demande justement plus de transparence, est – selon nos informations – encore en phase de récolte de signatures.

Alors que la quasi-totalité des Etats européens ont inscrit dans leur législation des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, il n'existe en Suisse aucune réglementation. Les partis dépensent toujours plus et taisent l'identité de leurs donateurs, voire le montant de leur budget, au péril de la libre formation de l'opinion.

Récurrente depuis plusieurs années, cette problématique inquiète plusieurs organisations internationales, dont le Groupe d'états contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Là, encore, on ne parle pas que de personnes qui résident de l'étranger et qui donnent leur point de vue, puisqu'il y a des Suisses. Plusieurs représentants suisses siègent non seulement au Conseil mais également au Bureau du GRECO.

Alors que ce Bureau avait mis la Suisse en garde sur cette question en 2011, l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe tape à nouveau sur les doigts de la Confédération dans le rapport publié le 18 octobre 2013. Une procédure de non-conformité avait été engagée pour que la Suisse soumette d'ici fin mars 2015 un nouveau rapport.

Dans son nouveau rapport du 25 août 2016, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) tance une nouvelle fois la Suisse et critique l'absence de transparence sur le financement des partis politiques. En parallèle, cet organe du Conseil de l'Europe saluait le renforcement de certaines normes pénales anticorruption. Devenue bon élève dans une des matières, la Suisse reste un cancre dans la seconde. Parmi les pays du Conseil de l'Europe, elle est actuellement la seule à ne pas disposer d'une législation sur la transparence. La Suède faisait également figure de mauvais élève à l'époque mais a corrigé cela dans l'intervalle.

Cette «situation extraordinaire», comme la qualifie Ernst Gnägi, responsable de l'unité de droit pénal à l'Office fédéral de la justice, qui est membre du Bureau du GRECO également, cette situation n'évoluera pas dans un avenir proche. L'avis du Conseil fédéral et de la majorité du Parlement n'a pas changé à l'heure actuelle sur ce sujet. Selon plusieurs observateurs, pour la campagne 2015, cette campagne a été la plus onéreuse de l'histoire. Une estimation, régulièrement citée par les médias alémaniques, fait état d'un montant

de plus de 28 millions de francs dépensés par les partis en affiches et en publicités.

Selon une enquête menée par le Temps auprès des candidats, plusieurs campagnes personnelles en Suisse allemande se sont chiffrées à près de 300 000 francs, à Zurich notamment. A propos des votations, cette fois, des spéculations invérifiables planent régulièrement sur les sommes faramineuses qu'engage l'UDC dans ses campagnes.

Qu'elles en sont les conséquences?

On le voit dans d'autres pays, on l'apprend régulièrement par la presse, vous avez, par exemple, le Front national qui a perdu un de ses hypothétiques soutiens financiers lorsque la Banque de Russie a indiqué dans un communiqué avoir retiré la licence bancaire d'un établissement, FRCB, qui avait fait un prêt de six millions d'euros au FN en 2014.

Le président du Grand Conseil, dans son discours inaugural, dénonçait les dictatures dans certains pays. La minorité de la commission se demande qui les finance.

On se dit qu'on est peu touché, à Fribourg, par ce phénomène. On aimerait tout de même bien savoir qui finance, par exemple, les tracts de l'UDC que l'on reçoit chaque année au 1^{er} août? Qui finance, par exemple quand il y a eu l'entente de droite aux dernières élections du Conseil d'Etat? Que faire si quelqu'un, hors parti, avec des moyens disproportionnés – à l'exemple de Trump aux Etats-Unis – vient à Fribourg en créant son propre parti, avec des millions à la clé, simplement pour prendre le pouvoir?

Rappelons que l'Etat, le canton de Fribourg, restitue des sommes importantes aux partis. Pour 2017, par exemple, c'est un montant de l'ordre de 200 000 francs qui a été restitué aux partis. Il est possible, dans la réglementation à adopter, de faire des catégories. Peut-être remboursons l'argent de l'Etat aux partis qui montrent leurs comptes et, à ceux qui ne le veulent pas les montrer, ne les remboursons pas pour leurs dépenses; c'est une possibilité. Mais, en tout cas, il est exclu de rembourser directement ou partiellement des investisseurs politiques anonymes.

J'attends déjà l'intervention rébarbative du président du PLR, Didier Castella, qui va nous expliquer qu'en 2013 il n'aurait pas vu les comptes du PS; on connaît, il nous l'a dit à moult reprises. Le président du PS, Benoît Piller, est ici derrière moi. Et, à défaut de participer aux assemblées générales du PS, Didier Castella est invité à discuter avec Benoît Piller, qui lui donnera tous les chiffres qu'il souhaite. En Suisse, on va déjà très loin. On admet, au niveau fédéral, que des politiciens soient membres de conseils d'administration d'assurances maladie liées aux banques. Certains étaient même payés en fonction du résultat des votes auxquels ils participaient.

Comme souvent, c'est sur le plan cantonal que les choses bougent le plus. Le Tessin (1998), Genève (1999) et, depuis,

Neuchâtel (1^{er} octobre 2013) ont légiféré sur le financement des partis politiques tout en restant souples. La loi genevoise prévoit par exemple que les partis déposent chaque année auprès de la Chancellerie leurs comptes avec la liste des donateurs sans toutefois devoir y préciser les montants. C'est une version qui pourrait être possible à Fribourg. Les versements anonymes ou sous pseudonymes sont proscrits. Les groupes qui prennent part à une votation doivent aussi présenter les comptes et la liste des donateurs relatifs à l'événement. Ces documents peuvent être consultés par les citoyens genevois. Au Tessin, la loi oblige chaque mouvement politique à communiquer annuellement à la Chancellerie le montant et l'identité de ses donateurs pour les dons supérieurs à 10 000 francs. Là aussi, comme en commission, c'est une question de limites. Mettons les limites, si 5000 est trop bas, à 10 000, à 15 000 ou à 20 000 francs, l'important étant qu'il y ait des limites. Les candidats aux élections cantonales et les comités de soutien aux initiatives et référendums cantonaux doivent déclarer tout financement de plus de 5000 francs. Le tout est publié dans la Feuille d'avis officielle. Neuchâtel, pour sa part, s'est largement inspiré des dispositions légales genevoises et tessinoises. Le canton de Vaud est quand même aussi dans la discussion et a réfléchi à cette question.

A Fribourg, lors de la séance de la commission, la commissaire du gouvernement nous a dit que le Conseil d'Etat avait étudié un contre-projet, qui avait la teneur suivante: «Les partis assurent la transparence de leurs recettes et de leurs dépenses dans les formes prescrites par la loi.» Malheureusement, nous n'avons pas vu l'embryon – que dis-je – l'ombre de l'embryon de cette réflexion et c'est bien dommage!

Dans ce contexte, une plus grande transparence du financement des partis politiques permet simplement aux électeurs, avant de se prononcer, de connaître l'identité des donateurs importants, susceptibles d'influencer les décisions du parti. Je vous parle simplement de l'article 34 de la Constitution, qui protège fondamentalement la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. En ce sens, l'accès à ces données au moment du vote semble primordial pour que les citoyens puissent exercer correctement leurs droits politiques.

La recherche de fonds toujours plus importante risque aussi de rendre les formations politiques dépendantes de certains groupes d'intérêt, comme les banques et les assureurs notamment ainsi que les grands acteurs économiques. Or, les partis doivent contribuer à former l'opinion de la volonté populaire selon l'article 137 de la Constitution.

D'après Transparency International, l'opacité du système suisse est une entrave à la libre formation de l'opinion et pourrait favoriser la corruption. «Je ne dis pas que les partis politiques sont corrompus, mais le manque de transparence est un terreau favorable à la corruption», explique, Anne Schwöbel, directrice du bureau suisse de Transparency Inter-

national dans le Courrier. Dans la revue Plaidoyer d'août 2011, le docteur en droit Tiziano Balmelli remarque lui aussi que l'explosion des dépenses exacerbe l'inégalité des chances entre partis et candidats et que les techniques de marketing tendent à supplanter le véritable débat public et la confrontation d'idées, deux éléments importants dans le cadre de la formation et de l'opinion des électeurs. Il propose notamment un plafonnement des dépenses électorales pour protéger les droits politiques des citoyens.

Alors que la transparence du financement des partis politiques reste au point mort en Suisse et à Fribourg, un site Internet, créé en juillet 2014 par des journalistes alémaniques, creuse les liens des parlementaires avec des groupes d'intérêt. Ce site est Lobbywatch.ch. Il met ainsi en lumière tous les liens entre conseillers nationaux et aux Etats et diverses entreprises. C'est déjà un premier pas!

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission vous demande dès lors d'accepter cette initiative ou, au pire, d'établir un contre-projet pour obtenir une solution proposée, une solution dont vous choisirez les contours et non une solution imposée. Ce qui est certain, à l'instar du secret bancaire, c'est que si nous ne le réglons pas nous-mêmes, tôt ou tard, une imposition interviendra. Autant choisir maintenant qu'être astreint dans quelques années!

Pour toutes ces raisons, je vous recommande dès lors de suivre l'opinion de la minorité et d'accepter les amendements proposés.

La Commissaire. Sur la forme, le projet de décret qui vous est présenté est simple et clair. Sur le fond, naturellement, les choses sont plus discutées. Comme vous avez pu le lire, le Conseil d'Etat propose de ne pas se rallier à l'initiative et renonce à présenter un contre-projet. Ces arguments ont été rappelés, la vie politique en Suisse est perçue comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat, le Conseil d'Etat estime en outre que l'initiative entraînerait une bureaucratie coûteuse. Il faut sans doute aussi constater qu'en Suisse le rapport à l'argent est plus intime, c'est en tout cas ce qu'a rappelé le Conseil fédéral dans une de ses prises de position à destination du Groupe d'Etats contre la corruption, le GRECO, qu'a mentionné le député Pierre Mauron. Ce groupe, pour information, créé par le Conseil de l'Europe, dont la Suisse fait partie, épingle à chacun de ses rapports la situation dans notre pays estimant que le manque de transparence dans le financement des partis politiques n'est pas conforme aux respects des normes anti-corruption. Ces dernières années, les rapports du GRECO ont d'ailleurs relevé qu'une solution était possible, même dans le contexte helvétique, puisque, cela a été mentionné, les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel ont adopté des réglementations allant dans le sens d'une plus grande transparence. Comme l'a rappelé le rapporteur, la proposition de la jeunesse socialiste n'est pas neuve, la Constituante s'est

déjà penchée sur cette question à la commission 8, que je présidais et qui avait notamment auditionné M. Balmelli. Juste pour ne pas créer de confusion, je précise que la commission avait soutenu l'idée d'introduire l'obligation pour les partis d'assurer la transparence de leurs recettes et de leurs dépenses mais que cette proposition avait été rejetée par le plenum de la Constituante. Vu la position du Conseil d'Etat et pour les mêmes raisons qui ont prévalu à la Constituante, au nom du Conseil d'Etat, je vous invite à soutenir le décret tel que proposé.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Comme l'a dit le rapporteur de la minorité, je suis président du parti libéral-radical cantonal. Je tiens tout d'abord à relever que le financement des campagnes politiques est nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie directe, raison pour laquelle notre canton encourage les dons avec la possibilité de les déduire sur la feuille d'impôts. Il paraît dès lors paradoxal de prendre des mesures qui sont de nature à décourager les donateurs en quête d'anonymat.

J'ai cru comprendre que les initiants semblaient craindre un lobbysme dangereux de la part de nos généreux donateurs. En cinq ans de présidence, j'ai eu la chance, malheureusement une seule fois, de bénéficier d'un don supérieur à 5000 francs en faveur de notre parti. Aucun député du groupe PLR n'a aujourd'hui connaissance de l'identité de ce donateur, hormis moi-même bien évidemment. Il est donc totalement infondé de prétendre que les votes de mon groupe – ou d'un autre – pourraient être influencés par des dons.

D'autre part, si cette initiative devait être acceptée, les partis pourraient facilement créer une association écran ou inviter les donateurs à verser ce montant à un candidat dans sa propre campagne ou à un de ses amis et diminuer en conséquence les charges propres de ce parti. Ce financement indirect est aujourd'hui déjà largement pratiqué. Des organisations comme l'Asloca sont particulièrement généreuses en période de campagne, vous en savez quelque chose, M. le Rapporteur de la minorité! Le financement des campagnes se fait par ailleurs aussi par des soutiens logistiques et matériels. Doit-on annoncer la mise à disposition de locaux ou d'affiches de campagne par une entreprise, un privé ou un syndicat? Comment allons-nous contrôler une entreprise ou un privé non affilié à un parti qui injecte des fonds dans une campagne de manière indépendante?

Vous le voyez bien, Mesdames, Messieurs, la mise en application de cette initiative demanderait des moyens déraisonnables pour instaurer un contrôle sérieux et digne de ce nom. Et si la Suisse est cancre en matière de législation, on voit que les pays qui ont légiféré autour de nous sont bien plus cancrés en matière de financement de leurs campagnes.

Au-delà du financement, je trouve totalement inacceptable de vouloir dénoncer les donateurs, les afficher au pilier public et les montrer du doigt dans un pays où l'on interdit la dénon-

ciation des mauvais payeurs. Qu'ont fait les donateurs pour être traités de la sorte, sont-ils des criminels? Ils ont eux aussi droit à l'anonymat et à la protection de la sphère privée. Par ailleurs, le texte proposé par les initiants ne respecte manifestement pas les principes élémentaires en matière de protection des données, notamment celui de la proportionnalité. Je vous lis à ce propos – cela a été dit au début – la prise de position de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données: «Le texte de l'initiative prévoit la publication de l'identité des personnes physiques dont les versements annuels atteignent la somme de 5000 francs. Cette restriction est justifiée et conforme au principe de proportionnalité. Notre autorité considère néanmoins comme curieux que la même restriction ne s'applique pas à l'égard des personnes morales. De notre point de vue, la contribution à hauteur de 100 francs d'une épicerie de quartier en faveur de l'un de ses clients n'est pas plus déterminante que si elle provenait d'un particulier. Dans les deux cas, on ne voit pas quel intérêt public il peut y avoir à cette publication.» Personnellement, je lis dans cette inégalité de traitement une nouvelle attaque gratuite et malvenue contre le patronat, de nature à stigmatiser la lutte entre les classes, contraire aux valeurs de cohésion que mon parti défend.

Plutôt que de légiférer inutilement, j'invite tous les partis à publier publiquement leurs comptes de campagne. A ma connaissance – et vous l'avez dit, M. Mauron – il n'y a que le Parti socialiste qui ne pratique pas ceci de manière systématique. Alors plutôt que d'allonger notre Constitution et de légiférer inutilement, j'invite le parti à faire preuve de bon sens et de transparence en présentant publiquement et systématiquement ses comptes, non seulement au président PLR, par ailleurs!

J'affiche même une certaine compréhension pour les jeunes socialistes, qui ont l'envie légitime de connaître le mode de financement de leur parti mère. Ainsi le Parti socialiste a la possibilité de leur offrir partiellement satisfaction et de leur offrir une première victoire dans leur combat pour la transparence.

Mesdames, Messieurs, pour toutes ces raisons, le groupe libéral-radical, à son unanimité, rejette cette initiative et se rallie à la position du Conseil d'Etat.

Wickramasingam Kirthana (PS/SP, GR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis présidente d'une section locale d'un parti politique.

Comme déjà mentionné, le groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) critique la Suisse sur cette thématique spécifique de la transparence du financement des partis politiques, seul pays parmi les membres du Conseil de l'Europe à ne pas avoir une législation en la matière. J'ai envie de dire: autres temps, autres mœurs. Pourtant la Suisse fait de la résistance. La Confédération se cache derrière la supposée incompatibilité avec le fédéralisme. Soit, il est donc important de légiférer

au niveau cantonal en attendant l'initiative nationale. C'est l'objectif donc de cette initiative.

Le financement des partis relève-t-il de la sphère privée? On peut décider que légalement oui mais est-ce éthiquement le cas? Personne n'est dupe sur la disproportion des moyens dont certains partis disposent, que ce soit pour les votations et les élections, les différentes campagnes le prouvent souvent. L'initiative n'interdit pas les dons privés mais demande simplement de mettre les choses sur la table et d'être transparent vis-à-vis de l'électrice, de l'électeur, de la citoyenne et du citoyen. Un encadrement est nécessaire, car l'argent a une influence sur la politique. On ne peut pas mettre la tête dans le sable et affirmer le contraire. Comme on l'a déjà entendu dans le débat, dire que l'argent n'a pas d'influence sur le résultat des campagnes, c'est un peu comme si Richard Virenque affirmait que l'EPO n'avait aucune emprise sur les performances physiques!

On entend souvent à propos des politiques qu'ils seraient «tous pourris». La transparence du financement des partis politiques est un pas à l'encontre de ce lieu commun, présent chez beaucoup de concitoyens et concitoyennes. Elle ne met pas en danger la démocratie semi-directe et la politique de milice. Au contraire, elle renforce la démocratie en introduisant une pratique de la liberté de l'information. Elle permet de donner aux citoyennes et citoyens les informations nécessaires à une prise de décision. Aujourd'hui, en vertu de la loi sur la transparence, nous, députés, devons déclarer nos liens d'intérêts. Aujourd'hui, nous devrions également être transparents sur le financement de nos partis.

Sachez que lors de la récolte de signatures, nous avons rencontré des échos plus que favorables. L'idée se présente comme une évidence pour une grande partie de la population. Le mot d'ordre en défaveur de l'initiative donne un mauvais signal pour la démocratie. Comme je le disais précédemment: autres temps, autres mœurs.

Je vous invite donc à participer au renforcement de la démocratie et à entrer dans une période nouvelle du droit à l'information.

Marmier Bruno (VCG/MLG, SC). Nous avons lu avec attention le message du Conseil d'Etat. Sa longueur résume très bien la position du gouvernement: circulez, il n'y a rien à voir! Un million de francs, c'est à peu près ce qu'ont coûté aux partis, aux groupes d'intérêt et aux candidats les dernières élections cantonales! Cette surenchère est malsaine. Elle conduit à investir toujours davantage dans le marketing des messages creux diffusés à hautes doses par le biais des différents médias. Elle remplace le débat public et la confrontation d'idées. Il existe donc bel et bien un intérêt public prépondérant à adopter quelques règles en matière de financement de la vie politique.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat, la transparence du financement ne met pas à mal le secret du vote. Chacun reste libre, en effet, de donner des fonds aux partis politiques. En ce qui concerne les particuliers, l'initiative prévoit que seule l'identité des donateurs d'un montant supérieur à 5000 francs sera publique, ce qui garantit une protection des données. Il est essentiel que les dons aux partis politiques soient publics. Les citoyens ont, en effet, le droit de savoir qui donne combien et à qui. Les citoyens se posent légitimement la question de savoir si ces dons à des partis politiques, donc indirectement à des élus, appellent des contreparties. Sans transparence, les citoyens pourraient s'imaginer que des élus, une fois en fonction, renvoient l'ascenseur à leurs donateurs.

Finalement, ce n'est pas un hasard si le Groupe d'Etats contre la corruption a, à de nombreuses reprises, recommandé à la Suisse de régler par une loi le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les citoyens fribourgeois accepteront cette initiative. En la refusant, le Grand Conseil ne ferait que renforcer l'idée dans l'esprit des citoyens que le monde politique souhaite continuer à bénéficier d'une opacité totale dans la gestion de ses affaires.

Pour cette raison, le groupe Vert Centre Gauche vous invite à soutenir la proposition de la minorité, à savoir de recommander l'acceptation de cette initiative.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis président du Parti socialiste fribourgeois. Demander aux citoyennes et citoyens de refuser l'initiative sur la transparence, c'est leur demander de garder la chape de plomb qui pèse sur les votations. Je me réfère ici au nouvel article 139a al. 1 let. a, qui demande au comités de campagne de publier les sources de financement des campagnes.

La démocratie a tout à gagner avec cette nouvelle disposition de la loi, car si l'on savait qui finance une campagne pour un oui ou pour un non, les citoyennes et citoyens pourraient alors mieux comprendre les arguments avancés à n'en pas douter. Un exemple? Qui a financé la campagne du non à la votation populaire sur la caisse unique? Ou, plus près de nous, qui finance le oui à la RIE III? L'émission 10vor10 nous informe que 3,3 millions ont été dépensés et ce seulement en annonces et en affiches pour le oui à la RIE III. Comparez-les avec les 170 000 francs dépensés par le camp du non!

Alors certes, si le combien peut être connu, le qui, lui, reste aujourd'hui secret. Bien sûr, on peut deviner le qui pour la RIE III quand on sait qu'il y a 3 milliards d'économies d'impôts à gagner. Pourquoi vouloir continuer à le cacher? Le secret bancaire est tombé. Le secret du financement des campagnes de votation doit lui aussi tomber pour le bien de notre démocratie.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien, pour lequel je rapporte, a longuement discuté de cette

initiative. Une multitude d'arguments étaient en défaveur de cette initiative. J'en ai retenu principalement trois.

1. Celui de constater que bon nombre de sociétés ou d'associations font déjà preuve de transparence. Vous connaissez des banques, vous connaissez des assurances qui publient leur soutien. Le TCS du canton de Fribourg, que je préside – je suis au conseil d'administration au niveau suisse – publie les aides. C'est tout à fait clair, on sait qui on soutient. Tout comme moi, vous savez que nombre de sociétés sont déjà beaucoup plus prudentes. Pour ceux qui offrent des cadeaux de Noël à leurs clients, beaucoup de sociétés n'acceptent même pas la bouteille de rouge de Noël. Elles ne peuvent pas la recevoir. On veut vraiment, de plus en plus, se «blinder» contre les risques, les dérapages en termes de corruption. Laissons les entreprises décider elles-mêmes le niveau de transparence qu'elles souhaitent avoir.
2. La problématique du financement des partis, cela a déjà été dit. Je suis vice-président du groupe démocrate-chrétien depuis cinq ans, c'est extrêmement difficile d'aller soulever des fonds. On sent une certaine méfiance, une certaine réticence au niveau des donateurs, qu'ils soient privés ou que ce soit au niveau des entreprises, parce que bon nombre de ces associations ou entreprises veulent garder l'anonymat; c'est un fait. On me l'a dit: «Je donne, mais je ne veux pas apparaître dans vos comptes.» Alors que fait-on avec ces gens? On leur dit: «Non, non, tu vas y apparaître!»? Alors on ne les verra plus!
Il y a un réel problème de financement des partis ou alors on veut faire comme le Québec. Ma collègue, Suzanne Aebischer, nous expliquait ceci en séance de groupe. Au Québec, finalement, c'est l'Etat qui, intégralement, finance les partis. Est-ce qu'on veut que ce soit, à la fin du compte, les citoyens qui paient au travers des impôts pour financer les partis? Je ne crois pas que ce soit ce qu'on veut dans ce canton. Je pense qu'on a les moyens de se payer nos propres dépenses au travers des entreprises et des privés.
3. Je ne comprends pas tellement quelle plus-value on va donner aux citoyens fribourgeois. Finalement, c'est aussi pour ça qu'on est élu, pour quelque part s'occuper de leurs intérêts. Là, va-t-on vraiment vers un plus pour eux? Dimanche, est-ce que le citoyen va décider non au FORTA, oui au FORTA parce que le TCS publie son aide au FORTA? On sait très bien que les organisations routières soutiennent le FORTA. Ce n'est pas pour ça que le citoyen va décider oui ou non. Moi, je ne vois pas ce qu'on amène au citoyen en publiant tout ce qui se passe au niveau financier.
Il y a une totale disproportion entre le travail qui va être donné à l'administration, qui va devoir faire tout le boulot de recherche. On va leur donner les informations, ils devront, eux, faire un travail de recherche. Moi, je ne

vois pas vraiment un bon rapport qualité/prix entre la dépense en temps et la plus-value pour le citoyen.

Dernier élément: alors là, franchement, en commission, j'ai cru rêver. On a parlé, surtout du côté de la gauche, bien évidemment, de corruption, de blanchiment, de trafic d'influences. Je me suis demandé: «Mais où je suis? Suis-je à Washington, à Paris ou à Fribourg?» Je crois, franchement, qu'on ne peut pas vraiment dire que nos entreprises blanchissent de l'argent au travers des partis politiques. Là, je confirme ce qu'a dit le député Castella. Dans le Parti démocrate-chrétien, je ne connais pas beaucoup de sociétés qui ont mis plus de 5000 francs; je peux vous le dire. Je ne pense pas qu'elles ont blanchi l'argent au travers de notre parti. Donc, je crois qu'il ne faut pas se tromper de cible. On est ici dans le canton de Fribourg, je ne pense pas qu'on ait besoin d'une telle transparence.

Le groupe démocrate-chrétien, vous l'aurez compris, accepte bien évidemment le projet de décret dans la version du Conseil d'Etat.

Bonny David (PS/SP, SC). Mon lien d'intérêt: j'ai été président du parti socialiste durant quelques années. Les comptes ont toujours été transparents et présentés à qui voulait les voir, les lire et les entendre.

L'Etat demande aux citoyens la plus grande transparence en matière d'impôts. Il faut tout annoncer jusqu'au moindre centime. Pourquoi les partis politiques ne peuvent pas l'annoncer? C'est si compliqué que ça? Le Conseil d'Etat ou M. Doutaz tout à l'heure a dit que c'était un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. C'est une blague? L'Etat ristourne près de 200 000 à 300 000 frs – je n'ai pas les chiffres précis – aux partis politiques en fonction des résultats des élections. Cet argent vient d'où? Cet argent ne vient pas des partis politiques, il vient des citoyens de ce canton. C'est la population fribourgeoise, via ses impôts, qui donne cet argent. Si vous êtes dans une société, que vous faites des dons, vous voulez aussi savoir où passe cet argent. Là, rien, c'est l'omerta complète.

Le Grand Conseil n'est pas une société de loisirs. On a des responsabilités, on vote des lois, on vote des motions, on discute de mesures d'économie qui touchent tous les citoyens de ce canton, soit 300 000 habitants. Et là, non, on va décider pour eux, mais nous par contre on ne va rien montrer. Là, il y a un problème. On dit que c'est compliqué, que c'est dur, c'est difficile la bureaucratie... Mais je rêve ou bien? On arrive à contrôler 200 000 citoyens dans le cadre de leur fiscalité et c'est compliqué pour 10 petits partis politiques? Dix partis politiques, c'est une à trois journées de travail, mais pas plus. On arrive à le faire pour 200 000 citoyens, ne dites pas que c'est trop compliqué.

Permettez-moi encore juste quelques remarques. Tout à l'heure, le chef du groupe démocrate-chrétien, Hubert Daf-

flon, a dit: «J'ai contrôlé, dans le cadre du lait, ce qui se passe dans tous les autres pays européens.» Monsieur Dafflon, je pense que vous avez contrôlé ce qui se passe pour la transparence dans tous les pays européens, vous savez ce qui se passe, j'espère que vous serez aussi cohérents que tout à l'heure.

Monsieur le Président du Grand Conseil, vous avez dit dans votre discours d'inauguration: «Je veux une collaboration efficace et transparente.» Alors maintenant, s'il vous plaît, des actes et pas des paroles.

M. Schoenenweid, le 2 février 2010, alors qu'on discutait de la motion Waeber-Thürler, au sujet de l'annonce pour les dépenses pour les campagnes, avait dit ceci: «Je soutiens cette motion, c'est assurer une part au financement volontaire et transparent des frais de campagne des partis politiques.» Monsieur Schoenenweid, continuez à être transparent s'il vous plaît. Je ne vais pas dire non plus ce que MM. Fulvio Pelli et Urs Schwaller avaient dit à l'époque.

C'est vrai que les citoyens doivent avoir confiance en leur démocratie, en leurs représentants et nous devons leur restituer cette confiance en étant transparents. Ils veulent aussi savoir si les lobbies des assurances sont dans les partis, savoir si les lobbies du nucléaire sont présents. Il y a seulement quelques jours: il y a eu une enquête; les Russes étaient aux Etats-Unis dans le cadre de l'élection. Alors, on dit: «Oui, mais c'est Fribourg, etc...» Non, je suis désolé, le citoyen veut savoir si une mafia ou l'autre donnent de l'argent, s'il y a des intérêts. La démocratie est en jeu, c'est important; on doit être transparents. Alors peut-être que ce matin on va refuser cette transparence, mais je suis certain d'une chose, c'est que le peuple l'acceptera.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Mes liens d'intérêts sont liés à ma fonction ici au Grand Conseil comme chef de groupe. Notre groupe suivra à l'unanimité les propos du rapporteur de la Commission, que je remercie pour ses propos.

Comme le Conseil d'Etat le mentionne dans son message, la Confédération a toujours refusé de régler cette question par une loi, parce que cela ne serait pas compatible avec notre fédéralisme, comme M^{me} la Commissaire l'a annoncé. Non seulement cette question appartient au canton, mais il s'agit aussi d'une question de responsabilité individuelle. Avant de penser aux partis politiques, pensez aussi à la responsabilité individuelle de chaque député. Vous vous souvenez, lors des dernières élections, chaque candidat et chaque candidate avait la possibilité d'indiquer sur smartvote le financement de sa propre campagne. Comme le parti socialiste n'avait pas de succès au niveau national, il essaie maintenant de faire le forcing au niveau cantonal. Je me permets de citer ici le président du PS suisse dans une interview à la NZZ, le 16 mars 2016, sur la question d'une initiative sur la transparence: «Diese Volksinitiative sehen wir nicht als grosse parteipolitische Auseinandersetzung.» En plus et pour des raisons uniquement opportunistes, le parti socialiste vous propose

encore une modification de minorité. Nous invitons alors les auteurs de l'initiative – il n'est jamais trop tard – à bien vouloir la retirer. Je m'explique: l'initiative demande à l'alinéa 1, disposition a, du nouvel article 139a, la publication des comptes et du budget pour les campagnes électorales ou les votations. Comme cela a déjà été évoqué, ces publications sont déjà publiques actuellement et sont présentées lors des assemblées des partis politiques, qui sont ouvertes à tout le monde, et la presse est également présente.

Demgegenüber werden sich die Bestimmungen b und c – Sie kennen diese – des Artikels 139a als inhaltlos, unnütze Regelung, nein, vielmehr als Rohrkrepiierer herausstellen.

Zudem besteht die Gefahr, dass bei Abstimmungen und Wahlen die rechtlich verlangte Anonymität, insbesondere auch der Datenschutz, nicht gewährleistet werden kann. Zudem würde ich nicht mehr die Partei sondern direkt den Kandidaten unterstützen. Ich kann das System also hintergehen, indem ich nicht Parteien sondern Kandidaten unterstütze.

Wie Sie als Autoren der Initiative feststellen können, wird Ihr Vorhaben die von Ihnen gewünschte Wirkung im Ziel nicht erreichen und somit werden wir bei Annahme dieser Initiative eine inhaltlich leere Verfassungsbestimmung aufnehmen.

Cette initiative ne nous apporte pas de plus-value et empêche les citoyens d'avoir la liberté d'investir en faveur de campagnes électorales ou de votations. Je vous invite à refuser cette initiative lors de la votation populaire et à suivre le décret proposé par le Conseil d'Etat.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Cette initiative n'empêchera pas de faire des dons directs aux candidats. Il n'y aura pas de transparence pour les dons qui seront faits directement à un candidat, à un candidat au National. Je pense que de ce côté-là, on ne va absolument rien résoudre et, s'il y a un réel problème, c'est certainement de ce côté-là.

Concernant la transparence des partis, je ne connais aucun donateur qui fait un don au PDC. La grande partie des députés qui sont là, s'ils ne sont pas au comité, ne connaissent pas les donateurs qui font des dons au PDC. S'il y a la transparence, je les connaîtrai. Je serai beaucoup plus influencé dans mes votes quand je saurai que quelqu'un donne 5000 frs à notre parti. Aujourd'hui, je ne suis influencé par personne, car je ne sais pas qui fait des dons. De votre côté, vous avez tellement de transparence à gauche que je pense que vous savez par qui vous êtes influencés (*rires*). Donc, ça veut dire qu'aujourd'hui, la transparence vous influence beaucoup plus que les partis de droite étant donné qu'on ne connaît pas nos donateurs.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Tout d'abord, j'annonce mes liens d'intérêts: je suis encore, pour quelques temps, président de l'Union démocratique du centre du canton de Fribourg.

J'ai bien écouté le rapporteur de la minorité de la commission. Je n'avais pas prévu de prendre la parole, mais vu ce qu'il a dit, je suis quand même obligé de réagir un peu. Je me suis dit, en écoutant le rapporteur de la minorité: est-ce qu'il lutte pour la transparence ou est-ce qu'il lutte pour courir à la chasse aux donateurs de l'UDC? Pendant votre intervention, vous avez prononcé – je ne l'ai pas noté depuis le début – plus de dix fois les termes «droite, droite nationaliste ou UDC». Que voulez-vous? Vous allez faire quoi de ces donateurs lorsque vous aurez les noms, Monsieur Mauron? Vous allez les clouer sur la place publique? Vous allez les jeter en pâture? Lorsqu'on voit ce qui s'est passé à Marly, lors des élections communales de l'année passée – les élections communales ne sont pas très politisées, on est tous d'accord avec ça, c'est politisé, il y a des bisbilles, mais après ça rentre dans l'ordre parce que chacun bosse pour sa commune et à part les grandes communes, il n'y a pas beaucoup de politique – l'UDC marlinoise a voulu faire imprimer ses flyers et une imprimerie, avec dans son conseil d'administration, dans ses administrateurs, un conseiller national à l'époque qui était dedans, a refusé d'imprimer ces flyers. Alors, où voulez-vous en venir? J'ai l'impression qu'ici, ce qu'on veut, c'est mettre le doigt sur ceux qui donnent et après les mettre au pilori. Je ne suis pas d'accord avec cela.

Je vais quand même réagir aussi aux propos de M. Bonny, que j'ai eu la chance de côtoyer lorsqu'il a fini son activité de présidence au parti socialiste et que j'ai commencé celle à l'Union démocratique du centre. Vous dites que vous avez toujours été transparent. Alors, pour rappel, je peux quand même dire que je salue votre transparence, mais je dirais quand même qu'au PS, la transparence n'est peut-être pas aussi nette qu'on le croit, vu qu'à l'époque vous n'aviez pas montré vos chiffres en disant: «Nous n'avons pas montré les chiffres, afin de ne pas créer de la confusion, mais, les membres peuvent venir consulter le budget au secrétariat du parti.» Voilà. Donc, je crois qu'il faut aussi rester un peu cohérent et je vous invite à refuser cette initiative.

Dafflon Hubert (*PDC/CVP, SC*). Je trouve que ce débat, tout comme l'initiative, est totalement disproportionné. Ça doit laisser l'impression aux citoyens que chaque parti politique brasse des millions. On en est bien loin. On a des budgets de quelques dizaines de milliers de francs par année. La plus petite des PME, avec un ou deux collaborateurs, a un budget plus important. On parle de choses, mais... Quand on parle de blanchiment d'argent, de corruption et de je ne sais trop quoi, c'est complètement déplacé à mon avis. Les comptes sont publiés, Monsieur Bonny, et les donateurs, gardons-leur le respect de l'anonymat et ne faisons pas une affaire de je ne sais de trop quoi, par rapport à ces comptes des partis politiques. Si peut-être parfois au niveau national il y a quelques

richissimes politiciens qui peuvent se permettre un peu plus, c'est notre pays qui est ainsi fait, ce n'est pas si grave non plus. Pour moi, cette initiative n'a pas raison d'être et je propose le refus.

Schnyder Erika (*PS/SP, SC*). D'abord mes liens d'intérêts: je suis membre du Parti socialiste, en l'occurrence ici c'est le lien d'intérêt que je vois avec le financement du parti.

Permettez-moi de vous dire que je suis absolument effarée par ce débat. Cela vous fait-il peur à ce point ou avez-vous vraiment quelque chose à cacher? Le peuple appréciera.

Le Rapporteur. Je prends acte et je remercie tous les groupes politiques qui s'accordent et qui ne combattent pas l'entrée en matière.

Je vais laisser la paternité des propos de M. le Rapporteur de la minorité à son auteur mais j'aimerais tout de même rappeler que nous discutons ici sur un texte constitutionnel déposé et complètement rédigé. Lorsqu'il appelle peut-être à modifier les sommes seuil ou différents aspects de ce texte, ce n'est pas l'objet du moment.

A M. Bonny, qui disait que je m'étais trompé dans mon rapport, je rappellerais quand même que c'est le Conseil d'Etat qui le dit lui-même: «Le financement relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat [...]» Ce n'est pas le rapporteur qui a inventé cette phrase.

D'autre part, il a été fait référence dans cette salle à la participation cantonale aux partis politiques en rapport à l'ensemble des engagements financiers des partis. On peut bien ici se rendre compte que l'Etat est largement «mineur» dans ce financement.

J'ai aussi relevé et je suis un petit peu surpris par certains propos qui me font dire que, a priori, le citoyen va voter en fonction de qui paie quoi. Pour moi, dans mon humilité et peut-être dans mon bon sens, le citoyen doit quand même voter en fonction des idées qu'on lui propose et des objectifs qu'on essaye de réaliser. S'il commence à voter en fonction de celui qui paie, cela m'inquiète.

Dans ce contexte, je prends l'intervention de M. Ducotterd qui, a contrario, laissait entendre que peut-être une transparence serait plutôt défavorable à la liberté du votant, puisqu'il serait fortement influencé peut-être par un fournisseur de fonds.

Enfin, vous avez régulièrement parlé du GRECO. Je rappelle que le GRECO est un organe international qui donne des normes au niveau international. La commission était aussi d'avis que la Suisse, respectivement le canton de Fribourg, n'a peut-être pas les mêmes problématiques que peuvent avoir l'Italie, l'Espagne ou un autre pays européen. Donc, ce n'est pas pour rien si le Conseil fédéral n'a jamais voulu poursuivre à fond un objectif de législation en la matière.

Vous l'avez tous entendu, les positions sont assez claires d'un côté et de l'autre.

Le Rapporteur de minorité. Lorsqu'un texte comme celui-ci est soumis au Grand Conseil, le Grand Conseil a le droit de se rallier, de ne pas se rallier et encore d'opposer un contre-projet ou de ne pas opposer de contre-projet. Si le texte en tant que tel ne convient pas au Grand Conseil, il peut élaborer lui-même un contre-projet et le proposer ensuite à la population. Dès qu'un début de transparence arrivera, je peux vous assurer qu'on se ralliera même à ce contre-projet tellement nous sommes impatients d'avoir une réglementation à ce sujet-là.

Pour vous faire part des effets de la publicité et du financement, je crois qu'il est beaucoup plus simple de citer Urs Schwaller lui-même, qui avait déposé en 2011 une motion pour avoir une base légale pour rendre la publication des sources de financement des campagnes de votation. Urs Schwaller dit lui-même: «Si la publicité n'avait aucun effet sur le corps électoral, personne n'en ferait.» C'est relativement simple. Ce n'est pas forcément un combat gauche-droite. C'est un combat anticorruption ou prévention anticorruption contre les problèmes qui peuvent arriver.

M. Castella, groupe libéral-radical, je peux vous citer Dick Marty, favorable aussi à la transparence, PLR tessinois, qui l'exprime très clairement en disant: «Il n'existe pas de démocratie sans transparence.»

Lorsque que l'on parle ici des Jeunes socialistes ou de la gauche, il est important de garder à l'esprit que la situation actuelle n'est satisfaisante pour personne, ni pour les partis, ni pour les entreprises, qui ont elles-mêmes un problème de crédibilité, pouvant être éventuellement accusées de corruption.

Que s'est-il passé concrètement? Deux banques, deux banques, la Raiffeisen et le Crédit Suisse ont pris les politiques par surprise et ont elles-mêmes décidé de financer les principales formations de manière totalement transparente. Une initiative qui, normalement, pourrait faire école et qui n'a pas manqué de mettre certains partis dans l'embarras.

Lorsque M. Mesot se demande ce qu'on veut faire des donateurs, j'ai envie de lui demander d'abord qu'elles en sont les conséquences? On peut demander à l'UDC fribourgeoise quel montant elle a investi pour la campagne nationale 2015? Ce montant peut être très faible. Ce qu'il serait intéressant de savoir, c'est combien d'argent l'UDC suisse a investi depuis Zurich dans les journaux fribourgeois et payant de ce fait de sa propre main, de son propre portemonnaie une campagne qui sert directement les intérêts de l'UDC fribourgeoise. Le budget de l'UDC fribourgeoise peut être de 50 000, 80 000 francs. Quand on voit le nombre démesuré d'annonces qu'il y a eu, provenant certainement en droite ligne de Zurich, la question se pose. Cela a directement une influence sur l'opinion. Soit on parle d'arguments de fond, de corruption et on tente

d'éviter ces problèmes-là, soit, comme M. Castella, on vient éluder le débat par de petites attaques, autant mensongères que personnelles, sur la question des comptes du PS ou encore de l'Asloca. Tout est transparent, M. Castella! Venez dans ces associations et posez les questions. Vous aurez tous les chiffres, vous aurez tous les comptes. Vous serez parfaitement informé, mais, s'il vous plaît, revenez à l'heure du débat et des arguments de fond et arrêtez ces pointes, qui, en soi ici, n'intéressent personne.

Maintenant, par rapport aux documents et aux informations que vous donnez. Vous-même, comme président, en cinq ans, vous n'avez connu qu'une personne qui a donné un don de plus de 5000 francs et personne d'autre que vous ne la connaît. Pourquoi vous opposez-vous, dans ce cas-là, à une publication des dons? Je n'ai même pas envie de dire 5000 mais supérieur à 10 000 francs. Si personne n'en fait, cela ne devrait absolument pas vous déranger dès le moment où on met une limite qui puisse convenir. L'idée n'est pas clouer au pilori des gens qui donnent un certain montant, que ce soit 1000, 2000 ou 3000 francs. L'idée est justement d'éviter que quelqu'un qui a des intérêts directs dans les décisions du Grand Conseil ou dans les décisions du Conseil d'Etat, vienne à coup de centaines de milliers de francs, voire de millions, faire en sorte qu'une campagne dérape complètement et faire élire les siens. Ça s'appelle acheter un député. Cela se trouve dans de très grandes formations et on le voit. Rien n'est plus convaincant que les élus de vos propres partis, parce qu'il y a des PDC et des PLR à Berne qui soutiennent cette transparence. Par contre, c'est vrai qu'à l'UDC, il n'y en a aucun tant cette formation n'a absolument rien à gagner à démontrer son financement, qui est totalement opaque et dont personne n'a connaissance, visiblement même pas les dirigeants du parti.

La Commissaire. Je crois que tous les arguments ont été avancés. Je rappellerai que peut-être une autre occasion sera possible pour créer la transparence et s'adapter aux dispositions notamment de la loi genevoise, quand nous allons réviser prochainement la loi sur le financement des campagnes. A cette occasion, il sera éventuellement possible de mettre des dispositions qui octroient aux partis un financement pour leur campagne, lorsqu'ils publient certaines dispositions de leurs comptes.

- > L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

ART. 1 AL. 1

Le Rapporteur. Cet article propose le non-ralliement du Grand Conseil à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée conformément aux débats qui viennent d'avoir lieu.

Le Rapporteur de minorité. La minorité maintient l'amendement fait en commission, à l'article 1 alinéa 1, pour inviter le Grand Conseil à se rallier à l'initiative.

- > Au vote, la proposition de minorité, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 61 voix contre 35 et 1 abstention.¹

Ont voté en faveur de la proposition de minorité:

Aebischer Eliane (LA,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 35.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht

Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

S'est abstenu:

Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP). *Total: 1.*

- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

ART. 1 AL. 2

Le Rapporteur de minorité. La minorité maintient l'amendement.

- > Au vote, la proposition de minorité, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 61 voix contre 34 et 0 abstention.

Ont voté en faveur de la proposition de minorité:

Aebischer Eliane (LA,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 34.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich

¹ Les propositions de la commission se trouvent en p. 144s.

Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

ART. 2

Le Rapporteur. Cet article précise, si l'initiative est maintenue, qu'elle sera soumise au vote du peuple avec la recommandation de la rejeter.

Le Rapporteur de minorité. La minorité préconise que le Grand Conseil propose au peuple d'accepter cette initiative. L'amendement est maintenu.

> Au vote, la proposition de minorité, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 61 voix contre 33 et 2 abstentions.¹

Ont voté en faveur de la proposition de minorité:

Aebischer Eliane (LA,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Denis (BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 33.*

Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

(GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

Se sont abstenus:

Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP). *Total: 2.*

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Cet article confirme que le présent décret n'est pas soumis au référendum financier et règle son entrée en vigueur.

> Adoptés.

> La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 61 voix contre 33. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

Ont voté non:

Aebischer Eliane (LA,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chassot Denis

¹ Les propositions de la commission se trouvent en p. 144s.

(BR,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP).
Total: 33.

—

Clôture de la session

Le Président. Un grand merci à vous tous pour votre collaboration. Je termine cette session de février. A vous tous, je vous souhaite un bon après-midi et à plus tard à la session de mars. Je clos cette séance. (*Applaudissements*)

> La séance est levée à 12h00.

Le Président:

Bruno BOSCHUNG

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

Séance du Bureau du 8 février 2017

Bürositzung vom 8. Februar 2017

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2017-DAEC-6	Décret – Acquisition des immeubles de la société Elanco <i>Dekret – Erwerb der Elanco-Liegenschaften</i>	CO-2017-001 / OK-2017-001 Schoenenweid André Président <i>Präsident</i>	Bonvin-Sansonens Sylvie Chardonnens Jean-Daniel Collaud Romain Collomb Eric Cotting-Chardonnens Violaine Flechtner Olivier Kolly Gabriel Moussa Elias Savary-Moser Nadia Zamofing Dominique
2015-DAEC-128	Décret – Crédit d'étude pour l'assainissement et la transformation de l'Hôtel cantonal, à Fribourg <i>Dekret – Studienkredit für die Sanierung und die Erweiterung des Rathaus, in Freiburg</i>	CO-2017-002 / OK-2017-002 Rey Benoît Président <i>Präsident</i>	Berset Solange Bonny David Castella Didier Dafflon Hubert Gaillard Bertrand Grandgirard Pierre-André Ith Markus Kolly Nicolas Mauron Pierre Zosso Markus

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
-------------------------------------	---------------------	---	-----------------------

**Le Bureau a aussi nommé les membres de la Commission spécialisée des routes et cours d'eau :
 Das Büro hat auch die Mitglieder der Kommission für Strassen und Wasserbau ernannt :**

2016-GC-126	Commission des routes et cours d'eau <i>Kommission für Strassen und Wasserbau</i>	CRoutes / <i>StraK</i> Jean-Daniel Wicht Président <i>Präsident</i>	Aebischer Eliane Bertschi Jean Bischof Simon Bonny David Décrind Pierre Ducotterd Christian Glauser Fritz Johner-Etter Ueli Jordan Patrice Marmier Bruno
-------------	--	--	---

BR / BR	Bureau du Grand Conseil / <i>Büro des Grossen Rates</i>
CO-... / OK-...	Commission ordinaire / <i>Ordentliche Kommission</i>
CAE / KAA	Commission des affaires extérieures / <i>Kommission für auswärtige Angelegenheiten</i>
CFG / FGK	Commission des finances et de gestion / <i>Finanz- und Geschäftsprüfungskommission</i>
CGraces / <i>BegnK</i>	Commission des grâces / <i>Begnadigungskommission</i>
CJ / JK	Commission de justice / <i>Justizkommission</i>
CNat / <i>EinbK</i>	Commission des naturalisations / <i>Einbürgerungskommission</i>
CPet / <i>PetK</i>	Commission des pétitions / <i>Petitionskommission</i>
CRoutes / <i>StraK</i>	Commission des routes et cours d'eau / <i>Kommission für Strassen und Gewässerbau</i>

Message 2014-DIAF-138

4 juillet 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur la restauration collective publique (LRCP)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la restauration collective publique.

Le présent message explicatif se divise selon le plan suivant:

1. Introduction et genèse du projet	1
2. Commentaires article par article	2
Chapitre 1 Buts et définition	2
Chapitre 2 Gestion des restaurants de l'Etat	3
Chapitre 3 Alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal	4
Chapitre 4 Dispositions finales	5
3. Modification de la loi sur l'agriculture	5
4. Incidences financières et en personnel	6
5. Effets sur le développement durable	7
6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	7
7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international	7

1. Introduction et genèse du projet

La motion Romain Castella/Ruedi Schläfli 2014-GC-31 demande d'inscrire dans une loi et/ou d'édicter des règlements d'application afin de promouvoir et garantir une part substantielle de produits régionaux dans l'offre de la restauration collective. Elle vise des règles d'achat de produits agricoles fortement liées à la production locale (c'est-à-dire du canton de Fribourg, selon le développement), ceci pour tous les restaurants d'établissements qui dépendent de soutiens financiers de l'Etat de Fribourg. Avantages attendus: soutien à l'agriculture de proximité, ainsi qu'aux artisans et transformateurs du canton, développement durable, transports courts, nutrition saine, de goût et responsable, promotion de l'utilisation des produits régionaux au sein de la formation.

Dans sa réponse du 26 août 2014, associée à celle au postulat Laurent Thévoz/Xavier Ganioz 2014-GC-15, le Conseil d'Etat indiquait qu'il partage les objectifs de la motion, en soulignant qu'un approvisionnement local et des circuits courts peuvent contribuer significativement aux trois dimensions de la durabilité dans la restauration collective et qu'il s'agit d'un secteur où l'Etat a un rôle exemplaire à jouer. Il reconnaissait également l'intérêt légitime de l'agriculture, de la transfor-

mation et du commerce locaux à se profiler dans ce domaine ainsi que les attentes d'un nombre croissant de consommateurs à être informés sur la provenance, les modes de production voire l'empreinte écologique de l'offre alimentaire, ceci aussi dans la restauration collective. Constatant toutefois que plusieurs questions soulevées par ce dossier nécessitent des éclaircissements et que la diversité des mesures envisageables appelle une analyse approfondie, tenant également compte du fait que des expériences-pilotes étaient lancées ou prévues, le Conseil d'Etat proposait d'établir, dans un premier temps, un rapport et de donner suite ultérieurement à la motion.

Le Grand Conseil, le 7 octobre 2014, a accepté à une large majorité la prise en compte du postulat 2014-GC-15 et donc mandaté le Conseil d'Etat de lui soumettre un rapport, notamment pour mieux comprendre quels sont les obstacles à un approvisionnement local de la restauration collective et bien évaluer les mesures à proposer. Simultanément, le Grand Conseil a aussi décidé de transmettre sans attendre la motion 2014-GC-31 au Conseil d'Etat pour qu'il y donne suite. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat, conformément aux articles 69 let. a et 75 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1), transmet simultanément le projet de loi annexé et le rapport

sur postulat. Ce parallélisme impose de prévoir dans la loi un cadre assez général, les objectifs et critères opérationnels ne pouvant être consolidés qu'au niveau d'une ordonnance d'exécution, en tenant compte des résultats du rapport sur postulat, des expériences-pilotes et d'une concertation qui s'impose avec les responsables d'établissement et les milieux concernés.

Les restaurants de l'Etat et ceux dépendant de soutiens financiers de l'Etat concernent pratiquement tous les domaines d'activité étatique et paraétatique (écoles, hôpitaux, institutions, homes, pénitenciers, etc.). L'objectif très spécifique du projet cadre mal avec des lois à caractère transversal qui règlent l'organisation de l'Etat ou les principes généraux de subventionnement. Il est donc proposé une nouvelle loi. La seule disposition légale actuellement en vigueur touchant les restaurants de l'Etat est l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat (RSF 122.97.11). Elle vise une harmonisation des conditions économiques d'exploitation de ces établissements et la transparence financière de leur gestion. Vu qu'elle ne dispose pas de référence explicite à une loi, l'occasion se présente de réunir dans la nouvelle loi toutes les dispositions de principe concernant la restauration collective publique.

Pour promouvoir les objectifs de la motion, édicter des règles d'achat pour les restaurants collectifs publics ne constitue pas l'unique mesure pertinente ni la garantie du résultat. Des mesures du côté de l'offre (identification, traçabilité et promotion des produits de proximité), de la formation des professionnels de la restauration collective et de l'information des clients représentent d'utiles voire indispensables compléments. Il est proposé de compléter la loi sur l'agriculture (RSF 910.1) à cette fin.

Quant aux dispositions d'exécution de la nouvelle loi, il est prévu de les développer en révisant et complétant l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat (RSF 122.97.11), une fois connu le texte de loi approuvé par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat constate cependant que les doutes émis lors de la réponse à la motion se sont encore renforcés. En plus de la problématique en lien avec la législation sur les marchés publics et le marché intérieur, il faut aussi relever que le canton de Fribourg est un exportateur de produits agricoles. Lui aussi a besoin d'avoir accès libre aux marchés hors du canton, voir hors du pays pour vendre des produits comme le Gruyère AOP par exemple. De restreindre l'accès aux marchés de la restauration collective publique cantonale par une loi paraît dans ce contexte assez contradictoire. C'est pourquoi le Conseil d'Etat se prononce contre ce projet de loi et propose de répondre aux souhaits des motionnaires par le biais d'une ordonnance.

2. Commentaires article par article

Chapitre 1 Buts et définition

Article 1 Buts

La loi vise deux buts, avec un domaine d'application plus large pour le second que pour le premier. Le premier but (lettre a) correspond à celui de l'ordonnance en vigueur concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat; comme actuellement, il ne s'applique qu'aux restaurants rattachés à des organes de l'administration cantonale ou du pouvoir judiciaire, à l'exclusion des établissements très autonomes. Le second objectif (lettre b) est celui de la motion Romain Castella/Ruedi Schläfli et concerne l'ensemble de la restauration collective dépendant de financements étatiques. En prenant en compte les législations sur le marché intérieur et les marchés publics, c'est l'objectif de la qualité de l'alimentation au sens large qui est mis en avant, l'offre de produits de proximité étant un des moyens de l'assurer.

Article 2 Définitions

Alinéa 1 Restauration collective publique

Il s'agit d'une définition générale du concept de restauration collective publique, reflétant à la fois la variété des activités comprises sous ce terme (de la préparation en cuisine jusqu'au service et à la vente de mets et boissons) et la diversité des organes et établissements auxquels peuvent se rattacher des restaurants collectifs. Il en découle que le terme de «restaurant» recouvre non seulement les restaurants au sens usuel du terme, mais aussi les cuisines qui livrent plusieurs établissements, les cantines, menses, cafétérias et toute autre forme de restauration collective publique. Cette définition n'a qu'un but informatif et permet de simplifier les définitions subordonnées.

Alinéa 2 Restaurants de l'Etat

Les restaurants de l'Etat sont ceux qui sont directement rattachés à des organes des autorités cantonales (administration et pouvoir judiciaire), par exemple ceux de la Direction des finances, des écoles du secondaire II et de l'Institut agricole de Grangeneuve. Comme dans l'ordonnance en vigueur, les restaurants des hôpitaux cantonaux et des Etablissements de Bellechasse ne font pas partie du champ d'application. L'Université de Fribourg, vu son autonomie, a été ajoutée à la liste des exceptions tout comme les restaurants de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale Fribourg et de l'association du centre professionnel cantonal.

Cette définition circonscrit le champ d'application des dispositions du chapitre 2.

Alinéa 3 Restaurants du secteur public cantonal

Le cercle des restaurants du secteur public cantonal comprend à la fois les restaurants de l'Etat au sens de l'alinéa 2 (lettre a), les exceptions mentionnées à l'alinéa 2 et les restaurants rattachés à des établissements dépendant d'autres structures (communes et corporations de droit public, établissements de droit public, institutions privées accomplissant des tâches de droit public), dans la mesure où ils dépendent d'un financement cantonal (lettre b)). Ce financement peut prendre la forme soit d'une participation de l'Etat selon une clé de répartition, soit d'une subvention cantonale de fonctionnement. Ce cercle inclut donc par exemple l'hôpital fribourgeois, les écoles du secondaire I, les homes pour personnes âgées ou les institutions accueillant des personnes handicapées, mais pas les établissements strictement communaux ni les régies d'Etat.

Cette définition circonscrit le champ d'application des dispositions du chapitre 3.

Alinéas 4 et 5 Gestion directe et gestion concédée

Ces deux types distincts de gestion peuvent se retrouver aussi bien dans les restaurants de l'Etat que dans les autres restaurants du secteur public. Avec une gestion directe, le restaurant est intégré dans les structures administratives de l'entité concernée; la gestion du restaurant n'est pas attribuée par appel d'offres ni par un contrat avec un partenaire externe. La conformité aux dispositions aussi bien économiques et financières que qualitatives de la présente loi est à assurer par des instructions internes. La gestion concédée à un exploitant externe impose, quant à elle, le respect de procédures d'appels d'offres (marchés publics) et de dispositions contractuelles harmonisées¹.

Chapitre 2 Gestion des restaurants de l'Etat

Les articles 3 à 7 s'appliquent exclusivement au cercle restreint des restaurants de l'Etat, selon la définition à l'article 2 al. 2. C'est le chapitre 2 de la loi qui donne une base légale explicite à l'ordonnance existante (RSF 122.97.11); il élève au niveau de la loi les dispositions de principe de cette ordonnance, sans modifier leur teneur.

Article 3 Harmonisation des conditions d'exploitation

Cet article reprend l'objectif central de l'ordonnance en vigueur et définit les procédures d'appels d'offres et les contrats comme principaux véhicules d'harmonisation. Cette volonté d'harmonisation s'appuie sur les principes de transparence, d'utilisation efficace des moyens publics (l'Etat

¹ Les restaurants en gestion directe sont, pour leur part, soumis aux marchés publics pour leur approvisionnement en fonction des montants concernés (cf. commentaire de l'article 5 et chapitre 7 ci-dessous).

met à disposition les infrastructures) et d'égalité de traitement (il ne serait pas souhaitable qu'une école subventionne significativement les menus de ses élèves et que les autres les vendent au prix coûtant).

L'alinéa 2 rappelle la compétence du Conseil d'Etat de désigner une unité administrative pour assurer le soutien et la coordination dans ce domaine. Cette fonction est attribuée actuellement au Service des bâtiments, mais un changement doit rester possible et pouvoir être prévu dans l'ordonnance d'exécution. La coordination concerne les dispositions du chapitre 2 de la loi, une autre entité pouvant piloter si nécessaire la mise en œuvre des dispositions du chapitre 3.

Article 4 Restaurants en gestion concédée

Cet article clarifie les compétences et responsabilités respectives des unités administratives et établissements concernés d'une part, de l'unité chargée du soutien et de la coordination d'autre part. Les premiers lancent les appels d'offres là où les montants en jeu l'imposent et concluent les contrats de gestion de leurs restaurants (al. 1). Ils ont un droit de regard sur l'offre de menus et de boissons et sur les prix pratiqués (al. 4). Le service chargé du soutien et de la coordination, compétent en matière de marchés publics dans ce domaine, doit être consulté par les unités administratives responsables avant le lancement d'appels d'offres et l'établissement des contrats (al. 1)². Il élabore un modèle d'appel d'offres et un contrat-type et les met à disposition des unités concernées (al. 2).

Vu la tendance à la concentration dans une cuisine de la production des repas destinés à plusieurs restaurants («catering»), il est prévu à l'alinéa 3 que la compétence de contracter remonte à la ou les Directions concernées, dès le moment où plusieurs unités administratives ou plusieurs établissements sont concernés par un contrat. C'est ainsi, à titre d'exemple, que la DICS serait responsable d'un contrat pour une entité desservant à la fois la Haute école pédagogique et des collèges.

Article 5 Restaurants en gestion directe

Egalement soumises à des règles de gestion harmonisées et à la transparence financière, les unités administratives gérant elles-mêmes leurs restaurants consultent le service chargé de l'harmonisation lors de l'établissement de leurs directives internes de gestion. Elles pourraient, par exemple, être appelées à suivre un plan comptable standard pour permettre la comparaison des résultats financiers des restaurants de l'Etat. Selon les montants en jeu (définis dans la législation sur les

² Ces dispositions n'impliquent pas de changement par rapport aux tâches assumées actuellement par le Service des bâtiments, ni par rapport aux compétences générales en matière de marchés publics (centre de compétences et délégué par Direction). Les Directions et services concernés souhaitent trouver appui auprès d'une seule instance pour préparer les appels d'offres et les contrats.

marchés publics) et les modalités d'approvisionnement, c'est, dans cette catégorie de restaurants, l'achat des fournitures qui peut devoir faire l'objet d'appels d'offres.

Article 6 Concurrence avec la restauration privée

La restauration du secteur public joue un rôle complémentaire à la restauration privée. S'il fait sens que certains restaurants d'Etat soient également ouverts au public, pour enrichir l'offre locale ou faciliter une gestion rationnelle, il faut veiller à ce que cette ouverture ne crée pas de distorsion de concurrence par rapport au secteur privé. Dans la mesure où les unités administratives ou les établissements subventionnent le prix des repas en faveur des usagers attirés (patients, résidents, employés, élèves, etc.), ces restaurants sont tenus de différencier leurs prix pour le public non attiré et de lui proposer les repas au prix de revient sans subvention. Selon la même logique, s'ils offrent occasionnellement des prestations de banquet ou de catering, les restaurants d'Etat sont tenus de les proposer à des tarifs comparables à ceux du secteur privé.

Article 7 Transparence financière

Comme dans l'ordonnance actuelle, il faut prévoir l'accès du service chargé du contrôle des finances aux données nécessaires à la surveillance de la gestion des restaurants de l'Etat, quelle que soit la forme de leur gestion.

Chapitre 3 Alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal

Ce chapitre est composé des dispositions correspondant au second but de la loi (art. 1 let. b) et au mandat de la motion Castella/Schläfli. Il est formulé de manière à pouvoir, au fil des conclusions du rapport sur le postulat Thévoz/Ganizoz et des expériences acquises dans les projets en cours liés à la stratégie de développement durable, encadrer une démarche plus large que la seule promotion des produits de proximité. La priorité va à la mise en œuvre de la volonté d'accroître la part de produits de proximité dans la restauration collective publique, mais une approche sur davantage de critères, qui favorise encore mieux la durabilité dans toutes ses composantes, pourra être développée par la suite. Le Conseil d'Etat pourra notamment tirer des enseignements de la phase-pilote portant sur l'intégration de critères de durabilité dans des restaurants collectifs publics fribourgeois. L'alimentation équilibrée comme élément essentiel de la promotion de la santé et de la prévention répond aux objectifs de la loi sur la santé (RSF 821.0.1).

Les dispositions des articles 8 à 11 s'appliquent au cercle élargi des restaurants du secteur public cantonal, tel que défini à l'article 2 al. 3, indifféremment selon leur mode de gestion (directe ou concédée).

Article 8 Objectifs qualitatifs

Cet article postule la responsabilité des restaurants concernés à contribuer eux-mêmes à une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable de leurs usagers. Il pose le cadre d'une mission qualitative en respectant le principe de subsidiarité, les dispositions légales subséquentes ne couvrant délibérément pas tous les paramètres pertinents pour assurer une telle mission.

Article 9 Offre de proximité

L'alinéa 1 statue le principe d'une offre régulière en produits régionaux et durables. Offre régulière dans le temps, visant donc à éviter les seules actions ponctuelles, mais qui devra tenir compte des réalités saisonnières de la production agricole, arboricole et maraîchère. La notion de «produits régionaux et durables» permet la mise en œuvre modulaire suggérée plus haut, avec priorité à la proximité mais ouverture ultérieure à d'autres critères de durabilité. La motion Castella/Schläfli, adoptée par la majorité du Grand Conseil, postule clairement une préférence cantonale pour l'origine des produits de proximité. Dans le présent projet, le Conseil d'Etat estime nécessaire de garder davantage de flexibilité dans la définition des produits de proximité. C'est au niveau de l'ordonnance qu'il précisera la notion de produits régionaux. Il tiendra compte, entre autres, des réalités économiques de la production, du conditionnement et de la transformation des produits alimentaires. A titre d'exemple, le périmètre régional pourra être différent pour les légumes, où la région intercantonale du Seeland dispose de structures communes de conditionnement et de distribution, et pour les produits laitiers, avec leurs zones géographiques définies soit par les cahiers des charges des appellations d'origine protégées, soit par le bassin d'approvisionnement des centrales de transformation.

Selon l'alinéa 2, il appartiendra au Conseil d'Etat, pour les restaurants d'Etat, de fixer les objectifs et les critères de l'offre de proximité. Il faut rappeler que diverses questions pratiques se posent pour la mise en œuvre, que des expériences-pilotes sont en cours et que Fribourg fait œuvre de pionnier avec ce projet législatif. C'est donc une mise en œuvre évolutive et concertée avec les principaux intéressés qui sera proposée dans l'ordonnance d'exécution. Evolutive, dans le sens où le Conseil d'Etat envisage un objectif initial (pourcentage de produits de proximité dans l'offre) modéré et assez facilement atteignable, et de le relever ultérieurement si les expériences pratiques des restaurants concernés et l'évolution de l'offre des fournisseurs le permettent. De la même manière, les critères pourraient être développés et affinés par étapes en fonction des feedbacks des utilisateurs et des réalités du marché.

Il est précisé que le Conseil d'Etat tiendra compte des possibilités pratiques d'approvisionnement et des coûts, ainsi que

des modalités de suivi. Le Conseil d'Etat vise des résultats concrets plutôt que des déclarations d'intention non suivies d'effets réels. Il faut donc que les objectifs soient réalistes, basés sur des critères simples et vérifiables, qu'ils puissent être mis en œuvre au travers de l'offre des fournisseurs établis de la branche. L'objectif qualitatif et de proximité fait partie d'un système complexe d'objectifs et de contraintes auxquels sont soumis les restaurants collectifs du secteur public; tenir compte des coûts est essentiel pour qu'ils puissent poursuivre leur mission à des prix abordables pour leurs usagers. A ce stade, les avis divergent si une exigence de proximité engendre des coûts d'approvisionnement plus élevés; une étude d'Agriidea¹ démontre toutefois que les chefs de cuisine surestiment largement les coûts des produits suisses par rapport aux produits importés. Plusieurs voies peuvent faciliter la maîtrise des coûts, notamment, en tirant avantage de l'offre saisonnière, réduisant le nombre d'intermédiaires et augmentant la part de plats «faits maison». Les modalités de suivi, à prévoir dans l'ordonnance, seront aussi à élaborer en étroite collaboration avec les professionnels concernés, pour éviter au maximum la bureaucratie et les coûts supplémentaires. Il sied de relever que les restaurants de l'état selon l'article 2 alinéa 2 ne représentent plus qu'une petite minorité des restaurants du secteur public cantonal.

Pour les autres restaurants du secteur public cantonal, le Conseil d'Etat se contentera d'émettre des recommandations (alinéa 3). Il pourra aussi mettre en œuvre des mesures incitatives pour encourager la présence d'une offre régulière en produits régionaux et durables dans ces établissements. On peut relever à titre d'exemple la pratique du canton de Vaud qui participe aux frais de l'analyse Beelong dans les restaurants du secteur public.

Les alinéas 4 et 5 ancrent dans la loi l'intention du Conseil d'Etat d'œuvrer en concertation avec les professionnels de la restauration collective publique et en donne la garantie sur le long terme. Le Conseil d'Etat prévoit d'instituer une commission consultative qui sera étroitement associée à l'élaboration des dispositions d'exécution de la présente loi, à son monitoring et à la définition des recommandations et mesures incitatives. Elle constituera aussi un forum où les représentants des milieux concernés pourront échanger sur les mesures à prendre à leur niveau pour favoriser un approvisionnement en produits régionaux et durables dans la restauration collective. Cette commission comprendra un président et huit à dix membres représentant les responsables de restaurants collectifs publics, les organisations professionnelles concernées, notamment celles de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires ainsi que de la gastronomie. Un membre au moins y apportera l'expertise scientifique en nutrition.

¹ Coûts des produits suisses dans la restauration collective, Marine Schneider et Astrid Gerz, Agriidea 2014

Article 10 Information

Afin que les usagers puissent faire leurs choix de manière informée et responsable, les restaurants sont appelés à informer, par affichage et sur les cartes de menus, sur la provenance des produits. Il faut mettre en place une dynamique animée à la fois par l'offre et la demande dans ce domaine, qui pourrait être étendue ponctuellement aux aspects de durabilité et de nutrition-santé. Comme pour les objectifs d'offre de proximité, le Conseil d'Etat veillera à des dispositions d'exécution simples et pratiques, élaborées avec l'appui de la commission consultative. Les restaurants collectifs publics sont par ailleurs tenus de respecter les exigences d'information provenant de la législation sur les denrées alimentaires.

Article 11 Exceptions

Dans les hôpitaux, la cuisine destinée aux patients connaît un haut niveau de spécialisation et de diversification pour répondre aux impératifs diététiques et médicaux individualisés; il serait irréaliste de lui imposer en plus une offre systématique de produits de proximité. Par contre, les restaurants servant le personnel et les visiteurs des hôpitaux sont soumis aux mêmes règles que les autres restaurants du secteur public cantonal.

Chapitre 4 Dispositions finales

Article 13 Exécution et entrée en vigueur

L'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) sera adaptée et complétée pour préciser les dispositions d'exécution de la présente loi. Dans la partie consacrée à l'harmonisation des conditions de gestion et à la transparence financière, elle sera simplifiée pour éviter les doublons avec la loi. Dans celle concernant l'alimentation équilibrée et durable, l'ordonnance concrétisera l'objectif quantitatif pour l'offre de proximité et précisera les critères à prendre en compte et les éventuelles exceptions. Elle définira les compétences internes à l'administration et celles de la commission consultative. Elle précisera le standard minimal d'information des usagers et la documentation pertinente pour le suivi et l'évaluation des mesures.

3. Modification de la loi sur l'agriculture

Article 3 al. 1 let. g Mesures

A l'article 2, la LAgri définit comme buts à la fois «assurer une production alimentaire de haute qualité, saine, qui réponde aux besoins de la population» (lettre a) et «favoriser la promotion des produits, notamment ceux du terroir» (lettre b). De la superposition de ces deux éléments peut se déduire l'objectif de favoriser une offre alimentaire saine, durable

et de proximité, entre autre dans la restauration collective publique. Il serait donc superflu de compléter les buts de la loi. Par contre, la volonté de prendre les mesures aptes à promouvoir en amont une telle offre est à inscrire dans le catalogue des mesures, à l'article 3 de la loi. Il est proposé de ne pas les restreindre à la restauration collective publique, puisque les mesures de promotion ou le renforcement de la traçabilité des produits visés à l'article 23 pourront bénéficier, potentiellement en tout cas, à toutes les formes de consommation de produits alimentaires et non pas à un seul créneau très spécifique de la restauration. De plus, dans l'esprit de la motion Castella/Schäfli qui vise entre autres un soutien à l'agriculture de proximité et une préférence aux artisans et transformateurs du canton, cela ne ferait aucun sens de prévoir une ségrégation entre restauration collective publique et autres formes de restauration et de distribution de denrées alimentaires.

Article 23 al. 1 Principes

Lettre e): Elle reprend le type de mesures prévues à la lettre d), mais en faveur de l'approvisionnement de la population en produits de proximité ainsi que de la formation et l'information en matière d'alimentation. Comme exemples de mesures et de projets envisageables à ce titre, on peut mentionner entre autres des campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs et notamment du public scolaire¹, la formation des chefs de cuisine, des études de marché pour mieux cibler l'offre sur la demande et les modes de travail de la restauration, la promotion de plateformes d'information sur les produits et leur disponibilité, la valorisation des circuits courts d'approvisionnement et d'autres formes de collaboration le long de la chaîne entre producteurs transformateurs, distributeurs et restaurants.

Lettre f): Un des obstacles à l'approvisionnement en produits de proximité vient du fait que de tels produits ne sont pas facilement disponibles dans toutes les catégories de produits alimentaires. S'il y a des limites climatiques et agronomiques dans certains cas (café, thé, riz, certains fruits, etc.), il reste des efforts à faire pour enregistrer et promouvoir davantage d'appellations d'origine et d'indications géographiques protégées (AOP et IGP), élargir la diffusion de la marque de garantie «Terroir Fribourg» et améliorer d'autres formes d'indication de l'origine des produits. A noter que les nouvelles directives suisses pour la définition des produits régionaux ou produits du terroir s'appliquent au label «Terroir Fribourg» et permettent les ajustements locaux nécessaires dans la pratique (par exemple la mouture de céréales fribourgeoises dans un moulin limitrophe vaudois ou la définition d'une aire qui correspond aux réalités économiques pour les légumes du Seeland). La traçabilité représente le dénomina-

teur commun de toutes les formes d'information sur l'origine. L'Etat pourrait soutenir au besoin la mise en place de systèmes certifiés qui garantissent la traçabilité.

Pour les mesures et projets envisageables au titre des lettres e) et f) s'appliquent le principe de subsidiarité du chiffre 2 de l'article 23 (mesures complémentaires aux efforts déployés par les acteurs économiques et aux mesures prises par la Confédération), ainsi que les conditions générales du chiffre 3 du même article.

4. Incidences financières et en personnel

L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi ne devrait pas engendrer d'incidences financières sur le budget cantonal. Les règles d'achat de produits de proximité devront être gérées dans les budgets courants des restaurants et il n'est pas prévu de nouvelles subventions à ce titre. Quant aux mesures relevant de la loi sur l'agriculture, il est proposé de les financer dans les limites du budget actuel du Service de l'agriculture et de sa rubrique «Subventions cantonales pour la promotion et le développement économique dans le secteur agricole». S'agissant de mesures subordonnées aux efforts des acteurs concernés et de projets limités dans le temps, la DIAF est appelée, comme jusqu'ici pour l'ensemble des mesures relevant de l'article 23 LAgri, à établir des priorités dans l'allocation des moyens disponibles.

Sur le plan du personnel, les tâches ressortant au chapitre 2 de la loi sont gérées actuellement par le Service des bâtiments; elles resteront les mêmes et ne nécessitent pas de ressources supplémentaires. Le Conseil d'Etat prévoit de charger la DIAF de la coordination de la mise en œuvre du chapitre 3 de la loi, visant une alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal. Ces tâches devront être assumées par les ressources personnelles actuelles de la DIAF, moyennant la collaboration des autres Directions concernées. L'effort requis le sera surtout dans la phase initiale, un partenariat public-privé pouvant prendre le relais par la suite. L'examen et le suivi des projets soutenus selon la loi sur l'agriculture se feront avec les ressources courantes du Service de l'agriculture.

La question d'un report de charges supplémentaires sur les restaurants astreints à une offre de proximité est controversée, comme mentionné ci-dessus dans le commentaire de l'article 9. Un éventuel coût supplémentaire ne constitue en aucun cas une fatalité; il peut être limité par un ensemble de bonnes pratiques au niveau des achats, de la gestion des stocks, de la composition des menus et de la cuisine. Par contre, il est évident que le développement d'exigences supplémentaires à celles de la régionalité peut générer des surcoûts. Les produits alimentaires labellisés bio, par exemple, coûtent en moyenne 40% de plus que les produits issus de l'agriculture dite conventionnelle, c'est-à-dire soumise aux prestations

¹ Des synergies sont bienvenues avec les projets relevant de l'article 26 LSan visant à la promotion d'une alimentation équilibrée.

écologiques requises par la politique agricole. C'est pourquoi un tel développement n'est pas prévu dans l'immédiat.

Un des buts des expériences pilotes en cours consiste à accompagner les responsables des restaurants concernés pour intégrer un objectif d'approvisionnement durable et de proximité dans une gestion économique de leurs établissements. La fixation d'un objectif raisonnable, ne générant pas d'augmentation à long terme du coût des menus, sera essentielle. La loi impose explicitement au Conseil d'Etat de tenir compte de cette dimension économique. Il s'agira certainement d'un objectif moyen terme modulé selon les catégories de produits (il est par exemple hors de question d'exiger une part de régional pour le poisson, alors pour les produits laitiers, la structure de l'offre impose d'elle-même une part relativement élevée de produits régionaux).

Le Conseil d'Etat devra, pour cette cohérence avec les possibilités pratiques d'approvisionnement et la maîtrise des coûts, s'appuyer sur les expériences en cours, les études menées entre autres par Agridea et l'Ecole hôtelière de Lausanne et les retours des professionnels associés à la commission consultative ou consultés par celle-ci. On peut aussi s'attendre à ce qu'une incitation à l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective stimule une offre plus systématique et une logistique optimisée qui contribueront à la bonne maîtrise des coûts.

5. Effets sur le développement durable

Intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et les établissements proches de l'Etat fait l'objet d'un projet mandaté par le Comité de pilotage Développement durable, dans le cadre de l'action «Achats durables» de la stratégie Développement durable. Le présent projet de loi soutient et accélère la concrétisation de ces intentions et il en est attendu un effet positif sur le développement durable, en matière d'environnement (réduction des transports et part accrue de production agricole respectueuse des ressources naturelles), économique (valeur ajoutée et emplois régionaux) et sociétale (santé et prévention). Vu qu'il s'agit d'un élément de la stratégie Développement durable, on a renoncé à une évaluation détaillée avec Boussole 21.

6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, s'appliquant pour une part aux seuls restaurants de l'Etat et pour une autre à un cercle élargi aux établissements bénéficiant d'un financement significatif de l'Etat. Il exclut les restaurants qui sont du seul ressort communal. L'exemplarité volontaire des communes dans ce domaine reste cependant souhaitable.

7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international

La promotion d'une offre de produits de proximité soulève des questions de compatibilité avec les dispositions de niveau supérieur concernant les marchés publics et la législation fédérale sur le marché intérieur. On peut se référer notamment à la réponse du Conseil d'Etat à la motion Yvan Hunziker / Pascal Grivet 2013-GC-74 Exigence du certificat d'origine bois suisse, même si son objet n'est qu'en partie comparable au présent dossier. L'intention de favoriser le local et le durable est la même dans les deux projets. Mais avec l'exigence du certificat d'origine bois suisse (COBS) dans les constructions publiques, il s'agirait d'un critère exclusif sur la totalité de la fourniture dans des marchés soumis pratiquement sans exception aux marchés publics. Dans le cas des produits de proximité dans la restauration collective, on propose un objectif en pourcents de produits régionaux, auquel restaurants et fournisseurs peuvent répondre par différentes stratégies. Le potentiel de discrimination est moindre. De plus, une part importante des transactions se situe hors du champ des marchés publics, comme expliqué ci-dessous.

La loi fédérale sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02) vise un accès libre et non discriminatoire au marché pour toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse, afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. Le présent projet de loi ne restreint pas aux seuls acteurs cantonaux l'accès au marché de la gestion concédée de restaurants ni celui de l'approvisionnement de la restauration collective publique. La liberté du commerce assure que des offreurs de toute la Suisse sont en mesure de proposer une part de produits régionaux répondant à la demande des restaurants soumis à la LRCP. Il n'introduit pas de barrière à la mise sur le marché de marchandises et de services licites ailleurs en Suisse. Il respecte donc les principes essentiels de la LMI. Il vise toutefois une certaine préférence régionale **au niveau des produits proposés** dans la restauration collective publique, en la plaçant au service d'objectifs supérieurs d'alimentation saine et équilibrée et de développement durable, ceci en conformité avec l'article 3 al. 1 let. b LMI. Il s'agira, au travers des dispositions d'exécution et de leur mise en œuvre pratique, de veiller à traiter de la même façon les offreurs locaux et confédérés (art. 3 al. 1 let. a LMI) et de respecter le principe de proportionnalité, conformément à l'article 3 al. 1 let c LMI. Il sied de relever que la Commission de la concurrence, dans une recommandation transmise au Conseil d'Etat le 13 avril 2016, est d'avis que la santé publique et la protection de l'environnement ne peuvent pas être invoquées comme intérêts publics prépondérants pour justifier la préférence régionale. C'est une appréciation parmi d'autres, mais il est certain qu'une attention particulière devra être portée à la mise en œuvre de critères cohérents par rapport aux objectifs d'alimentation saine et équilibrée et de développement durable et d'éviter ce qui pourrait être perçu comme une

simple défense d'intérêts économiques régionaux et contreviendrait par là à l'art.3 al. 3 LMI.

Le respect des dispositions sur les marchés publics¹ requiert une approche différenciée en fonction de la nature du marché (dans notre cas: gestion de restaurant comme marché de services ou approvisionnement en denrées alimentaires comme marché de fournitures) et de l'ampleur du marché (seuils). L'Etat et les autres corporations publiques sont soumis au droit des marchés publics lorsqu'ils cèdent la gestion de leurs restaurants à des tiers et les restaurants collectifs publics en gestion directe y sont soumis pour leur approvisionnement en denrées alimentaires, ceci bien entendu seulement si les seuils déterminants sont atteints. Selon le volume d'activité du restaurant et ses modalités d'achat (achats généralement fractionnés par groupes de produits, mais qui peuvent être fractionnés ou regroupés dans le temps, s'il y a des contrats de longue durée), les seuils peuvent être atteints ou non. En l'absence de jurisprudence fribourgeoise ou fédérale à ce sujet², la question peut aussi se poser si les denrées alimentaires font partie des produits de base visés par la lettre i) de l'article 9 al. 1 du Règlement cantonal du 28 avril 1998 sur les marchés publics (RSF 122.91.11). Dans ce cas, la procédure de gré à gré serait licite indépendamment de la valeur du marché. En ce qui concerne les achats de denrées alimentaires des restaurants en gestion concédée, qui représentent une part importante de la restauration collective publique, il s'agit de marchés d'ordre privé.

Dans le cadre des marchés publics, les adjudicateurs sont habilités à prévoir des critères qualitatifs dans leurs appels d'offres, des critères écologiques étant par exemple explicitement reconnus dans le droit fédéral et international. L'adéquation de la prestation à des critères d'intérêt supérieur peut aussi être invoquée. Il s'agit en tous les cas d'assurer la transparence³, notamment en matière de préparation de la documentation, ainsi que dans la définition des critères de qualification et d'adjudication au moment de la publication des appels d'offres. Comme en relation avec la LMI, le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité sera tout aussi décisif pour assurer une mise en œuvre de la présente loi compatible avec la législation sur les marchés publics.

En résumé, il n'y a ni garantie absolue ni obstacle définitif à la compatibilité entre des dispositions sur la promotion

des produits de proximité dans la restauration collective, motivées par des objectifs de durabilité, et celles visant un maximum de concurrence dans les marchés (LMI et marchés publics). Le potentiel de frictions entre ces dispositions est restreint du fait qu'une part importante des transactions concernées est d'ordre privé et qu'une autre part n'atteint pas les seuils déterminants pour les marchés publics. Elles ne restreignent pas l'accès au marché d'offres externes au canton ou à la région, mais visent – en relation avec des objectifs d'alimentation saine et de développement durable – une proportion raisonnable de produits régionaux satisfaisant ces critères. On n'a pas affaire à un critère exclusif concernant la totalité de la fourniture, mais un «objectif partiel» (une proportion de produits de proximité moyenne sur l'année et l'ensemble de l'offre) qui peut être atteint par différentes stratégies. Pour le reste, une application scrupuleuse des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité devrait minimiser les risques de conflits.

¹ Cf. notamment la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), l'accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP, RSF 122.91.2), la loi et le règlement cantonaux sur les marchés publics (RSF 122.91.1 et 122.91.11).

² A noter cependant que le Tribunal administratif du canton de Lucerne a statué que l'approvisionnement coordonné en denrées alimentaires des mensas des écoles secondaires et des hôpitaux cantonaux entre dans le champ des marchés publics; cf. VGer LU 07 297 vom 11. Januar 2008 E. 3-4.

³ Le respect du principe de transparence constitue une condition indispensable pour éviter toute discrimination et tout obstacle au bon fonctionnement de la concurrence. Un grand respect des exigences de transparence est ainsi essentiel et systématiquement vérifié par les tribunaux, car ils ne peuvent par revoir l'opportunité des adjudications.

Botschaft 2014-DIAF-138

4. Juli 2016

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
 zu einem Gesetzesentwurf über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (öGGG)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung und Entstehung des Entwurfs	9
2. Kommentare zu den einzelnen Artikeln	10
1. Kapitel Zweck und Begriffe	10
2. Kapitel Führung der Restaurants des Staates	11
3. Kapitel Ausgewogene und nachhaltige Ernährung in den Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors	12
4. Kapitel Schlussbestimmungen	14
3. Änderung des Landwirtschaftsgesetzes	14
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen	15
5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	15
6. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	16
7. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dem interkantonalen und internationalen Recht	16

1. Einleitung und Entstehung des Entwurfs

Die Motion Romain Castella/Ruedi Schläfli 2014-GC-31 verlangt, dass die Förderung und die Gewährleistung eines wesentlichen Anteils an Produkten aus der Region im Angebot der Gemeinschaftsgastronomie gesetzlich verankert oder entsprechende Vollzugsreglemente erlassen werden. Sie bezweckt, dass sich die Vorschriften für den Kauf von Landwirtschaftsprodukten für alle Restaurants von Einrichtungen, die von der finanziellen Unterstützung des Staates Freiburg abhängen, stark an der örtlichen Produktion (d.h. des Kantons Freiburg, gemäss der Begründung) orientieren. Erwartete Vorteile: Unterstützung der Landwirtschaft in der Region sowie von kantonalen Gewerben und Verarbeitern, nachhaltige Entwicklung, kurze Transportstrecken, gesunde, geschmackvolle und verantwortungsvolle Ernährung, Förderung der Verwendung von regionalen Produkten in der Ausbildung.

In seiner Antwort vom 26. August 2014, die mit der Antwort auf das Postulat Laurent Thévoz/Xavier Ganioz 2014-GC-15 verknüpft ist, hielt der Staatsrat fest, dass er die Ziele der Motion teilt, und unterstrich, dass eine lokale Versorgung

und kurze Transportwege wesentlich zu den drei Zieldimensionen der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsgastronomie beitragen können, und dass der Staat in diesem Bereich eine Vorbildrolle einzunehmen hat. Er anerkannte zudem das berechnete Interesse der lokalen Landwirtschaft, Verarbeitung und des lokalen Handels, sich in diesem Bereich zu profilieren, und auch die Erwartungen einer immer grösseren Anzahl Konsumenten, über die Herkunft, die Produktionsmethoden und den ökologischen Fussabdruck des Lebensmittelangebots, auch in der Gemeinschaftsgastronomie, informiert zu werden. Da jedoch mehrere in diesem Dossier aufgeworfene Fragen einer Klarstellung und die vielen möglichen Massnahmen einer eingehenden Analyse bedürfen, und angesichts der Tatsache, dass Pilotversuche lanciert oder vorgesehen waren, schlug der Staatsrat vor, in einem ersten Schritt einen Bericht zu erstellen, und der Motion zu einem späteren Zeitpunkt Folge zu geben.

Am 7. Oktober 2014 hat der Grosse Rat mit grosser Mehrheit das Postulat 2014-GC-15 angenommen und den Staatsrat damit beauftragt, ihm einen Bericht vorzulegen, namentlich, um die Hindernisse einer lokalen Versorgung besser zu

verstehen und die Massnahmen, die vorgeschlagen werden sollen, sorgfältig zu evaluieren. Gleichzeitig hat der Grosse Rat auch beschlossen, die Motion 2014-GC-31 dem Staatsrat unverzüglich zu überweisen, damit dieser ihr Folge gebe. Aus diesem Grunde überweist der Staatsrat den vorliegenden Gesetzesentwurf, in Anwendung von Art. 69 Bst. a und 75 des Grossratsgesetzes (SGF 121.1), gleichzeitig mit dem Bericht zum Postulat. Diese Gleichzeitigkeit setzt voraus, dass im Gesetz ein relativ allgemeiner Rahmen vorgesehen wird, da die operationellen Ziele und Kriterien nur in einer Ausführungsverordnung konsolidiert werden können, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Berichts zum Postulat, der Pilotversuche und einer erforderlichen Absprache mit den Verantwortlichen der Betriebe und betroffenen Kreise.

Die Restaurants des Staates und jene, die von der finanziellen Unterstützung des Staates abhängen, betreffen praktisch alle staatlichen und para-staatlichen Tätigkeitsbereiche (Schulen, Spitäler, Institutionen, Heime, Strafvollzugsanstalten usw.). Das sehr spezifische Ziel des Entwurfs verträgt sich schlecht mit den transversalen Gesetzen, welche die Organisation des Staates oder die allgemeinen Grundsätze der Subventionierung regeln. Es wird daher ein neues Gesetz vorgeschlagen. Die einzige derzeit geltende gesetzliche Bestimmung zu den Restaurants des Staates ist die Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11). Ihr Zweck ist es, die wirtschaftlichen Betriebsbedingungen dieser Betriebe aufeinander abzustimmen und die finanzielle Transparenz ihrer Geschäftsführung sicherzustellen. Da sie nicht ausdrücklich auf ein Gesetz Bezug nimmt, bietet sich die Gelegenheit, im neuen Gesetz alle Grundsatzbestimmungen zur öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie zu vereinen.

Das Aufstellen von Einkaufsvorschriften für die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie ist nicht die einzige geeignete Massnahme und keine Garantie für das erwünschte Ergebnis, um die Ziele der Motion zu erreichen. Massnahmen auf der Angebotsseite (Kennzeichnung, Rückverfolgbarkeit und Förderung von Produkten aus der Region), bei der Ausbildung der Fachleute der Gemeinschaftsgastronomie und bei der Kundeninformation sind dazu nützliche, wenn nicht unabdingbare Ergänzungen. Es wird vorgeschlagen, das Landwirtschaftsgesetz (SGF 910.1) zu diesem Zweck zu ergänzen.

Was die Ausführungsbestimmungen des neuen Gesetzes betrifft, ist vorgesehen, diese auszuarbeiten, indem die Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) revidiert und ergänzt wird, sobald der Text des vom Grossen Rat verabschiedeten Gesetzes bekannt ist.

Der Staatsrat hält jedoch fest, dass sich die in der Antwort auf die Motion zum Ausdruck gebrachten Zweifel noch ver-

stärkt haben. Zusätzlich zur Problematik in Zusammenhang mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen und über den Binnenmarkt muss auch hervorgehoben werden, dass der Kanton Freiburg ein Exporteur von Agrarerzeugnissen ist. Auch er braucht einen freien Zugang zu den Märkten ausserhalb des Kantons bzw. des Landes, um Produkte wie den Gruyère AOP zu verkaufen. Den Zugang der kantonalen öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie zu den Märkten durch ein Gesetz zu beschränken, scheint in diesem Kontext recht widersprüchlich. Aus diesem Grund spricht sich der Staatsrat gegen diesen Gesetzesentwurf aus und schlägt vor, den Wünschen der Motionäre anhand einer Verordnung nachzukommen.

2. Kommentare zu den einzelnen Artikeln

1. Kapitel Zweck und Begriffe

Artikel 1 Zweck

Mit dem Gesetz werden zwei Ziele verfolgt, wobei der Geltungsbereich für das zweite Ziel breiter ist als für das erste. Das erste Ziel (Buchstabe a) entspricht jenem der geltenden Verordnung über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates; wie bis anhin gilt es nur für die Restaurants, die Organen der Kantonsverwaltung oder der Gerichtsbehörden zugewiesen sind, mit Ausnahme der sehr selbständigen Anstalten. Das zweite Ziel (Buchstabe b) ist jenes der Motion Romain Castella/Ruedi Schläfli und betrifft die ganze Gemeinschaftsgastronomie, die von staatlicher Finanzierung abhängt. Unter Berücksichtigung der Gesetzgebung über den Binnenmarkt und das öffentliche Beschaffungswesen wird das Ziel einer hochwertigen Ernährung im weiten Sinne in den Vordergrund gestellt, während das Angebot von Produkten aus der Region eines der Mittel ist, um dieses sicherzustellen.

Artikel 2 Begriffe

Absatz 1 Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie

Es handelt sich um eine allgemeine Definition der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, die gleichzeitig die Vielfalt der unter diesem Begriff zusammengefassten Tätigkeiten (von der Zubereitung in der Küche bis zum Service und Verkauf der Speisen und Getränke) und die unterschiedlichen Organe und Anstalten, denen die Gemeinschaftsgastronomie angegliedert sein kann, widerspiegelt. Daraus folgt, dass der Begriff «Restaurant» nicht nur die Restaurants im üblichen Sinne abdeckt, sondern auch die Küchen, die mehrere Betriebe beliefern, Kantinen, Mensen, Cafeterias und jede andere Form der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie. Diese Definition dient ausschliesslich zu Informationszwecken und erlaubt es, die untergeordneten Definitionen zu vereinfachen.

Absatz 2 Restaurants des Staates

Die Restaurants des Staates sind jene, die direkt den Organen der Kantonsbehörden (Verwaltung und Gerichtsbehörden) zugewiesen sind, zum Beispiel die Restaurants der Finanzdirektion, der Schulen der Sekundarstufe II oder des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve. Wie in der geltenden Verordnung gehören die Restaurants der kantonalen Spitäler oder der Anstalten von Bellechasse nicht zum Geltungsbereich. Die Universität Freiburg wurde angesichts ihrer Autonomie zur Liste der Ausnahmen hinzugefügt, so wie auch die Restaurants der Fachhochschule Westschweiz Freiburg und der Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums.

Diese Definition umschreibt den Geltungsbereich der Bestimmungen des 2. Kapitels.

Absatz 3 Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors

Der Kreis der Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors umfasst gleichzeitig die Restaurants des Staates im Sinne von Absatz 2 (Bst. a)), die Ausnahmen gemäss Absatz 2 und die Restaurants, die Anstalten zugewiesen sind, welche von anderen Strukturen abhängen (Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, öffentlich-rechtlichen Anstalten, privaten Institutionen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen), sofern sie von einer kantonalen Finanzierung abhängen (Bst. b)). Die Finanzierung kann die Form einer Beteiligung des Staates gemäss einem Verteilschlüssel oder einem kantonalen Betriebskostenzuschuss annehmen. Dieser Kreis schliesst somit beispielsweise das freiburger Spital, die Schulen der Sekundarstufe I, Alters- und Pflegeheime oder die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung mit ein, nicht jedoch rein kommunale Anstalten oder die Regiebetriebe des Staates.

Diese Definition umschreibt den Geltungsbereich der Bestimmungen des 3. Kapitels.

Absätze 4 und 5 Geschäftsführung in Eigenregie und in Fremdregie

Diese beiden verschiedenen Arten der Geschäftsführung kommen sowohl in den Restaurants des Staates als auch in den anderen Restaurants des öffentlichen Sektors vor. Bei der Geschäftsführung in Eigenregie ist das Restaurant in die Verwaltungsstrukturen der betreffenden Einheit integriert; Die Führung des Restaurants wird weder durch eine Ausschreibung noch durch einen Vertrag mit einem externen Partner übertragen. Die Einhaltung der wirtschaftlichen, finanziellen und qualitativen Bestimmungen dieses Gesetzes ist durch interne Anweisungen sicherzustellen. Die Geschäftsführung in Fremdregie durch einen externen Betreiber verpflichtet zur Einhaltung der Ausschreibungsverfahren (öffentliches

Beschaffungswesen) und von harmonisierten Vertragsbestimmungen¹.

2. Kapitel Führung der Restaurants des Staates

Die Artikel 3–7 gelten ausschliesslich für den engen Kreis von Restaurants des Staates, gemäss der Definition in Artikel 2 Absatz 2. Kapitel 2 des Gesetzes schafft eine explizite gesetzliche Grundlage für die bestehende Verordnung (SGF 122.97.11); es hebt die Grundsatzbestimmungen dieser Verordnung auf Gesetzesniveau, ohne ihren Wortlaut zu ändern.

Artikel 3 Harmonisierung der Betriebsbedingungen

Dieser Artikel übernimmt das zentrale Ziel der geltenden Verordnung und definiert die Ausschreibungsverfahren und die Verträge als wichtigste Harmonisierungsmittel. Dieser Wille zur Harmonisierung stützt sich auf die Grundsätze der Transparenz, der effizienten Verwendung öffentlicher Mittel (der Staat stellt die Infrastruktur zur Verfügung) und der Gleichbehandlung (es wäre nicht wünschenswert, dass eine Schule die Menüs ihrer Schüler beträchtlich subventioniert, und die anderen sie zum Selbstkostenpreis verkaufen).

In Absatz 2 wird an die Kompetenz des Staatsrats erinnert, eine Verwaltungseinheit zu bezeichnen, die die Unterstützung und die Koordination in diesem Bereich sicherstellt. Diese Funktion obliegt derzeit dem Hochbauamt, eine Änderung muss jedoch möglich bleiben und in der Ausführungsverordnung vorgesehen sein. Die Koordination betrifft die Bestimmungen nach Kapitel 2 des Gesetzes, da eine andere Einheit wenn nötig die Umsetzung der Bestimmungen nach Kapitel 3 steuern könnte.

Artikel 4 Restaurants mit Geschäftsführung in Fremdregie

Dieser Artikel stellt die jeweiligen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Verwaltungseinheiten und betroffenen Anstalten einerseits und der für die Unterstützung und Koordination zuständigen Einheit andererseits klar. Erstere lancieren die öffentlichen Ausschreibungen, wenn die entsprechenden Beträge dies erfordern, und schliessen die Pachtverträge für ihre Restaurants ab (Abs. 1). Sie haben ein Mitspracherecht beim Menü- und Getränkeangebot und den Preisen (Abs. 4). Die für die Unterstützung und Koordination zuständige Dienststelle, die auch für das öffentliche Beschaffungswesen in diesem Bereich zuständig ist, muss von den verantwortlichen Verwaltungseinheiten konsultiert werden, bevor die öffentliche Ausschreibung lanciert und

¹ Die Restaurants mit Geschäftsführung in Eigenregie sind entsprechend den betroffenen Beträgen in Bezug auf ihre Versorgung dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt (s. Kommentar zu Artikel 5 und Kapitel 7).

die Verträge ausgearbeitet werden (Abs. 1)¹. Sie erarbeitet ein Muster für die Ausschreibungen und einen Standardvertrag und stellt sie den betroffenen Einheiten zur Verfügung (Abs. 2).

In Anbetracht der zunehmenden Konzentration der Herstellung von Mahlzeiten für mehrere Restaurants in einer Küche («Catering») ist in Abs. 3 vorgesehen, dass die Kompetenz, Verträge einzugehen, der oder den betroffenen Direktionen obliegt, sobald mehrere Verwaltungseinheiten oder Anstalten von einem Vertrag betroffen sind. So wäre zum Beispiel die EKSD verantwortlich für einen Vertrag für eine Einheit, die gleichzeitig die Pädagogische Hochschule und die Kollegien beliefert.

Artikel 5 Restaurants mit Geschäftsführung in Eigenregie

Die Verwaltungseinheiten, die ihre Restaurants selbst führen, sind ebenfalls den harmonisierten Führungsregeln und der finanziellen Transparenz unterstellt, weshalb sie die für die Harmonisierung zuständige Dienststelle bei der Erstellung ihrer internen Weisungen zur Geschäftsführung konsultieren. Sie könnten beispielsweise dazu aufgefordert werden, einen Standardkontenplan einzuhalten, damit die Finanzergebnisse der Restaurants des Staates miteinander verglichen werden können. Entsprechend der Höhe der (in der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen definierten) Beträge und den Beschaffungsmodalitäten kann in dieser Restaurantkategorie die Beschaffung der Produkte Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung werden müssen.

Artikel 6 Wettbewerb mit der privaten Gastronomie

Die Gastronomie im öffentlichen Sektor spielt eine ergänzende Rolle zur privaten Gastronomie. Zwar ist es sinnvoll, dass bestimmte staatliche Restaurants auch für die Öffentlichkeit zugänglich sind, um das lokale Angebot zu bereichern oder eine rationelle Bewirtschaftung zu erleichtern, aber es muss dafür gesorgt werden, dass diese Öffnung keine Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem privaten Sektor verursacht. Sofern die Verwaltungseinheiten oder Anstalten die Preise für die Mahlzeiten der eigentlichen Nutzer (Patienten, Bewohner, Angestellte, Schüler usw.) subventionieren, sind diese Restaurants verpflichtet, ihre Preise für die Öffentlichkeit zu differenzieren und ihr Mahlzeiten zum Selbstkostenpreis und ohne Subvention anzubieten. Nach der gleichen Logik sind die Restaurants des Staates, wenn sie gelegentlich Bankett- oder Cateringdienstleistungen anbieten, verpflich-

tet, diese zu Tarifen anzubieten, die mit dem Privatsektor vergleichbar sind.

Artikel 7 Finanzielle Transparenz

Wie in der aktuellen Verordnung muss der Zugriff der für die Finanzkontrolle zuständigen Dienststelle auf die Daten vorgesehen werden, die für die Überwachung der Führung des Restaurants des Staates nötig sind, dies unabhängig von der Art ihrer Führung.

3. Kapitel Ausgewogene und nachhaltige Ernährung in den Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors

Dieses Kapitel besteht aus den Bestimmungen, die dem zweiten Zweck des Gesetzes (Artikel 1, Bst. b) und dem Auftrag der Motion Castella / Schläfli entsprechen. Es ist so formuliert, dass es entsprechend den Schlussfolgerungen des Berichts zum Postulat Thévoz / Ganioz und den Erfahrungen aus den laufenden Projekten zur Strategie der nachhaltigen Entwicklung später ein breiteres Vorgehen als die reine Förderung der regionalen Produkte umfassen könnte. Im Zentrum steht die Umsetzung des Willens, den Anteil an Produkten aus der Region in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie zu vergrössern, doch in der Folge könnte auch ein Ansatz mit weiteren Kriterien entwickelt werden, der die Nachhaltigkeit mit all ihren Facetten noch besser fördert. Der Staatsrat wird insbesondere aus der Pilotphase Lehren ziehen können, in der es um die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche freiburgische Gemeinschaftsgastronomie geht. Eine ausgewogene Ernährung als wesentliches Element der Gesundheitsförderung und Prävention entspricht den Zielen des Gesundheitsgesetzes (SGF 821.0.1).

Die Bestimmungen der Artikel 8–11 gelten für den erweiterten Kreis der Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors, wie er in Artikel 2 Absatz 3 definiert ist, unabhängig von der Art ihrer Führung (in Eigenregie oder in Fremdregie).

Artikel 8 Qualitative Ziele

Dieser Artikel fordert die Verantwortung der betroffenen Restaurants, selber zu einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung ihrer Nutzer beizutragen. Er bildet den Rahmen eines Qualitätsauftrags, der mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, denn die nachfolgenden Gesetzesbestimmungen decken bewusst nicht alle Parameter, um einen solchen Auftrag sicherzustellen.

Artikel 9 Regionales Angebot

Absatz 1 stellt den Grundsatz eines regelmässigen Angebots von regionalen und nachhaltigen Produkten auf. Die Regel-

¹ Diese Bestimmungen ändern weder etwas an den Aufgaben, die das Hochbauamt aktuell wahrnimmt, noch an den allgemeinen Zuständigkeiten im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (Kompetenzzentrum und Delegierter pro Direktion). Die betroffenen Direktionen und Dienststellen hoffen auf Unterstützung von einer einzigen Instanz, um die Ausschreibungen und Verträge vorzubereiten.

mässigkeit des Angebots zielt darauf ab, dass lediglich punktuelle Aktionen vermieden werden. Hingegen sollen die saisonalen Umstände der Produktion in der Landwirtschaft, im Gemüse- und im Obstbau berücksichtigt werden. Der Begriff der «regionalen und nachhaltigen Produkte» ermöglicht die weiter oben vorgeschlagene stufenweise Umsetzung, bei der dem Aspekt der Nähe Priorität eingeräumt wird mit der Öffnung für den späteren Einbezug weiterer Nachhaltigkeitskriterien. Die Motion Castella/Schläfli, die von einer Mehrheit des Grossen Rats genehmigt worden ist, verlangt eindeutig, dass bei der Herkunft der regionalen Produkte den kantonalen Produkten der Vorzug gegeben wird. Der Staatsrat erachtet es in diesem Entwurf als nötig, bei der Definition der Produkte aus der Region möglichst grosse Flexibilität zu wahren. Er wird den Begriff der regionalen Produkte auf Verordnungsstufe präzisieren. Er wird unter anderem die wirtschaftlichen Realitäten der Produktion, der Aufbereitung und der Verarbeitung von Lebensmitteln berücksichtigen. Zum Beispiel könnte der regionale Perimeter unterschiedlich sein für Gemüse, wo die interkantonale Region Seeland über gemeinsame Strukturen für die Aufbereitung und den Vertrieb verfügt, und für Milchprodukte, die teilweise nach den geografischen Gebieten bestimmt sind, sei es durch die Pflichtenhefte der geschützten Ursprungsbezeichnungen oder durch das Liefergebiet der Milchverarbeitungsbetriebe.

Nach Absatz 2 liegt es beim Staatsrat, für die Restaurants des Staates die Ziele und Kriterien für das Angebot aus der Region festzulegen. Es sei daran erinnert, dass sich zur Umsetzung verschiedene praktische Fragen stellen, dass Pilotversuche im Gange sind und dass Freiburg mit diesem Gesetzesentwurf Pionierarbeit leistet. In der Ausführungsverordnung wird daher eine evolutive Umsetzung vorgeschlagen werden, die mit den Hauptinteressenten abgesprochen wird. Evolutiv ist so zu verstehen, dass der Staatsrat beabsichtigt, ein erstes Ziel zu setzen (Prozentsatz von Produkten aus der Region im Angebot), das moderat und leicht erfüllbar ist, und diese Zielsetzungen dann später heraufzusetzen, wenn die praktischen Erfahrungen der betroffenen Restaurants und das Angebot der Lieferanten es erlauben. Ebenso könnten die Kriterien etappenweise entwickelt und verfeinert werden, entsprechend den Rückmeldungen der Nutzer und der Marktgegebenheiten

Der Staatsrat wird den praktischen Versorgungsmöglichkeiten und den Kosten, wie auch den Überprüfungsmodalitäten Rechnung tragen. Viel eher als Absichtserklärungen, denen keine Taten folgen, möchte er konkrete Ergebnisse. Die Ziele müssen daher realistisch sein und auf einfachen, überprüfbar Kriterien beruhen, die mit dem Angebot der etablierten Lieferanten der Branche umgesetzt werden können. Das Ziel der Qualität und Nähe ist Teil eines komplexen Systems von Zielen und Verpflichtungen, denen die Gemeinschaftsgastronomie des öffentlichen Sektors untersteht; die Berücksichtigung der Kosten ist äusserst wichtig, damit diese Restaurants

ihren Auftrag zu Preisen, die für ihre Nutzer erschwinglich sind, erfüllen können. Zum jetzigen Zeitpunkt gehen die Meinungen auseinander, ob die Anforderung der Nähe mit höheren Beschaffungskosten verbunden ist; eine Agridea-Studie¹ zeigt jedoch auf, dass die Küchenchefs die Kosten von Schweizer Produkten gegenüber importierten Produkten stark überschätzen. Eine Kostendämpfung kann auf verschiedene Arten erreicht werden, unter anderem durch die Nutzung des saisonalen Angebots, weniger Zwischenhändler und mehr «hausgemachte» Mahlzeiten. Die Monitoringmodalitäten, die in der Verordnung vorgesehen werden müssen, müssen ebenfalls in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Berufsleuten ausgearbeitet werden, damit Bürokratie und zusätzliche Kosten so gut wie möglich vermieden werden können. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Restaurants des Staates gemäss Artikel 2 Absatz 2 nur noch eine kleine Minderheit der Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors ausmachen.

Für die übrigen Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors wird der Staatsrat lediglich Empfehlungen abgeben (Absatz 3). Er kann auch Anreize schaffen, um ein regelmässiges Angebot an regionalen und nachhaltigen Produkten in diesen Betrieben zu fördern. Ein Beispiel dafür ist die Praxis des Kantons Waadt, der sich an den Kosten für die Beelongsanalyse in den Restaurants des öffentlichen Sektors beteiligt.

Die Absätze 4 und 5 verankern im Gesetz die Absicht des Staatsrats, in Absprache mit den Fachleuten der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie vorzugehen, und diese langfristig zu garantieren. Der Staatsrat sieht vor, eine Konsultativkommission einzusetzen, die stark in die Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes, seine Überwachung und die Definition der Empfehlungen und Anreize eingebunden wird. Sie wird zudem ein Forum sein, in dem sich die Vertreter der betroffenen Kreise über die bei ihnen zu ergreifenden Massnahmen austauschen können, um eine Versorgung mit nachhaltigen Produkten aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie zu fördern. Diese Kommission wird aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten sowie acht bis zehn Mitgliedern bestehen, welche die Verantwortlichen der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, und die betroffenen Berufsverbände vertreten, namentlich jene der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Nahrungsmitteln, sowie der Gastronomie. Mindestens ein Mitglied bringt Fachkenntnisse in der Ernährungswissenschaft ein.

Artikel 10 Information

Damit die Nutzer ihre Wahl informiert und verantwortungsbewusst treffen können, sind die Restaurants aufgefordert, anhand von Aushängen und in der Menükarte über die

¹ Kosten der Schweizer Produkte in der Gemeinschaftsgastronomie, Marine Schneider und Astrid Gerz, Agridea 2014

Herkunft der Produkte zu informieren. Es muss eine Dynamik geschaffen werden, die gleichzeitig von Angebot und Nachfrage in diesem Bereich animiert wird und die punktuell auf die Aspekte Nachhaltigkeit und Ernährung-Gesundheit ausgeweitet werden könnte. Wie für die Ziele des Angebots aus der Region, wird der Staatsrat darauf achten, dass die Vollzugsbestimmungen, die mit der Unterstützung der Konsultativkommission ausgearbeitet werden, einfach und praktisch sind. Im Übrigen muss die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie die Informationspflichten gemäss der Lebensmittelgesetzgebung einhalten.

Artikel 11 Ausnahmen

In den Spitälern ist die Küche für die Patienten hoch spezialisiert und vielseitig, damit den individuellen diätetischen und medizinischen Anforderungen Rechnung getragen werden kann; es wäre unrealistisch, der Spitalküche dazu noch ein regelmässiges Angebot von Produkten aus der Nähe vorzuschreiben. Hingegen unterstehen die Restaurants, die das Spitalpersonal und die Besucher bedienen, den gleichen Regeln wie die übrigen Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors.

4. Kapitel Schlussbestimmungen

Artikel 13 Vollzug und Inkrafttreten

Die Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) wird angepasst und ergänzt werden, um die Vollzugsbestimmungen dieses Gesetzes zu präzisieren. Der Teil über die Harmonisierung der Geschäftsführungsbedingungen und der Kostentransparenz wird vereinfacht werden, um Doppelspurigkeiten mit dem Gesetz zu verhindern. Im Teil zur nachhaltigen und ausgewogenen Ernährung wird die Verordnung das quantitative Ziel für das Angebot aus der Region konkretisieren und sie wird die zu berücksichtigenden Kriterien sowie allfällige Ausnahmen präzisieren. In der Verordnung werden die verwaltungsinternen Zuständigkeiten und die Zuständigkeiten der Konsultativkommission festgelegt werden. Sie wird zudem den Mindeststandard für die Information der Nutzer und die sachdienliche Dokumentation für die Kontrolle und Auswertung der Massnahmen umschreiben.

3. Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

Artikel 3 Abs. 1 Bst g Massnahmen

In Artikel 2 legt das LandwG als Ziele sowohl die Gewährleistung der Produktion hochwertiger und gesunder Nahrungsmittel, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen (Bst a), als auch die Förderung der Produkte, insbesondere die für die Region typischen Produkte (Bst b),

fest. Aus diesen beiden Elementen lässt sich das Ziel ableiten, ein gesundes, nachhaltiges und regionales Nahrungsmittelangebot, unter anderem in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, zu fördern. Es wäre folglich überflüssig, die Ziele des Gesetzes zu ergänzen. Hingegen muss der Wille, geeignete Massnahmen zu ergreifen, die ein solches Angebot im Vorfeld fördern, im Massnahmenkatalog in Artikel 3 des Gesetzes festgeschrieben werden. Es wird vorgeschlagen, die Massnahmen nicht auf die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie zu beschränken, da die in Artikel 23 vorgesehenen Förderungsmassnahmen oder die Stärkung der Rückverfolgbarkeit der Produkte, zumindest potenziell, für alle Formen des Nahrungsmittelkonsums förderlich sind, und nicht nur für ein sehr spezifisches Segment der Gastronomie. Im Sinne der Motion Castella/Schläfli, die unter anderem die Landwirtschaft in der Region unterstützen und den Gewerben und Verarbeitern des Kantons den Vorzug geben will, würde es keinen Sinn machen, eine Trennung zwischen Gemeinschaftsgastronomie und anderen Formen der Gastronomie sowie dem Vertrieb von Nahrungsmitteln vorzusehen.

Artikel 23 Abs. 1 Grundsätze

Bst. e): Er übernimmt die Art der Massnahmen, die unter Bst. d) vorgesehen sind, jedoch zugunsten der Versorgung der Bevölkerung mit Produkten aus der Region und der Ausbildung und Information zum Thema Ernährung. Als Beispiele für Massnahmen und Projekte, die zu diesem Zweck in Betracht gezogen werden können, seien unter anderem Informations- und Sensibilisierungskampagnen von Konsumentinnen und Konsumenten erwähnt, insbesondere an Schulen¹, die Ausbildung von Köchen, Marktforschung, um das Angebot besser auf die Nachfrage und die Arbeitsweise des Gastgewerbes ausrichten zu können, die Förderung von Informationsplattformen über Produkte und ihre Verfügbarkeit, die Aufwertung kurzer Transportwege für die Beschaffung von Nahrungsmitteln und andere Formen der Zusammenarbeit zwischen Produzenten, Verarbeitern, Verteilern und Restaurants.

Bst. f): Ein Hindernis für die Versorgung mit Produkten aus der Region beruht auf der Tatsache, dass solche Produkte nicht für alle Nahrungsmittelkategorien leicht verfügbar sind. Auch wenn in gewissen Fällen klimatische und agronomische Grenzen bestehen (Kaffee, Tee, Reis, bestimmte Früchte usw.), so müssen weiterhin Anstrengungen unternommen werden, um mehr geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben (AOP und IGP) einzutragen und diese zu fördern, die Garantiemarke «Terroir Fribourg» weiter zu verbreiten und andere Formen der Herkunftsangaben von Produkten zu verbessern. Die neuen schweizerischen Richtlinien für die Definition von Produkten aus der Region oder

¹ Synergien mit Projekten, die sich aus Art. 26 GesG ergeben und die Förderung einer ausgewogenen Ernährung zum Ziel haben, sind willkommen.

«Terroir-Produkten» gelten für das Label «Terroir Freiburg» und ermöglichen örtliche Anpassungen, die in der Praxis nötig sind (zum Beispiel das Mahlen von Freiburger Getreide in einer Mühle im angrenzenden Waadtland oder die Definition eines Gebiets, das den wirtschaftlichen Gegebenheiten für das Gemüse aus dem Seeland entspricht). Die Rückverfolgbarkeit ist der gemeinsame Nenner all dieser Formen der Herkunftskennzeichnung. Der Staat könnte bei Bedarf die Einführung zertifizierter Systeme unterstützen, die die Rückverfolgbarkeit gewährleisten.

Für die Massnahmen und Projekte, die gestützt auf Bst. e) und f) in Betracht gezogen werden könnten, gilt das Subsidiaritätsprinzip nach Abs. 2 von Artikel 23 (ergänzende Massnahmen zu den Bemühungen der Wirtschaftsakteure und den Massnahmen des Bundes), sowie die allgemeinen Bedingungen nach Abs. 3 desselben Artikels.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Inkrafttreten dieses neuen Gesetzes sollte keine finanziellen Auswirkungen auf das kantonale Budget haben. Die Regeln für den Kauf von Produkten aus der Region müssen in den laufenden Budgets der Restaurants berücksichtigt werden. Es sind keine neuen Subventionen dafür vorgesehen. Was die Massnahmen betrifft, die dem Landwirtschaftsgesetz unterstehen, so wird vorgeschlagen, sie im Rahmen des derzeitigen Voranschlags des Amts für Landwirtschaft, namentlich des Postens «Kantonsbeiträge für die Förderung und die wirtschaftliche Entwicklung der Landwirtschaft» zu finanzieren. Es sind dies subsidiäre Massnahmen, die von den Bemühungen der betreffenden Akteure abhängen, sowie zeitlich beschränkte Projekte; es ist folglich an der ILFD, die Prioritäten festzulegen für die Gewährung der zur Verfügung stehenden Mittel, wie sie das für alle Massnahmen tut, die unter Art. 23 LandwG fallen.

Auf personeller Ebene werden die Aufgaben, die sich aus dem 2. Kapitel des Gesetzes ergeben, vom Hochbauamt verwaltet; sie werden sich gleich bleiben und erfordern keine zusätzlichen Ressourcen. Der Staatsrat sieht vor, die ILFD mit der Koordination der Umsetzung von Kapitel 3 des Gesetzes, das eine ausgewogene und nachhaltige Ernährung in den Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors zum Ziel hat, zu beauftragen. Diese Aufgaben werden mit den gegenwärtigen Personalressourcen der ILFD erledigt werden müssen, unter Mitwirkung weiterer betroffener Direktionen. Der erforderliche Aufwand fällt vor allem in die Anfangsphase, später könnte eine öffentlich-private Partnerschaft die Aufgaben übernehmen. Die Prüfung und Kontrolle der nach dem Landwirtschaftsgesetz unterstützten Projekte erfolgt mit den bestehenden Ressourcen des Amts für Landwirtschaft.

Die Frage einer Übertragung zusätzlicher Kosten auf die Restaurants, die zu einem regionalen Angebot verpflichtet sind,

ist umstritten, wie im Kommentar zu Artikel 9 erwähnt. Allfällige Zusatzkosten stellen in keinem Fall ein unabwendbares Schicksal dar; sie lassen sich durch eine Gesamtheit guter Praktiken beim Einkauf, der Verwaltung der Vorräte, der Zusammenstellung der Menüs und der Küche einschränken. Klar ist aber, dass die Festlegung zusätzlicher Anforderungen zu jenen der Regionalität zu Mehrkosten führen kann. Lebensmittel mit dem Bio-Label kosten beispielsweise durchschnittlich 40% mehr als Produkte aus der sogenannten konventionellen Landwirtschaft, d. h. die den ökologischen Anforderungen durch die Agrarpolitik unterliegen. Dies ist der Grund dafür, weshalb eine solche Entwicklung nicht sofort vorgesehen ist.

Mit den laufenden Pilotversuchen wird unter anderem bezweckt, die Verantwortlichen der betreffenden Restaurants dabei zu begleiten, das Ziel einer nachhaltigen und regionalen Versorgung in die Wirtschaftsweise ihres Betriebs zu integrieren. Es wird äusserst wichtig sein, sich ein vernünftiges Ziel zu setzen, das keinen langfristigen Kostenanstieg der Mahlzeiten generiert. Das Gesetz schreibt dem Staatsrat ausdrücklich vor, diese wirtschaftliche Dimension zu berücksichtigen. Es handelt sich sicher um ein mittelfristiges Ziel, das je nach Produktkategorie angepasst wird (es steht zum Beispiel ausser Frage, einen Anteil an regionalen Produkten bei Fisch zu verlangen, während bei den Milchprodukten die Angebotsstruktur an sich einen relativ hohen Anteil an Produkten aus der Region auferlegt).

Der Staatsrat muss sich für die Kohärenz mit den praktischen Versorgungsmöglichkeiten und die Kostenkontrolle auf die laufenden Versuche, die unter anderem von Agridea und der Ecole hôtelière de Lausanne durchgeführten Studien sowie auf die Rückmeldungen der Berufsleute, die an der Konsultativkommission beteiligt sind oder von dieser konsultiert werden, stützen. Man kann auch damit rechnen, dass ein Anreiz zur Beschaffung von Lebensmitteln aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie Anlass gibt zu einem systematischeren Angebot und einer verbesserten Logistik, was zu einer guten Kostenkontrolle beitragen wird.

5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Nachhaltigkeitskriterien in die Restaurants des Staates und die staatsnahen Betriebe zu integrieren ist Gegenstand eines Projekts, das vom Steuerungsausschuss Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Massnahme «Nachhaltige Beschaffung» der Strategie nachhaltige Entwicklung in Auftrag gegeben wurde. Dieser Gesetzesentwurf unterstützt und beschleunigt die Konkretisierung dieser Absichten und es wird davon ein positiver Effekt auf die nachhaltige Entwicklung erwartet, in den Bereichen Umwelt (kürzere Transportwege und grösserer Anteil aus ressourcenschonender landwirtschaftlicher Produktion), Wirtschaft

(Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Region) und Gesellschaft (Gesundheit und Prävention). Da es sich um ein Element der Strategie nachhaltige Entwicklung handelt, wurde auf eine detaillierte Auswertung mit Boussole 21 verzichtet.

6. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesentwurf ändert die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht, zumal er sich zum einen nur auf die Restaurants des Staates bezieht und zum andern auf den erweiterten Kreis von Anstalten, die eine bedeutende Unterstützung des Staates erhalten. Er schliesst die Restaurants aus, die einzig in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Es bleibt jedoch wünschenswert, dass die Gemeinden in diesem Bereich freiwillig Vorbildfunktion übernehmen.

7. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dem interkantonalen und internationalen Recht

Die Förderung eines Angebots an Produkten aus der Region wirft Fragen auf in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen auf höherer Ebene zum öffentlichen Beschaffungswesen und mit der Gesetzgebung des Bundes über den Binnenmarkt. Man kann sich namentlich auf die Antwort des Staatsrats auf die Motion Yvan Hunziker / Pascal Grivet 2013-GC-74 «Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung» beziehen, auch wenn ihr Gegenstand nur teilweise mit dem vorliegenden Dossier vergleichbar ist. Die Absicht, das Lokale und das Nachhaltige zu fördern, ist in beiden Vorstössen dieselbe. Doch wäre das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH) eine Voraussetzung für öffentliche Bauten, handelte es sich um ein Ausschlusskriterium für das gesamte Warevolumen in Märkten, die praktisch ausnahmslos dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt sind. Im Falle der Produkte aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie wird ein prozentuales Ziel an regionalen Produkten angegeben, dem die Restaurants und Lieferanten mit verschiedenen Strategien begegnen können. Das Diskriminierungspotenzial ist geringer. Zudem liegt ein grosser Anteil der Geschäfte nicht im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, wie weiter unten ausgeführt wird.

Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02) soll natürlichen und juristischen Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt ermöglichen. Dieser Gesetzesentwurf beschränkt weder den Zugang zum Markt der Restaurants mit Geschäftsführung in Fremddregie noch jenen der Belieferung der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie auf die kantonalen Akteure. Der freie Handel stellt sicher,

dass Anbieter aus der ganzen Schweiz einen Anteil an regionalen Produkten anbieten können, die der Nachfrage der dem öGGG unterstellten Restaurants entsprechen. Der Entwurf errichtet keine Schranke für das Inverkehrbringen von Waren und Dienstleistungen, die andernorts in der Schweiz erlaubt sind. Er beachtet damit die wesentlichen Grundsätze des BGBM. Er beabsichtigt jedoch eine gewisse regionale Bevorzugung **auf Ebene der angebotenen Produkte** in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, indem er sie in den Dienst von höheren Zielen der gesunden und ausgewogenen Ernährung und der nachhaltigen Entwicklung stellt, und zwar in Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGBM. Es ist darauf zu achten, dass anhand der Ausführungsbestimmungen und ihrer Umsetzung in der Praxis ortsansässige und schweizerische Anbieter gleich behandelt (Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGBM) und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. c BGBM, eingehalten werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Wettbewerbskommission in einer Empfehlung an den Staatsrat vom 13. April 2016 der Ansicht war, dass die öffentliche Gesundheit und der Umweltschutz nicht als überwiegende öffentliche Interessen geltend gemacht werden können, um die regionale Bevorzugung zu rechtfertigen. Dies ist eine Beurteilung von vielen, sicher ist aber, dass eine besondere Aufmerksamkeit erforderlich ist für die Umsetzung von Kriterien, die mit den Zielen einer gesunden und ausgewogenen Ernährung und einer nachhaltigen Entwicklung übereinstimmen, um zu verhindern, was als schlichte Verteidigung einheimischer Wirtschaftsinteressen wahrgenommen werden könnte und somit gegen Art. 3 Abs. 3 BGBM verstossen würde.

Die Einhaltung der Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen¹ erfordert einen differenzierten Ansatz je nach Art des Auftrags (in unserem Fall: Führung von Restaurants als Dienstleistungsauftrag oder Versorgung mit Lebensmitteln als Lieferauftrag) und Umfang des Auftrags (Schwellenwerte). Der Staat und die übrigen öffentlichen Körperschaften sind dem Recht über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt, wenn sie die Geschäftsführung ihrer Restaurants Dritten übertragen, und die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie mit Geschäftsführung in Eigenregie ist ihm unterstellt für ihre Lebensmittelversorgung, dies natürlich nur dann, wenn die massgebenden Schwellenwerte erreicht werden. Je nach Geschäftsvolumen des Restaurants und seinen Kaufmodalitäten (Beschaffung generell in Produktgruppen unterteilt, kann jedoch zeitlich unterteilt oder zusammengefasst werden, wenn langfristige Verträge bestehen) können die Schwellenwerte erreicht werden oder nicht. In Ermangelung einer freiburgischen oder eidgenössischen

¹ Vgl. namentlich das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1), die Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SGF 122.91.2), das kantonale Gesetz und Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1 und 122.91.11).

Rechtsprechung zu diesem Thema¹ kann man sich auch die Frage stellen, ob Lebensmittel zu den Waren nach Bst. i) von Art. 9 Abs. 1 des kantonalen Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.11) gehören. In diesem Falle wäre das freihändige Verfahren zulässig unabhängig vom Auftragswert. Beim Kauf von Lebensmitteln durch Restaurants mit Geschäftsführung in Fremdregie, die einen grossen Teil der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie ausmachen, handelt es sich um private Märkte.

Im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens sind die Auftraggeber befugt, in ihren Ausschreibungen qualitative Kriterien vorzusehen, so sind beispielsweise ökologische Kriterien im eidgenössischen und internationalen Recht explizit anerkannt. Die Anpassung der Leistung an Kriterien von höherem Interesse kann ebenfalls geltend gemacht werden. In jedem Fall muss die Transparenz² sichergestellt werden, namentlich bei der Vorbereitung der Unterlagen sowie bei der Definition der Eignungs- und Vergabekriterien zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibungen. Wie in Verbindung mit dem BGBM ist die Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit ebenso entscheidend für eine mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen kompatible Umsetzung dieses Gesetzes.

Zusammenfassend gesagt, gibt es weder eine absolute Garantie noch ein endgültiges Hindernis für die Kompatibilität zwischen den Bestimmungen zur Förderung der Produkte aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie, begründet durch die Ziele der Nachhaltigkeit, und den Bestimmungen, die ein Maximum an Wettbewerb auf den Märkten vorsehen (BGBM und öffentliches Beschaffungswesen). Die Reibungspunkte zwischen diesen Bestimmungen sind beschränkt, weil ein grosser Teil der betroffenen Geschäfte privater Natur sind und weil ein anderer Teil nicht die massgebenden Schwellenwerte des öffentlichen Beschaffungswesens erreicht. Sie schränken den Zugang zum Markt für Anbieter ausserhalb des Kantons oder der Region nicht ein, sondern streben – in Verbindung mit den Zielen einer gesunden Ernährung und einer nachhaltigen Entwicklung – einen sinnvollen Anteil an regionalen Produkten an, die diese Kriterien erfüllen. Es handelt sich nicht um ein Ausschlusskriterium für die gesamten Lieferungen, sondern ein «Teilziel» (ein durchschnittlicher Anteil an Produkten aus der Region über das Jahr und das Gesamtangebot gesehen), das anhand

unterschiedlicher Strategien erreicht werden kann. Im Übrigen dürfte eine rigorose Anwendung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit das Konfliktpotenzial minimieren.

¹ Es sei jedoch erwähnt, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern entschieden hat, dass der koordinierte Lebensmitteleinkauf für die Mensen der Kantonschulen und kantonalen Spitäler als öffentliche Beschaffung zu qualifizieren sind; vgl. VGer LU 07 297 vom 11. Januar 2008 E. 3-4

² Die Einhaltung des Grundsatzes der Transparenz stellt eine unerlässliche Voraussetzung dar, um jede Diskriminierung und jedes Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Wettbewerbs zu vermeiden. Eine strikte Einhaltung der Erfordernisse der Transparenz ist somit wesentlich und wird systematisch durch die Gerichte überprüft, denn die Zweckmässigkeit der Vergabe können sie nicht mehr überprüfen.

Loi

du

sur la restauration collective publique (LRCP)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 3, 57, 68 et 74 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message 2014-DIAF-138 du Conseil d'Etat du 4 juillet 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

CHAPITRE PREMIER

Buts et définitions

Art. 1 Buts

La présente loi a pour buts:

- a) l'harmonisation des conditions d'exploitation et de gestion des restaurants de l'Etat ainsi que la transparence des coûts et des résultats financiers de ces établissements;
- b) la promotion et la mise en œuvre, dans la restauration collective publique, d'une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable, en particulier par une offre de produits de proximité.

Art. 2 Définitions

¹ *Restauration collective publique*: toutes les activités consistant à préparer, proposer ou vendre des mets et des boissons à consommer au sein:

- a) d'organes de l'administration cantonale ou du Pouvoir judiciaire;

Gesetz

vom

über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (öGGG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 3, 57, 68 und 74 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft 2014-DIAF-138 des Staatsrats vom 4. Juli 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Zweck und Begriffe

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt:

- a) die Harmonisierung der Betriebs- und Geschäftsführungsbedingungen für die Restaurants des Staates sowie die Transparenz der Kosten und der Finanzergebnisse;
- b) die Förderung und die Umsetzung einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, insbesondere durch ein Angebot von Produkten aus der Region.

Art. 2 Begriffe

¹ *Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie*: alle Tätigkeiten, die darin bestehen, Speisen und Getränke zuzubereiten, anzubieten oder zu verkaufen, die konsumiert werden in:

- a) Organen der Kantonsverwaltung oder der Gerichtsbehörden;

b) d'hôpitaux, d'établissements médico-sociaux, d'éducation, d'instruction ou de formation et d'autres établissements analogues.

² *Restaurants de l'Etat*: restaurants subordonnés ou rattachés à des organes de l'administration cantonale ou au Pouvoir judiciaire, à l'exception des restaurants de l'hôpital fribourgeois, du réseau fribourgeois de santé mentale, de l'Université de Fribourg, de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale Fribourg, de l'Association du centre professionnel cantonal et des Etablissements de Bellechasse.

³ *Restaurants du secteur public cantonal*:

- a) restaurants de l'Etat,
- b) restaurants d'établissements au sens de l'alinéa 1 let. b, cofinancés ou subventionnés par l'Etat.

⁴ *Gestion directe*: la gestion du restaurant est assurée par l'organisme auquel il est intégré.

⁵ *Gestion concédée*: la gestion du restaurant est assurée par un exploitant ou une exploitante externe, à savoir soit une société spécialisée dans la restauration collective, soit un gérant ou une gérante privé-e.

CHAPITRE 2

Gestion des restaurants de l'Etat

Art. 3 Harmonisation des conditions d'exploitation

¹ Le Conseil d'Etat veille à l'harmonisation des conditions d'exploitation des restaurants de l'Etat, notamment au travers des procédures d'appels d'offres et des contrats d'exploitation.

² Le Conseil d'Etat désigne l'unité administrative chargée du soutien et de la coordination de la gestion de ces restaurants (ci-après: le service de soutien).

Art. 4 Restaurants en gestion concédée

¹ Les unités administratives et les établissements concernés lancent les appels d'offres publics si les montants en jeu l'imposent et sont responsables des contrats d'exploitation. Elles bénéficient de l'appui du service de soutien.

² Le service de soutien propose un modèle pour les appels d'offres et un contrat-type réglant les droits et obligations des parties qui sert de base aux contrats d'exploitation.

b) Spitälern, Pflegeheimen, Erziehungs-, Lehr- oder Bildungsanstalten und ähnlichen Anstalten.

² *Restaurants des Staates*: Restaurants, die Organen der Kantonsverwaltung oder der Gerichtsbehörden unterstellt oder zugewiesen sind, mit Ausnahme der Restaurants des freiburger Spitals des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit, der Universität Freiburg, der Fachhochschule Westschweiz Freiburg, der Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums und der Anstalten von Bellechasse.

³ *Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors*:

- a) Restaurants des Staates;
- b) Restaurants von Anstalten nach Absatz 1 Bst. b, die vom Staat mitfinanziert oder subventioniert werden.

⁴ *Geschäftsführung in Eigenregie*: Das Restaurant wird von dem Organ geführt, in das es integriert ist.

⁵ *Geschäftsführung in Fremdregie*: Das Restaurant wird von einer externen Betreiberin oder einem externen Betreiber geführt, d. h. von einem in Gemeinschaftsgastronomie spezialisierten Unternehmen oder von einer privaten Betriebsleiterin oder einem privaten Betriebsleiter.

2. KAPITEL

Führung der Restaurants des Staates

Art. 3 Harmonisierung der Betriebsbedingungen

¹ Der Staatsrat sorgt für die Harmonisierung der Betriebsbedingungen der Restaurants des Staates, namentlich über Ausschreibungsverfahren und Pachtverträge.

² Der Staatsrat bezeichnet die Verwaltungseinheit, die für die Unterstützung und die Koordination der Geschäftsführung dieser Restaurants zuständig ist (unterstützende Dienststelle).

Art. 4 Restaurants mit Geschäftsführung in Fremdregie

¹ Die betreffenden Verwaltungseinheiten und Anstalten lancieren die öffentlichen Ausschreibungen, wenn das aufgrund der entsprechenden Beträge vorgeschrieben ist, und sind für die Betriebsverträge verantwortlich. Sie werden von der unterstützenden Dienststelle gestützt.

² Die unterstützende Dienststelle bietet ein Muster für die Ausschreibungen und einen Standardvertrag an, der die Rechte und Pflichten der Parteien regelt und als Grundlage für die Betriebsverträge dient.

³ Là où un regroupement de la production des repas s'impose, la compétence de conclure les contrats d'exploitation est assumée par la ou les Directions auxquelles sont rattachés les établissements concernés.

⁴ Les exploitants et exploitantes consultent les unités administratives et établissements concernés sur la liste des menus et boissons proposés dans leur restaurant et sur les prix pratiqués.

Art. 5 Restaurants en gestion directe

Les unités administratives et établissements concernés consultent le service de soutien avant d'établir leurs directives internes de gestion.

Art. 6 Concurrence avec la restauration privée

Les restaurants de l'Etat sont tenus d'éviter toute pratique susceptible d'entraîner des distorsions de la concurrence par rapport à la restauration privée.

Art. 7 Transparence financière

Les données utiles à la surveillance de la gestion et à la vérification des comptes des restaurants de l'Etat sont mises à la disposition du service chargé du contrôle des finances.

CHAPITRE 3

Alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal

Art. 8 Objectifs qualitatifs

Les restaurants du secteur public cantonal contribuent à une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable pour leurs usagers et usagères.

Art. 9 Offre de proximité

¹ Les restaurants du secteur public cantonal proposent régulièrement une offre adéquate en produits régionaux et durables.

² Pour les restaurants de l'Etat, le Conseil d'Etat fixe les objectifs et les critères de cette offre, en tenant compte des possibilités pratiques d'approvisionnement et des coûts, ainsi que les responsabilités et les modalités en matière de suivi.

³ Wo sich eine Zusammenlegung der Herstellung der Mahlzeiten aufdrängt, liegt die Zuständigkeit, Betriebsverträge abzuschliessen, bei der Direktion oder den Direktionen, der oder denen die betreffenden Anstalten zugewiesen sind.

⁴ Die Betreiberinnen oder Betreiber konsultieren die betroffenen Verwaltungseinheiten und Anstalten zum Menü- und Getränkeangebot ihres Restaurants und zu den Preisen.

Art. 5 Restaurants mit Geschäftsführung in Eigenregie

Die betreffenden Verwaltungseinheiten und Anstalten konsultieren die unterstützende Dienststelle, bevor sie ihre internen Weisungen zur Geschäftsführung festlegen.

Art. 6 Wettbewerb mit der privaten Gastronomie

Die Restaurants des Staates sind verpflichtet, jegliche Praktiken zu vermeiden, die zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der privaten Gastronomie führen könnten.

Art. 7 Finanzielle Transparenz

Die nützlichen Daten für die Überwachung der Betriebsführung und die Rechnungsprüfung der Restaurants des Staates werden der für die Finanzkontrolle zuständigen Dienststelle zur Verfügung gestellt.

3. KAPITEL

Ausgewogene und nachhaltige Ernährung in den Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors

Art. 8 Qualitative Ziele

Die Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors tragen zu einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung ihrer Nutzerinnen und Nutzer bei.

Art. 9 Regionales Angebot

¹ Die Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors bieten regelmässig eine angemessene Auswahl an regionalen und nachhaltigen Produkten an.

² Für die Restaurants des Staates legt der Staatsrat die Ziele und die Kriterien für dieses Angebot fest, wobei er die praktischen Versorgungsmöglichkeiten und die Kosten berücksichtigt; ferner bestimmt er die Verantwortung und Überprüfungsmodalitäten.

³ Pour les autres restaurants du secteur public cantonal, il émet des recommandations et peut mettre en œuvre des mesures incitatives et de formation.

⁴ Afin d'associer à l'élaboration des objectifs et des recommandations les professionnel-le-s de la restauration collective publique, de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et les spécialistes de la nutrition, le Conseil d'Etat institue une commission consultative de la restauration collective publique.

⁵ Elle se compose de huit à dix membres et d'un président nommés par le Conseil d'Etat.

Art. 10 Information

Les restaurants veillent à informer leurs usagers et usagères, par affichage et mention sur les cartes de menus, de la provenance des produits et, dans la mesure du possible, de leurs aspects nutritionnels et de durabilité.

Art. 11 Exceptions

La préparation de repas répondant à des impératifs diététiques et médicaux individualisés est exemptée des obligations en matière d'offre de proximité.

CHAPITRE 4

Dispositions finales

Art. 12 Modification

La loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (RSF 910.1) est modifiée comme il suit:

Art. 3 al. 1 let. g (nouvelle)

[¹ L'Etat prend notamment les mesures aptes à:]

- g) promouvoir une offre de produits durables et de proximité pour favoriser une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable.

Art. 23 al. 1 let. e et f (nouvelles)

[¹ L'Etat, dans les limites des crédits alloués, peut contribuer au développement de la capacité concurrentielle de l'agriculture fribourgeoise:]

³ Für die übrigen Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors macht er Empfehlungen und kann Anreize schaffen und Schulungen durchführen.

⁴ Um die Fachleute der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln und die Fachleute für Ernährung bei der Ausarbeitung der Ziele und Empfehlungen einzubeziehen, setzt der Staatsrat eine Konsultativkommission für die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie ein.

⁵ Sie setzt sich aus acht bis zehn Mitgliedern und einer Präsidentin oder einem Präsidenten zusammen, die vom Staatsrat ernannt werden.

Art. 10 Information

Die Restaurants sorgen dafür, dass ihre Gäste anhand von Aushängen und Vermerken in der Menükarte über die Herkunft der Produkte und, soweit möglich, über ihre Ernährungs- und Nachhaltigkeitsaspekte informiert werden.

Art. 11 Ausnahmen

Die Zubereitung von Mahlzeiten, die individuellen diätetischen und medizinischen Anforderungen gerecht werden müssen, ist von den Vorschriften über das Angebot aus der Region ausgenommen.

4. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 12 Änderung bisherigen Rechts

Das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 (SGF 910.1) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 Bst. g (neu)

[¹ Der Staat ergreift namentlich geeignete Massnahmen, um:]

- g) ein Angebot an nachhaltigen Produkten aus der Region zu fördern mit dem Ziel einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung.

Art. 23 Abs. 1 Bst. e (neu) und f (neu)

[¹ Der Staat kann die Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit der freiburgischen Landwirtschaft im Rahmen der gewährten Kredite fördern, indem er:]

- e) en favorisant des mesures ou des projets intersectoriels visant à l'approvisionnement de la population en produits durables et de proximité ainsi que la formation et l'information en matière d'alimentation;
- f) en encourageant le renforcement de la traçabilité des produits de proximité ainsi que l'enregistrement d'appellations d'origine et de marques de garantie.

Art. 13 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

- e) sektorenübergreifende Massnahmen und Projekte zur Versorgung der Bevölkerung mit nachhaltigen Produkten aus der Region sowie die Ausbildung und Information zum Thema Ernährung fördert;
- f) eine stärkere Rückverfolgbarkeit von Produkten aus der Region sowie die Eintragung von Ursprungsbezeichnungen und Garantiemarken fördert.

Art. 13 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

GRAND CONSEIL

2014-DIAF-138

Projet de loi:
Restauration collective publique (LRCP)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-115

Présidence : Fritz Glauser

Membres : Jean Bertschi, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Denis Grandjean, Ueli Johner-Etter, René Kolly, Nicolas Lauper, Nicole Lehner-Gigon, Yves Menoud, Nicolas Repond, René Thomet

Entrée en matière

Par 9 voix contre 2 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

La commission propose au Grand Conseil de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat. Celui-ci est prié de réétudier l'article 2 du projet et de ne pas exclure l'Hôpital fribourgeois et les Etablissements de Bellechasse.

GROSSER RAT

2014-DIAF-138

Gesetzesentwurf:
Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (öGGG)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-115

Präsidium: Fritz Glauser

Mitglieder: Jean Bertschi, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Denis Grandjean, Ueli Johner-Etter, René Kolly, Nicolas Lauper, Nicole Lehner-Gigon, Yves Menoud, Nicolas Repond, René Thomet

Eintreten

Mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A1 *Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, den Gesetzesentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen. Dieser wird gebeten, Artikel 2 des Entwurfs zu prüfen und das Freiburger Spital und die Anstalten von Bellechasse nicht von dessen Geltungsbereich auszuschliessen.*

Amendements (projet bis)

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

Art. 1 let. b

[La présente loi a pour buts :]

- b) la promotion et la mise en œuvre, dans la restauration collective publique, d'une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable, en particulier par une offre de produits de proximité et de saison.

Art. 2 al. 1 let. b

[¹ *Restauration collective publique* : toutes les activités consistant à préparer, proposer ou vendre des mets et des boissons à consommer au sein :]

- b) d'hôpitaux, d'éducation, d'instruction ou de formation, d'institutions spécialisées et d'autres établissements analogues.

Art. 2 al. 2

² *Restaurants de l'Etat* : restaurants subordonnés ou rattachés à des organes de l'administration cantonale ou au Pouvoir judiciaire, ~~à l'exception des restaurants de l'hôpital fribourgeois, du réseau fribourgeois de santé mentale, de l'Université de Fribourg, de la Haute école spécialisée de suisse occidentale Fribourg, de l'Association du centre professionnel cantonal et des Etablissements de Bellechasse.~~

Art. 2 al. 3 let. b

[³ *Restaurants du secteur public cantonal* :]

- b) restaurants d'établissements au sens de l'alinéa 1 let. b, cofinancés, ~~ou~~ subventionnés par l'Etat ou bénéficiant d'un mandat de prestations de l'Etat.

Art. 9 al. 1

¹ Les restaurants du secteur public cantonal proposent régulièrement une offre adéquate en produits régionaux, de saison et durables.

Änderungsanträge (projet bis)

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

Art. 1 Bst. b

[Dieses Gesetz bezweckt:]

- b) die Förderung und die Umsetzung einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie, insbesondere durch ein Angebot von saisonalen Produkten aus der Region.

Art. 2 Abs. 1 Bst. b

[¹ *Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie*: alle Tätigkeiten, die darin bestehen, Speisen und Getränke zuzubereiten, anzubieten oder zu verkaufen, die konsumiert werden in:]

- b) Spitälern, Pflegeheimen, Erziehungs-, Lehr- oder Bildungsanstalten, Sonderheimen und ähnlichen Anstalten.

Art. 2 Abs. 2

² *Restaurants des Staates*: Restaurants, die Organen der Kantonsverwaltung oder der Gerichtsbehörden unterstellt oder zugewiesen sind, ~~mit Ausnahme der Restaurants des freiburger spitals des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit, der Universität Freiburg, der Fachhochschule Westschweiz Freiburg, der Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums und der Anstalten von Bellechasse.~~

Art. 2 Abs. 3 Bst. b

[³ *Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors*:]

- b) Restaurants von Anstalten nach Absatz 1 Bst. b, die vom Staat mitfinanziert oder subventioniert werden oder über einen Leistungsauftrag des Staates verfügen.

Art. 9 Abs. 1

¹ Die Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors bieten regelmässig eine angemessene Auswahl an regionalen, saisonalen und nachhaltigen Produkten an.

Art. 9 al. 3

³ Pour les autres restaurants du secteur public cantonal, il émet des recommandations et ~~peut mettre~~ met en œuvre des mesures incitatives et de formation.

Art. 10

Les restaurants ~~veillent à informer~~ informent leurs usagers et usagères, par affichage et mention sur les cartes de menus, de la provenance des produits et, dans la mesure du possible, de leurs aspects nutritionnels et de durabilité.

Art. 11

La préparation de repas répondant à des impératifs diététiques et médicaux individualisés ~~est exemptée des obligations en matière d'offre de proximité~~ fait l'objet d'exceptions.

Vote final

Par 6 voix contre 1 et 2 abstentions (2 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil [*pour le cas où ce dernier rejetterait la proposition de renvoi*] 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).

Art. 9 Abs. 3

A7 ³ Für die übrigen Restaurants des kantonalen öffentlichen Sektors macht er Empfehlungen, ~~und kann~~ schafft Anreize ~~schaffen~~ und führt Schulungen ~~durch~~ durchführen.

Art. 10

A8 Die Restaurants ~~sorgen dafür, dass~~ informieren ihre Gäste anhand von Aushängen und Vermerken in der Menükarte über die Herkunft der Produkte und, soweit möglich, über ihre Ernährungs- und Nachhaltigkeitsaspekte ~~informiert werden~~.

Art. 11

A9 ~~Die~~ Für die Zubereitung von Mahlzeiten, die individuellen diätetischen und medizinischen Anforderungen gerecht werden müssen, ~~sind~~ Ausnahmen vorgesehen ~~ist von den Vorschriften über das Angebot aus der Region ausgenommen~~.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf [*falls er den Rückweisungsantrag ablehnen sollte*] 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2 al. 1, phr. intr.

[¹ Restauration collective publique : toutes les activités consistant à préparer, proposer ou vendre des mets et des boissons à consommer, y compris par des automates, au sein :]

Art. 2 al. 1 let. b

[¹ Restauration collective publique : toutes les activités consistant à préparer, proposer ou vendre des mets et des boissons à consommer au sein :]

b) d'hôpitaux, ~~d'établissements médico-sociaux~~, d'éducation, d'instruction ou de formation et d'autres établissements analogues.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 2 Abs. 1, einl. Satz

A10 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 2 Abs. 1 Bst. b

A11 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1 est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A10, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A11, est acceptée par 6 voix contre 2 et 3 abstentions.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstentions.
La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 3 abstentions.
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.
La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 1 abstention.

Le 3 octobre 2016

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1	Antrag A1 wird angenommen mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.
CE A10	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A10 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
CE A11	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A11 mit 6 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
A3 CE	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
A4 CE	Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
A5 CE	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
A8 CE	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
A9 CE	Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 3. Oktober 2016

Message 2016-DAEC-24

28 novembre 2016

—

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement
du territoire et les constructions (application FRIAC)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Celle-ci adapte la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) à l'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire de manière électronique.

Le présent rapport se divise comme suit:

1. Application pour la gestion de la procédure de permis de construire	1
2. Consultation	2
3. Commentaire	3
4. Conséquences	5

**1. Application pour la gestion de la
procédure de permis de construire**

Le présent projet de loi vise à créer les bases légales nécessaires pour l'introduction d'une nouvelle application pour la gestion électronique de la procédure de permis de construire.

L'application actuellement utilisée pour gérer les permis de construire au niveau cantonal peut difficilement être rendue accessible aux communes, aux requérants et aux mandataires.

Cette nouvelle application va permettre une informatisation complète, depuis l'élaboration du dossier par la requérante ou le requérant, ou par l'architecte, jusqu'à la délivrance du permis d'occuper. Ainsi, l'efficacité de traitement des dossiers de permis de construire pourra être améliorée et les parties prenantes pourront suivre l'évolution du traitement du dossier tout au long de la procédure.

L'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire s'inscrit dans le Défi n° 7: «Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique» («Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service», «Optimiser le fonctionnement de l'administration grâce aux outils informatiques») du programme gouvernemental de la législature 2012–2016 (chap. 10.2 et 10.5).

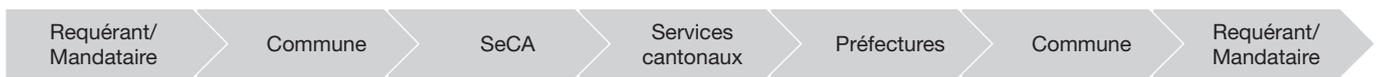
Suite à l'examen de diverses possibilités, l'Etat a fait l'acquisition de la solution neuchâteloise utilisée depuis plusieurs années déjà, et qui a fait ses preuves. Dans le canton de Neu-

châtel, les demandes de permis de construire ne peuvent plus être déposées que via l'application informatisée, et ce depuis le 1^{er} janvier 2016.

Cette application sera adaptée aux particularités fribourgeoises et deviendra ainsi l'application FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire) basée sur la solution CAMAC, utilisée à ce jour dans cinq cantons (Vaud, Tessin, Neuchâtel, Bâle-Campagne et Uri) et en cours d'introduction dans les cantons du Jura et de Fribourg. CAMAC est gérée par la communauté CAMAC suisse. Chaque canton membre devient copropriétaire de la solution et peut ainsi prendre part activement aux décisions relatives au développement du logiciel. Les coûts de développement et de maintenance sont répartis entre les membres de la communauté.

CAMAC est reconnue comme la solution de référence pour la gestion informatisée des demandes de permis de construire par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le processus de gestion de permis de construire implique divers acteurs qui interagissent, communiquent et échangent des documents afin de constituer le dossier de permis de construire jusqu'à l'obtention du permis d'occuper.



Le fait que toutes les parties prenantes du processus utilisent le même outil présente les avantages suivants:

- > Optimisation de la durée de traitement (pas de délai postal ni de double saisie, traitement en parallèle des dossiers)
- > Transparence et traçabilité du dossier tout au long du processus
- > Amélioration de la qualité du dossier (règles de gestion dans la création électronique du dossier par le requérant, soutien lors du contrôle formel et matériel)
- > Cadre administratif, gestion harmonisée au sein du canton et des communes
- > Statistiques/outil de conduite global (canton, district, commune)
- > Historisation des informations relatives à chaque bâtiment, accès aux archives
- > Rentabilisation des coûts informatiques (développement de la solution, maintenance et évolution pris en charge par le canton)
- > Mise en valeur des informations collectées (échanges avec le Registre fédéral des bâtiments et logements, le portail cartographique, ...)
- > Réattribution/revalorisation des personnes (disparition de tâches sans valeur ajoutée).

Les avantages ci-dessus sont réduits, voire éliminés, si l'une des parties prenantes ne travaille pas avec le même outil. C'est pourquoi l'utilisation de l'application à introduire est rendue obligatoire pour le traitement des demandes de permis de construire pour toutes les parties prenantes du processus.

2. Consultation

Les principales parties prenantes ont été consultées avant l'élaboration du présent projet de loi déjà. La Conférence des préfets, les services cantonaux, les représentants des architectes et des mandataires, ainsi que le comité de l'Association des Communes Fribourgeoises, étaient tous favorables à l'imposition de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus.

L'avant-projet modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC) a été envoyé en consultation publique de juin à août 2016. Un avant-projet de l'ordonnance modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC) faisait aussi partie intégrante du dossier de consultation. Plus de 60 participantes et participants à la procédure de consultation ont remis leurs prises de position jusqu'à la fin août. Pour l'essentiel, les nouvelles réglementations ont été favorablement accueillies. Les organisations consultées

voient dans les nouveautés une possibilité d'améliorer l'efficacité et la rapidité de traitement des demandes de permis de construire.

Les communes adoptent des positions différentes s'agissant de l'introduction de l'application pour les demandes en procédure simplifiée. Pour l'introduction de l'application, l'Association des Communes Fribourgeoises souhaite uniquement qu'une solution optimale soit trouvée en concertation avec les partenaires intéressés. Plusieurs communes estiment l'introduction de l'application disproportionnée pour la procédure simplifiée (Tafers, Plaffeien, Muntelier, St. Silvester). D'autres communes souhaitent une introduction échelonnée dans le temps pour cette procédure (Ueberstorf, Corbières). D'autres encore optent expressément pour une introduction simultanée de l'application pour toutes les procédures de demande de permis de construire (Düdingen, Fribourg).

L'article 178a proposé donne au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour introduire ce nouveau système. Il est à prévoir qu'une introduction échelonnée dans le temps aura lieu afin de soumettre l'application à un test pratique d'une durée déterminée dans quelques communes pilotes. Mais il est pour l'heure clairement envisagé d'introduire simultanément l'application pour les procédures ordinaires et simplifiées. Ce procédé présente le grand avantage de permettre à toutes les personnes souhaitant présenter une demande de permis de construire d'utiliser les mêmes canaux. Il est aussi bien plus simple pour les communes de pouvoir consulter directement avec cette application les services cantonaux dans le cadre de procédures simplifiées.

Plusieurs participantes et participants à la procédure de consultation ont émis d'autres réserves au sujet de possibles investissements dans l'équipement informatique des communes et du canton.

On peut préciser à ce sujet que cette modification de loi, donc l'introduction du traitement informatisé des demandes de permis de construire, peut très bien avoir une incidence sur de futurs achats d'équipements informatiques. Il peut par exemple s'avérer judicieux d'équiper des postes de travail de plus grands écrans ou d'un second écran. L'intention n'est en revanche pas d'obliger toutes les communes à s'équiper d'appareils permettant la numérisation ou l'impression de plans en grand format. Il est généralement admis que la grande majorité des demandes de permis de construire sera déposée par des spécialistes dotés des moyens techniques nécessaires. Si les autorités administratives doivent néanmoins être aidées dans certains cas, elles peuvent simplement faire appel à des soumissionnaires privés pour la numérisation ou l'impression de documents en grand format. Les débours correspondants et les éventuels émoluments sont à la charge

des requérantes et des requérants. A cette fin, la commune devra adopter un règlement de portée générale, ou compléter son règlement sur les émoluments administratifs liés à la procédure de permis de construire.

La proportion des requérantes et requérants nécessitant une aide pour des demandes en procédure simplifiée (qui ne doivent pas être impérativement déposées par des personnes qualifiées au sens de l'art. 8 LATeC) sera légèrement supérieure suivant les circonstances. Les documents de ces demandes sont toutefois le plus souvent au format A4 ou A3. La numérisation ou l'impression de tels formats peut de nos jours être effectuée au moyen de simples appareils standard.

Plusieurs communes utilisent aujourd'hui déjà des applications informatiques pour le traitement des demandes de permis de construire. Quelques communes des districts du Lac et de la Singine affiliées au Rechen-Zentrum der Gemeinden Deutschfreiburgs (Centre de calcul des communes de la partie germanophone du canton de Fribourg) utilisent l'application DIALOG. FRIDATEC, Rhino et enaio sont aussi des produits employés sporadiquement. La demande d'une compatibilité de l'application FRIAC avec les solutions en place a été exprimée lors de la consultation.

L'application FRIAC permettra l'exportation de données (dans un format standard), que les communes pourront insérer dans leurs propres applications. Ainsi, un transfert de données efficace et fiable est assuré. Le développement d'une interface autorisant l'échange direct de données dans les deux sens est toutefois trop complexe sur le plan technique, et trop onéreux, et n'est donc pas envisagé. De plus cela pourrait avoir des impacts sur les délais de réalisation du projet.

Répondant au souhait maintes fois émis dans la procédure de consultation, des séances d'information, des aides sous forme de vidéos didactiques et la mise en place d'un service d'assistance («Helpdesk») sont prévus pour l'introduction de cette nouvelle application pour la gestion de la procédure de permis de construire.

3. Commentaire

3.1. Commentaire par article

Art. 135a (nouveau) Demandes

Actuellement, la LATeC ne comporte aucune disposition concernant la forme sous laquelle doit s'effectuer la procédure de permis de construire. Une base légale est nécessaire afin d'obliger les requérantes et les requérants ainsi que les autres personnes impliquées dans le processus à employer la forme électronique pour le dépôt et le traitement des demandes. En ajoutant deux articles à la section 1 du chapitre 9 de la LATeC, on introduit les bases de l'obligation de déposer et de traiter sous forme électronique les demandes de permis

de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement les demandes préalables, ainsi que les plans et annexes nécessaires.

La disposition visée à l'alinéa 1 concerne les requérantes et les requérants. La demande de permis de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement la demande préalable correspondante, ainsi que les plans et annexes nécessaires doivent être déposés sous forme électronique au moyen de l'application mise à disposition par le canton.

L'alinéa 2 concerne les autorités administratives au sens de l'article 2 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1). Ces instances ont l'obligation de traiter les demandes par voie électronique, à savoir en utilisant l'application mise à disposition par le canton. Par «autorités administratives», on entend notamment ici les préfets, les conseils communaux, les administrations communales, les organes de l'administration cantonale, les organes administratifs des corporations de droit public, les organes des établissements de droit public ainsi que les particuliers et les organes d'institutions privées pour autant qu'ils remplissent des tâches de droit public. Sur demande motivée, d'autres autorités et institutions ainsi que leurs organes peuvent être intégrés au processus de gestion électronique – par exemple un office fédéral ou une entreprise (p. ex. les CFF) qu'on consulte régulièrement à propos de demandes de permis de construire.

Le traitement électronique des requêtes comprend l'ensemble du processus, de la réception de la demande à l'attribution du permis d'occuper au sens de l'article 168 LATeC. Pour le moment, l'administration notifiera le permis de construire ainsi que tout autre décision au sens des articles 4 et 66 CPJA conformément à ce que prévoient les articles 34, 35 et 68 CPJA (format papier, «par la poste», «par publication»). Il est prévu de permettre l'envoi des décisions sous forme électronique lorsque l'Etat disposera des bases légales et des infrastructures techniques garantissant la reconnaissance de ce mode de procéder.

Toutefois, pour ce qui touche au traitement des demandes à proprement parler, l'administration procédera d'ores et déjà essentiellement par voie électronique (envoi des requêtes, examen des dossiers, remise des préavis, etc.). C'est là que réside le principal intérêt de la chose, à savoir une amélioration de l'efficacité du processus: les dossiers, qui circulaient jusqu'ici au format papier entre les différents services et organes, en nombre limité, se présenteront désormais sous forme électronique et seront donc consultables simultanément par tous les services sollicités.

L'article 135a al. 3 proposé octroie au Conseil d'Etat la compétence de déterminer, dans le règlement d'exécution, quelles options s'offrent aux requérantes et aux requérants pour accéder à une procédure de permis de construire, et selon

quel principe et à quelles conditions ils peuvent le faire. En outre, chacun doit pouvoir effectuer une demande de permis de construire même s'il ne possède pas les moyens ou les connaissances techniques nécessaires pour procéder par voie électronique. Dans l'avant-projet d'ordonnance modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC), il est prévu que la requérante ou le requérant – ou le ou la spécialiste mandaté-e – puisse demander à la commune, et subsidiairement au Service des constructions et de l'aménagement, la saisie électronique de la demande et des documents annexes. Vu qu'une très grande partie des requérantes et requérants sont représentés par un spécialiste, ce service ne sera probablement sollicité qu'à titre exceptionnel. Ce type de prestation est soumis à un émoluments. Le canton et les communes peuvent fixer les tarifs correspondants dans leurs règlements sur les émoluments. La perception d'un émoluments est justifiée puisqu'il arrive que la saisie électronique d'une requête puisse exiger plusieurs heures de travail; il n'y a d'ailleurs pas de raison que cette opération soit gratuite alors qu'elle est facturée lorsqu'elle est réalisée par les spécialistes mandatés d'ordinaire. Si la commune mandate un tiers pour la saisie, ces frais peuvent être mis à la charge du requérant.

L'article 135a al. 4 proposé prévoit que le Conseil d'Etat peut exiger dans le règlement d'exécution, dans le cadre du dépôt d'une requête, la remise d'un dossier papier, plans et annexes inclus, parallèlement à la version électronique. Dans une première phase, il est prévu d'imposer le dépôt d'un nombre déterminé de dossiers papiers venant s'ajouter à la demande par voie numérique. Lorsque la législation cantonale aura déterminé les moyens d'identification et d'authentification électroniques reconnus par l'Etat dans le cadre des procédures administratives et que les bases de l'archivage de documents numériques auront été posées, il faudra réexaminer la question de savoir s'il est pertinent de renoncer à la forme papier. Voilà pourquoi, en guise de solution transitoire, le dossier papier sera gardé en sus de son équivalent électronique. De cette manière, on pourra par exemple consulter les documents au format papier pendant l'enquête publique. De plus, le permis de construire lui-même ainsi que les éventuelles décisions y relatives devront être notifiés au format physique, conformément aux articles 34, 35, 66 et 68 CPJA. Le dossier contenant les plans, les annexes et les préavis devra accompagner le permis de construire, dont il fera ainsi partie intégrante. Pour le moment, il est donc opportun de garder le dossier papier en lui donnant force légale.

Il convient de noter que rien ne change quant au déroulement lui-même de la procédure de permis de construire. Ainsi, par exemple, la publication de l'enquête publique dans la Feuille officielle (versions papier et électronique) et via les autres canaux de communication choisis par la commune reste à l'ordre du jour. L'enquête a lieu dans les locaux de

l'administration communale, où chacun peut ainsi consulter les demandes de permis de construire. La possibilité de prendre connaissance du projet de construction sur Internet ou de se faire envoyer les documents par courriel n'est pas prévue pour l'instant. De même, les présentes modifications ne portent pas sur l'introduction éventuelle du droit d'opposition sous forme électronique.

Art. 135b (nouveau) Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Le traitement électronique des demandes nécessite une infrastructure. Ce nouvel article fixe la répartition des différentes tâches qui y sont liées ainsi que les sources de financement. L'Etat développe et entretient l'application informatique pour la gestion de la procédure de permis de construire. Il supporte les frais y relatifs (al. 1).

Les communes s'occupent d'acheter les appareils nécessaires et de les entretenir. Elles s'assurent également que les connexions nécessaires sont disponibles. Les frais qui en découlent et, le cas échéant, les travaux délégués à des tiers dans ce cadre sont à la charge des communes.

Art. 178a (nouveau) Introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Cette disposition permet, en cas de besoin, une introduction par étapes de la procédure de permis de construire par voie électronique. D'autres cantons ont fait de bonnes expériences avec la mise en œuvre échelonnée. Il est pour l'instant prévu d'introduire l'application dans des «communes pilotes» choisies, au cours de l'été 2017. L'introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire pour toutes les communes est prévue en automne 2017. L'application devra être utilisée pour le traitement de toutes les demandes de permis de construire (procédures ordinaires et simplifiées).

3.2. Les principales modifications du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC)

En rapport avec l'introduction des articles 135a et 135b dans la LATEC, certains éléments du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC, RSF 710.11) sont reformulés, en particulier les articles 88 («Demande préalable»), 89 («Dépôt de la demande de permis») et 98 al. 1 («Communication»). Un nouvel article est également prévu: l'article 89a (Saisie des documents). L'obligation de déposer des dossiers papiers est aussi définie en parallèle (art. 88 al. 3 et 89 al. 3 et 4). De plus, un point est clarifié dans l'article 98 al. 3 (nouveau): les

autorités administratives adressent leurs communications essentiellement par voie électronique. Les règles en vigueur concernant la notification des décisions (la délivrance d'un permis de construire, par exemple) demeurent toutefois réservées.

4. Conséquences

4.1. Conséquences financières et en personnel

A la fin du projet, une fois que l'application FRIAC sera en place, et afin de gérer la maintenance et le support informatiques, il sera nécessaire renforcer les ressources du Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) affectées à ces tâches. Il conviendra d'examiner si ces ressources complémentaires, évaluées à un EPT, peuvent être dégagées à l'interne. Ces estimations sont basées sur l'expérience du canton de Neuchâtel avec une extrapolation sur le nombre de dossiers de demande de permis de construire gérés dans le canton de Fribourg.

4.2. Autres conséquences

En matière de protection des données, c'est la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1) qui s'applique. La collecte de données en rapport avec les demandes de permis de construire est déjà déclarée (depuis 2007) auprès de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes.

La réduction de la consommation de papier peut avoir un effet positif sur le développement durable. L'introduction de cette application répond aux principes posés par la Constitution cantonale (Cst., RSF 10.1) (notamment transparence et services publics de qualité et de proximité, art. 52 Cst.; conditions cadres favorables pour l'économie, art. 57 Cst.; principe d'économie dans la gestion financière, art. 82 Cst.; organisation efficace de l'administration, art. 118 Cst.). Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Botschaft 2016-DAEC-24

28. November 2016

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes
(Anwendung FRIAC)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG, SGF 710.1), mit der eine Informatikanwendung für die elektronische Durchführung des Baubewilligungsverfahrens eingeführt wird.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens	6
2. Vernehmlassung	7
3. Kommentar	8
4. Auswirkungen	10

**1. Informatikanwendung für die
Durchführung des Baubewilligungs-
verfahrens**

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, die für eine vollständige elektronische Durchführung der Baubewilligungsverfahren nötig sind.

Die Informatikanwendung, die gegenwärtig auf kantonaler Ebene für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren benutzt wird, kann – wenn überhaupt – nur mit grössten Schwierigkeiten für die Gemeinden, Gesuchsteller und Planer zugänglich gemacht werden.

Die neue Informatikanwendung hingegen, die mit der Gesetzesänderung eingeführt werden soll, erlaubt eine vollständige Computerisierung des Baubewilligungsverfahrens – von der Ausarbeitung des Dossiers durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller, beziehungsweise die Architektin oder den Architekten bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung. Damit können die Baubewilligungsdossiers effizienter behandelt werden. Zudem werden die verschiedenen Parteien über die Anwendung den Stand des Dossiers während des gesamten Verfahrens verfolgen können.

Die Einführung einer Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens erfolgt im Rahmen der Herausforderung 7 «Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und Weiterführung der Modernisierung der Public Governance» (Teilziele «Entwicklung des E-Governments als Dienstleistungs-Instrument», «Verbesserung des Verwal-

tungsbetriebs mit Hilfe der Informatik») des Regierungsprogramms und Finanzplans für die Legislaturperiode 2012–2016 (Kap. 10.2 und 10.5).

Nach der Prüfung verschiedener Möglichkeiten wurde die Neuenburger Lösung, die schon seit mehreren Jahren eingesetzt wird und sich bewährt hat, vom Staat gekauft. Seit dem 1. Januar 2016 können Baubewilligungsgesuche im Kanton Neuenburg nur noch über die Informatikanwendung eingegeben werden.

Diese Anwendung wird an die Freiburger Eigenheiten angepasst werden. Sie wird so zur Anwendung FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire), basierend auf der Plattform CAMAC, die zurzeit von fünf Kantonen (Waadt, Tessin, Neuenburg, Basel-Landschaft und Uri) genutzt wird und demnächst in den Kantonen Jura und Freiburg eingeführt werden soll. CAMAC wird gemeinschaftlich von den Kantonen, die Mitglied von CAMAC suisse sind, entwickelt. Jeder teilnehmende Kanton ist Teilhaber der Plattform und kann sich aktiv an den Entscheiden zur Weiterentwicklung der Anwendung beteiligen. Die Kosten für die Entwicklung und den Unterhalt der Anwendung werden gemeinsam von den Mitgliedskantonen getragen.

CAMAC wird von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz als Referenz für die elektronische Durchführung der Baubewilligungsgesuche anerkannt.

Im Baubewilligungsverfahren sind verschiedene Akteure beteiligt, die interagieren, untereinander kommunizieren

und Dokumente austauschen, um das Bau-/Bezugsbewilligungsdossier zusammenzustellen.



Wenn alle Beteiligten dasselbe Instrument benutzen, ergeben sich folgende Vorteile:

- > kürzere Bearbeitungsdauer (kein Warten auf die Zustellung durch die Post, keine Mehrfacherfassung der Daten, parallele Behandlung der Dossiers);
- > Transparenz und Rückverfolgbarkeit während des gesamten Verfahrens;
- > bessere Qualität der Dossiers (Regeln für die Verwaltung bei der elektronischen Schaffung des Dossiers durch den Gesuchsteller, Unterstützung bei der formellen und materiellen Kontrolle des Dossiers);
- > administrativer Rahmen, harmonisiertes Management innerhalb der Kantons- und Gemeindeverwaltungen;
- > Statistiken, globales Führungsinstrument (auf Ebene von Kanton, Bezirk, Gemeinde);
- > Aufzeichnung der Daten zu jedem Gebäude, Zugang zu den Archiven;
- > effizientere Nutzung des Geldes, die der Staat für die Entwicklung, den Unterhalt und die Weiterentwicklung der Anwendung aus gibt;
- > einfachere Bereitstellung und Mehrfachnutzung der erfassten Daten (Austausch mit dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister, Online-Karten des Kantons usw.);
- > neue/interessantere Aufgaben für die Angestellten (anstelle von Aufgaben ohne Wertschöpfung).

Wenn eine der beteiligten Parteien ein anderes Instrument nutzt, fallen die erwähnten Vorteile teilweise oder ganz weg. Daher wird die Verwendung der einzuführenden Anwendung für die Behandlung der Baubewilligungsgesuche für alle am Verfahren Beteiligten obligatorisch.

2. Vernehmlassung

Bereits vorgängig zur Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wurden die hauptsächlich Beteiligten angehört. Die Oberamt männerkonferenz, die kantonalen Stellen, die Vertreter der Architektinnen und Architekten, der Planerinnen und Planer sowie der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbandes waren alle der Meinung, dass die Benutzung einer solchen Anwendung für alle am Verfahren Beteiligten vorzuschreiben ist.

Von Juni bis August 2016 wurde der Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC) in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Ein Vorentwurf der Verordnung zur Änderung

des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (Anwendung FRIAC) war ebenfalls Bestandteil der Vernehmlassungsunterlagen. Über 60 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben bis Ende August ihre Stellungnahmen eingereicht. Grundsätzlich wurden die neuen Regelungen positiv aufgenommen. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen in den Neuerungen eine Möglichkeit, die Baubewilligungsgesuche effizienter und schneller zu behandeln.

Bezüglich der Einführung der Anwendung für die Gesuche im vereinfachten Verfahren nehmen die Gemeinden unterschiedliche Positionen ein. Der Freiburger Gemeindeverband wünscht für die Einführung der Anwendung einzig, dass eine optimale Lösung unter Abstimmung mit den interessierten Partnern gefunden wird. Für einige Gemeinden ist die Einführung der Anwendung für die vereinfachten Verfahren unverhältnismässig (Tafers, Plaffeien, Muntelier, St. Silvester). Andere Gemeinden wiederum wünschen eine zeitlich versetzte Einführung für die vereinfachten Verfahren (Ueberstorf, Corbières). Ebenso gibt es Gemeinden, die sich ausdrücklich für eine gleichzeitige Einführung der Anwendung für sämtliche Baubewilligungsverfahren einsetzen (Düdingen, Freiburg).

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 178a erhält der Staatsrat den notwendigen Handlungsspielraum für die Einführung dieses neuen Systems. Es ist absehbar, dass eine zeitlich abgestufte Einführung stattfinden wird, um die Anwendung in einigen Pilotgemeinden während einer bestimmten Dauer einem Praxistest zu unterziehen. Im heutigen Zeitpunkt besteht jedoch klar die Absicht, die Anwendung zeitgleich sowohl für die ordentlichen wie auch die vereinfachten Verfahren einzuführen. Dieses Vorgehen hat den grossen Vorteil, dass so alle Personen, welche ein Baubewilligungsgesuch stellen wollen, dieselben Kanäle nutzen dürfen. Auch für die Gemeinden ist es um einiges einfacher, wenn sie im Rahmen von vereinfachten Verfahren die kantonalen Stellen direkt mittels der Anwendung konsultieren können.

Weitere Vorbehalte wurden von mehreren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern bezüglich möglicher Investitionen in die Informatik ausrüstung bei Gemeinden und Kanton angebracht.

Diesbezüglich kann ausgeführt werden, dass diese Gesetzesänderung, beziehungsweise die Einführung der elektronischen Behandlung der Baubewilligungsgesuche, zukünftige Anschaffungen von Informatik ausrüstungen durchaus

beeinflussen kann. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, Arbeitsplätze mit grösseren oder einem zweiten Bildschirm auszustatten. Es ist hingegen nicht die Absicht, dass sich sämtliche Gemeinden mit Geräten ausrüsten müssen, welche das Einscannen oder Ausdrucken von grossformatigen Plänen ermöglichen. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die überwiegende Mehrheit der Baugesuche durch Fachpersonen eingegeben wird, die über die notwendigen technischen Mittel verfügen. Wenn die Verwaltungsbehörden dennoch in einzelnen Fällen eine Hilfestellung bieten müssen, so können sie ohne weiteres für das Einlesen oder Ausdrucken von grossformatigen Dokumenten auf private Anbieter zurückgreifen. Die entsprechenden Auslagen und allfällige Gebühren sind von den gesuchstellenden Personen zu tragen. Zu diesem Zweck erlässt die Gemeinde ein allgemeinverbindliches Reglement, bzw. ergänzt sie ihr Reglement über die Verwaltungsgebühren im Baubewilligungsverfahren.

Im Rahmen von Gesuchen im vereinfachten Verfahren (welche nicht zwingend durch befähigte Personen im Sinne von Art. 8 RPBG eingereicht werden müssen), wird unter Umständen der Anteil der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche eine Hilfestellung benötigen, etwas höher sein. Bei derartigen Gesuchen weisen die Dokumente jedoch in den meisten Fällen die Formate A4 oder A3 auf. Ein Einlesen, bzw. Ausdrucken in diesen Formaten ist heutzutage mit einfachen Standardgeräten möglich.

Aktuell nutzen bereits mehrere Gemeinden Informatikanwendungen zur Behandlung von Baubewilligungsgesuchen. So verwenden einige Gemeinden im See- und Sensebezirk, welche dem Rechen-Zentrum der Gemeinden Deutschfreiburgs angeschlossen sind, die Anwendung DIALOG. Auch FRIDATEC, Rhino und enaio sind Produkte, welche einzeln verwendet werden. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Wunsch geäußert, dass die Anwendung FRIAC kompatibel zu den bestehenden Lösungen ausgestaltet wird.

Die Anwendung FRIAC wird den Export von Daten (in einem Standard-Format) erlauben, welche die Gemeinden in ihren eigenen Anwendungen einfügen können. Somit ist die effiziente und zuverlässige Datenübertragung sichergestellt. Die Entwicklung einer Schnittstelle, welche den direkten Austausch von Daten in beide Richtungen erlaubt, ist jedoch technisch und finanziell zu aufwändig und daher nicht vorgesehen. Zudem könnte dies Auswirkungen auf die Fristen für die Einführung haben.

Entsprechend dem in der Vernehmlassung mehrfach vorgebrachten Wunsch sind für die Einführung dieser neuen Anwendung für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren Informationsveranstaltungen, Hilfestellungen in Form von Lern-Videos und auch die Einrichtung eines «Helpdesk» vorgesehen.

3. Kommentar

3.1. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 135a (neu) Gesuche

Aktuell ist im RPBG keine Regelung betreffend die Form der Baubewilligung enthalten. Um die gesuchstellenden Personen und weiteren Beteiligten im Baubewilligungsverfahren zu verpflichten, für die Eingabe und Behandlung der Baubewilligungsgesuche die elektronische Form zu nutzen, ist eine gesetzliche Grundlage nötig. Mit der Ergänzung des 9. Kapitels, 1. Abschnitt des RPBG um zwei Artikel wird die Grundlage für die Pflicht zur Einreichung und Behandlung der Vorprüfungs-, Baubewilligungs-, Abbruchbewilligungs- und Standortbewilligungsgesuche mit den notwendigen Plänen und Unterlagen in elektronischer Form geschaffen.

Die Bestimmung in Absatz 1 richtet sich an die gesuchstellenden Personen. Das Bau-, Abbruch- oder Standortbewilligungsgesuch, bzw. ein entsprechendes Vorprüfungsgesuch, ist mit den Plänen und weiteren notwendigen Unterlagen mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form einzureichen.

Absatz 2 betrifft die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1). Diese haben die Verpflichtung, die Gesuche mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form zu behandeln. Unter die Verwaltungsbehörden in diesem Sinne fallen beispielsweise die Oberamtspersonen, die Gemeinderäte, die Verwaltungsstellen der Gemeinden, die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die Verwaltungsstellen der weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Weitere Behörden und Institutionen, bzw. deren Organe können auf begründetes Gesuch hin in den elektronischen Prozess integriert werden. Dabei kann es sich beispielsweise um ein Bundesamt oder ein Unternehmen (SBB) handeln, welche regelmässig zu Baubewilligungsgesuchen konsultiert werden.

Die elektronische Behandlung der Gesuche umfasst das Verfahren ab dem Eingang des Gesuchs bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung im Sinne von Artikel 168 RPBG. Die Baubewilligung und allfällige weitere Entscheide, die als Verfügung im Sinne von Artikel 4 und 66 VRG zu betrachten sind, werden vorläufig noch in der in den Artikeln 34, 35 und 68 VRG vorgesehenen Art eröffnet (in Papierform, per Post oder Publikation). Es ist vorgesehen, in Zukunft auch Verfügungen auf elektronischem Weg zu eröffnen. Dies wird möglich sein, sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften und die technische Infrastruktur diese Verfahrensart erlauben wird.

Die eigentliche Behandlung der Gesuche innerhalb der Verwaltung (Zustellung der Dossiers, Prüfung des Dossiers, Abgabe Gutachten etc.) wird jedoch grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Darin liegt denn auch der hauptsächlichste Gewinn an Effizienz: Es muss nicht mehr eine beschränkte Anzahl Dossiers in Papierform zwischen den verschiedenen Ämtern zirkulieren, sondern sämtlichen zu konsultierenden Ämtern kann gleichzeitig Zugang zum elektronischen Dossier gewährt werden.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 3 gibt dem Staatsrat die Kompetenz, im Ausführungsreglement den Grundsatz und die Bedingungen vorzusehen, um den gesuchstellenden Personen den Zugang zum Baubewilligungsverfahren auch auf andere Weise zu ermöglichen. Es muss weiterhin möglich sein, Baubewilligungsgesuche einzureichen, auch wenn die gesuchstellende Person die technischen Möglichkeiten oder Kenntnisse für eine Einreichung auf elektronischem Weg nicht hat. Im Verordnungsentwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) ist vorgesehen, dass sich die gesuchstellende Person, beziehungsweise deren beauftragte Fachperson, an die Gemeinde und subsidiär an das Bau- und Raumplanungsamt wenden kann, um die elektronische Erfassung des Gesuchs und der Unterlagen vornehmen zu lassen. Aufgrund der Tatsache, dass ein sehr grosser Anteil der Baugesuchstellerinnen und -steller durch eine Fachperson vertreten wird, ist zu erwarten, dass diese Dienstleistung nur ausnahmsweise in Anspruch genommen werden wird. Diese Dienstleistung ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Der Kanton und die Gemeinden können diesbezüglich in ihren Gebührenreglementen die entsprechenden Tarife festlegen. Die Erhebung einer Gebühr ist gerechtfertigt, da die elektronische Erfassung eines Gesuchs mehrere Stunden Arbeit bedingen kann; auch gibt es keinen Grund, dass diese Dienstleistung unentgeltlich sein sollte, wenn üblicherweise diese Arbeit durch die beauftragte Fachperson vorgenommen und auch in Rechnung gestellt wird. Wenn die Gemeinde diese Aufgabe durch Dritte ausführen lässt, kann sie diese Auslagen dem Baugesuchsteller auferlegen.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 4 bestimmt, dass der Staatsrat im Ausführungsreglement vorsehen kann, dass für die Einreichung des Gesuchs, parallel zur elektronischen Form, auch ein Dossier mit den Plänen und Unterlagen in Papierform abgegeben werden muss. In einer ersten Phase ist vorgesehen, nebst der elektronischen Einreichung des Gesuchs auch eine bestimmte Anzahl von Dossiers in Papierform zu verlangen. Sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften bezüglich den Anforderungen an die Identifikation und Beglaubigung im Rahmen von Verwaltungsverfahren und die Grundlagen für die Archivierung von elektronischen Dokumenten vorliegen, wird der Verzicht auf die Papierform erneut zu prüfen sein. Daher wird im Sinne einer Übergangslösung das Dossier in Papierform parallel zum elektro-

nischen Dossier beibehalten. So können beispielsweise während der öffentlichen Auflage eines Baubewilligungsgesuchs die Unterlagen in Papierform konsultiert werden. Auch wird die eigentliche Baubewilligung (und mögliche weitere Verfügungen) gestützt auf die Artikel 34, 35, 66 und 68 VRG weiterhin in Papierform zuzustellen sein. Mit der Baubewilligung ist auch das Dossier mit den Plänen, Unterlagen und Gutachten zuzustellen. Das Dossier wird somit zu einem integrierten Bestandteil der Baubewilligung. Daher ist es im Moment sinnvoll, das Dossier in Papierform beizubehalten und diesem die Rechtskraft zuzugestehen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich am eigentlichen Ablauf des Baubewilligungsverfahrens nichts ändert. So erfolgt beispielsweise die Publikation der öffentlichen Auflage nach wie vor im Amtsblatt (in Papierform und in der elektronischen Ausgabe) und den weiteren durch die Gemeinde gewählten Kommunikationskanälen. Die öffentliche Auflage (und somit die Einsichtnahme in ein Baubewilligungsgesuch) findet weiterhin auf der Gemeindeverwaltung statt. Eine Konsultation des Bauvorhabens per Internet oder durch eine Zustellung der Unterlagen auf elektronischem Weg ist aktuell nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist die mögliche Einführung einer Einsprachemöglichkeit auf elektronischem Weg Gegenstand der vorliegenden Änderungen.

Art. 135b (neu) Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Mit dieser Bestimmung werden die Aufgabenteilung und die Finanzierung im Bereich der für die elektronische Behandlung der Baubewilligungsgesuche notwendigen Infrastruktur festgelegt. Dabei ist vorgesehen, dass der Staat die notwendige Anwendung entwickelt und unterhält. Die diesbezüglichen Kosten werden durch den Staat getragen (Abs. 1).

Die Anschaffung der notwendigen Geräte, deren Unterhalt sowie die Sicherstellung der notwendigen Verbindungen liegt im Aufgabenbereich der Gemeinde. Die diesbezüglichen Kosten sowie allfällige Arbeiten, welche die Gemeinde in diesem Zusammenhang an Dritte delegiert, gehen zu Lasten der Gemeinde.

Art. 178a (neu) Einführung der Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Diese Bestimmung erlaubt nötigenfalls eine gestaffelte Einführung des elektronischen Baubewilligungsverfahrens. In andern Kantonen wurden mit einer gestaffelten Einführung gute Erfahrungen gemacht. Aktuell ist vorgesehen, im Sommer 2017 die Anwendung in ausgewählten «Pilotgemeinden» einzuführen. Die Einführung der Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens für alle Gemeinden ist für Herbst 2017 vorgesehen. Die Informatikanwendung

wird für die Behandlung sämtlicher Baubewilligungsgesuche zu benutzen sein (ordentliches und vereinfachtes Verfahren).

rung, Art. 82 KV; sowie zweckmässige Organisation der Verwaltung, Art. 118 KV). Der Entwurf steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel.

3.2. Die hauptsächlichsten Anpassungen des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)

Im Zusammenhang mit der Einfügung von Artikel 135a und 135b ins RPBG werden im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) insbesondere die Artikel 88 (Vorprüfungsgesuch), 89 (Hinterlegung des Baugesuchs) und 98 Abs. 1 (Mitteilung) neu formuliert sowie ein neuer Artikel 89a (Erfassung der Unterlagen) eingefügt. Auch ist die Pflicht zur parallelen Einreichung von Dossiers in Papierform (art. 88 al. 3 et 89 al. 3 et 4) festgehalten. Zudem wird mit Artikel 98 Abs. 3 (neu) klargestellt, dass Mitteilungen der Verwaltungsbehörden grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Die aktuell geltenden Regeln betreffend die Eröffnung von Verfügungen (zum Beispiel die Baubewilligung) bleiben jedoch vorbehalten.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Folgen

Nach Abschluss des Projekts und wenn die Anwendung FRIAC in Betrieb ist, werden beim Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) zusätzliche Ressourcen für den Unterhalt der Anwendung und die Unterstützung der Anwender nötig sein. Noch bleibt abzuklären, ob diese zusätzlichen Ressourcen, die mit 1 VZÄ veranschlagt werden, intern freigegeben werden können. Diese Einschätzung des Bedarfs stützt sich auf die Erfahrung im Kanton Neuenburg und berücksichtigt die Zahl der Baubewilligungsdossiers, die im Kanton Freiburg behandelt werden.

4.2. Weitere Folgen

In Bezug auf den Datenschutz ist das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) anwendbar. Die Datensammlung betreffend die Baubewilligungsgesuche ist bei der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz bereits angemeldet (seit 2007).

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Reduktion des Papierverbrauchs kann einen positiven Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung haben. Die Einführung dieser Informatikanwendung entspricht den Grundsätzen, die in der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) verankert sind (namentlich Transparenz beim staatlichen Handeln sowie hochwertige und bürgernahe Dienststellen, Art. 52 KV; günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Art. 57 KV; Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltfüh-

Loi

du

modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

(application FRIAC)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2016-DAEC-24 du Conseil d'Etat du 28 novembre 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) est modifiée comme il suit:

Art. 135a (nouveau) Demandes

¹ La demande de permis de construire, de démolir ou d'implantation, ainsi que la demande préalable, avec les plans et les annexes est adressée à l'autorité compétente au moyen de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire mise à disposition par l'Etat.

² Les autorités administratives ont l'obligation de traiter ces demandes au moyen de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire. Sur demande motivée, d'autres autorités ou organes intéressés peuvent être autorisés à utiliser l'application.

³ Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles une autorité administrative effectue, exceptionnellement et contre émoluments, la saisie et la numérisation de la demande de permis de construire en lieu et place du requérant ou de la requérante.

⁴ Le Conseil d'Etat peut exiger le dépôt de dossiers papier en nombre suffisant.

Gesetz

vom

zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

(Anwendung FRIAC)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DAEC-24 des Staatsrats vom 28. November 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1) wird wie folgt geändert:

Art. 135a (neu) Gesuche

¹ Das Gesuch um eine Bau-, Abbruch- oder Standortbewilligung beziehungsweise das Vorprüfungsgesuch wird zusammen mit den Plänen und Anhängen mit der durch den Staat zur Verfügung gestellten Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren bei der zuständigen Behörde eingereicht.

² Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, diese Gesuche mit der Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren zu behandeln. Auf begründetes Gesuch können weitere Behörden und Organe ermächtigt werden, die Anwendung zu benutzen.

³ Der Staatsrat legt die Bedingungen fest, unter denen eine Verwaltungsbehörde ausnahmsweise und gegen Gebühr das Gesuch anstelle der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers elektronisch erfasst.

⁴ Der Staatsrat kann die Einreichung von Unterlagen in Papierform in genügender Anzahl fordern.

Art. 135b (nouveau) Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

¹ L'Etat crée et exploite l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire en tenant compte des besoins des personnes et autorités intervenant dans une procédure. Il supporte les frais y relatifs.

² Les communes supportent leurs frais d'équipement et de connexion, ainsi que d'éventuels travaux qu'elles délèguent à des tiers.

Art. 178a (nouveau) Introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire

La Direction peut mettre en œuvre l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire par étapes.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 135b (neu) Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren

¹ Der Staat entwickelt und betreibt eine Anwendung für das Baubewilligungsverfahren; dabei berücksichtigt er die Bedürfnisse der Personen und Behörden, die im Verfahren mitwirken. Er trägt die entsprechenden Kosten.

² Die Gemeinden tragen ihre Ausrüstungs- und Verbindungskosten sowie allfällige Kosten für Arbeiten, die sie an Dritte delegieren.

Art. 178a (neu) Einführung der Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren

Die Direktion kann die Anwendung für das Baubewilligungsverfahren in Etappen einführen.

Art. 2

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DAEC-24

Projet de loi
Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-125

Présidence : Markus Bapst

Membres : Didier Castella, François Genoud-Braillard, Ueli Johner-Etter, Bruno Marmier, Bertrand Morel, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser, Ruedi Schläfli, Julia Senti, Thierry Steiert

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents (un membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Proposition acceptée (projet bis)

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

Art. 1

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) est modifiée comme suit :

Art. 135a (nouveau) al. 5 (nouveau)

5 (nouveau) Les citoyens et citoyennes ont la possibilité d'accéder à distance aux dossiers électroniques d'enquête publique.

Anhang

GROSSER RAT

2016-DAEC-24

Gesetzesentwurf
Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-125

Präsidium: Markus Bapst

Mitglieder: Didier Castella, François Genoud-Braillard, Ueli Johner-Etter, Bruno Marmier, Bertrand Morel, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser, Ruedi Schläfli, Julia Senti, Thierry Steiert

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend), auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommener Antrag (projet bis)

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

Art. 1

Das Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) wird wie folgt geändert:

Art. 135a (neu) Abs. 5 (neu)

A1 5 (neu) Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, über eine Fernverbindung auf die elektronischen Unterlagen für die öffentliche Auflage zuzugreifen.

Vote final

A l'unanimité des membres présents (un membre absent), 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).

Résultat du vote

La proposition suivante a été mise aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité des membres présents (un membre absent).

**A1
CE**

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend), 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.

Abstimmungsergebnis

Die Kommission hat über folgenden Antrag abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend).

Le 25 janvier 2017

Den 25. Januar 2017

Rapport 2016-DAEC-240

28 novembre 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2016-GC-107 David Bonny/René Thomet –
Des véhicules avec batterie électrique et pile à combustible à hydrogène
pour le parc automobile de l'Etat****1. Introduction**

Par postulat déposé et développé le 8 septembre 2016, les députés David Bonny et René Thomet demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier de plus près l'achat de véhicules hybrides avec une batterie électrique et une pile à combustible à hydrogène comme prolongateur d'autonomie, tels qu'ils sont développés par la société Swiss Hydrogen SA, implantée dans le parc technologique BlueFactory. Ils demandent également que le Conseil d'Etat étudie l'opportunité d'intégrer ce type de véhicules dans son parc automobile.

Dans le cadre de sa stratégie Développement durable, le Conseil d'Etat a exprimé sa volonté d'intégrer des critères de durabilité dans ses achats de fournitures. C'est pourquoi il a édicté le 21 juin 2016 une directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat, qui vise à favoriser des véhicules présentant un profil environnemental favorable. Cette directive relève dans les alinéas 3 et 4 de l'article 2 que le recours à des types de motorisation alternatifs, tels les véhicules hybrides, électriques ou à gaz, peut être justifié selon les besoins et que lors du choix du type de motorisation, les unités administratives tiennent compte des coûts d'achat et d'utilisation du véhicule.

**2. Évaluation de l'offre
de Swiss Hydrogen SA**

La société Swiss Hydrogen SA développe des piles à combustible qui fonctionnent à l'hydrogène et qui peuvent être intégrées dans des véhicules électriques existants. L'objectif de cette société est de prolonger l'autonomie de ces véhicules en triplant leur énergie grâce aux piles. Aujourd'hui, Swiss Hydrogen SA propose, en partenariat avec le groupe Renault, un équipement de la Kangoo Z.E. (Z.E. = Zéro Emission) avec des piles à combustible. Le prix pour l'équipement d'une Renault Kangoo Z.E. avec un «Fuel Cell Range Extender» s'élève à 42 000 francs, respectivement à 39 000 francs pièce pour l'équipement de 5 véhicules et à 37 000 francs pièce pour l'équipement de 10 véhicules. La société informe qu'à partir de l'équipement de 10 unités, il est possible d'obtenir une subvention de l'Office fédéral de l'énergie à hauteur de 5000 à 10 000 francs par véhicule. La station de remplissage d'hydrogène de Swiss Hydrogen SA sera à disposition pour

ces véhicules équipés dès qu'elle sera installée à BlueFactory à Fribourg, ce qui est prévu pour fin 2016.

Le Conseil d'Etat salue l'implantation de Swiss Hydrogen SA dans le canton de Fribourg et apprécie le potentiel qu'offre un tel équipement, qui permet de prolonger considérablement l'autonomie de véhicules n'émettant aucun polluant atmosphérique ni gaz à effet de serre durant leur conduite. Il relève cependant que l'achat d'un tel équipement va de pair avec celui d'une Renault Kangoo Z.E. 100% électrique, qui vaut selon catalogue 25 000 à 29 000 francs. Les coûts totaux d'un véhicule électrique équipé d'une pile à combustible à hydrogène se monteraient donc à environ 69 000 francs.

L'Etat de Fribourg a une gestion de son parc de véhicules décentralisée. C'est-à-dire que chaque unité administrative achète et gère sa flotte de manière indépendante, sous réserve du processus budgétaire.

3. Conclusion

En conclusion, et conformément à sa directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat qui permet le recours à des motorisations alternatives, le Conseil d'Etat est prêt:

- > à informer ses unités administratives au sujet des piles à combustible de Swiss Hydrogen SA;
- > à leur recommander l'achat d'un véhicule électrique équipé d'une pile à combustible à hydrogène
- > à adapter, si nécessaire, la directive applicable.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Bericht 2016-DAEC-240

28. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-107 David Bonny/René Thomet – Elektrofahrzeuge mit Wasserstoff-Brennstoffzelle für den Fahrzeugpark des Staats

1. Einleitung

Mit dem am 8. September 2016 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte David Bonny und René Thomet den Staatsrat, den Kauf von Hybrid-Fahrzeugen mit einer elektrischen Batterie und einem Reichweitenverlängerer auf Wasserstoffbasis, wie er von Swiss Hydrogen SA im Technologiepark blueFACTORY entwickelt wird, zu studieren. Der Staatsrat solle zudem die Zweckmässigkeit einer Integration solcher Fahrzeuge in den staatlichen Fahrzeugpark prüfen.

Im Rahmen seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung bekundete der Staatsrat seinen Willen, Nachhaltigkeitskriterien bei seinen Beschaffungen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund erliess er am 21. Juni 2016 eine Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge, die zum Ziel hat, den Kauf von umweltfreundlichen Fahrzeugen zu fördern. Artikel 2 Abs. 3 dieser Richtlinie legt fest, dass spezifische Bedürfnisse die Wahl eines alternativen Motortyps (Fahrzeuge mit Hybrid-, Elektro- oder Gasantrieb) rechtfertigen können, während Absatz 4 den Verwaltungseinheiten auferlegt, bei der Wahl der Motorisierung die Erwerbs- und Betriebskosten des Fahrzeugs zu berücksichtigen.

2. Beurteilung des Angebots von Swiss Hydrogen SA

Swiss Hydrogen SA entwickelt Wasserstoff-Brennstoffzellen, die in Elektrofahrzeuge eingebaut werden können. Auf diese Weise soll die Energiekapazität verdreifacht und somit die Reichweite dieser Elektrofahrzeuge erhöht werden. Im Moment bietet Swiss Hydrogen SA in Zusammenarbeit mit Renault die Möglichkeit an, den Kangoo Z.E. (Z.E. = Zero Emission) mit Brennstoffzellen nachzurüsten. Der Preis für die Ausrüstung eines Renault Z.E. mit einem «Fuel Cell Range Extender» beträgt 42 000 Franken. Bei 5 Fahrzeugen betragen die Kosten 39 000 Franken je Einheit und bei 10 Fahrzeugen 37 000 Franken. Ab 10 Fahrzeugen kann das Bundesamt für Energie die Nachrüstung mit 5000 bis 10 000 Franken je Fahrzeug unterstützen. Die Wasserstoff-Tankstelle von Swiss Hydrogen SA wird für entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge verwendet werden können, sobald sie

auf dem Gelände der BlueFACTORY in Freiburg eingerichtet ist. Dies sollte Ende 2016 der Fall sein.

Der Staatsrat freut sich, dass sich Swiss Hydrogen SA im Kanton Freiburg niedergelassen hat; er begrüsst das Potenzial solcher Brennstoffzellen, welche die Reichweite eines Fahrzeugs erheblich erhöhen, ohne dabei im Betrieb luftverunreinigende Stoffe oder Treibgase zu emittieren. Er weist aber auch darauf hin, dass der Katalogpreis eines Renault Kangoo Z.E. ab Werk (ohne Brennstoffzelle) zwischen 25 000 und 29 000 Franken beträgt und die Gesamtkosten eines solchen Fahrzeugs mit Wasserstoff-Brennstoffzelle somit rund 69 000 Franken betragen.

Die Fahrzeuge des Staats Freiburg werden dezentral verwaltet. Das heisst, jede Verwaltungseinheit kauft und verwaltet seine Fahrzeugflotte vorbehaltlich des Haushaltsverfahrens eigenverantwortlich.

3. Schlussfolgerung

In Übereinstimmung mit der Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge ist der Staatsrat bereit:

- > seine Verwaltungseinheiten über die Brennstoffzellen von Swiss Hydrogen SA zu informieren;
- > ihnen den Kauf eines Elektrofahrzeugs mit Wasserstoff-Brennstoffzelle zu empfehlen;
- > die anwendbare Richtlinie nötigenfalls anzupassen.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2016-DEE-2

8 novembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2015-GC-64 Andrea Burgener Woeffray/Peter Wüthrich – Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport relatif au postulat déposé par les députés Andrea Burgener Woeffray et Peter Wüthrich.

1. Résumé du postulat

Le 27 mai 2015, les députés Andrea Woeffray Burgener et Peter Wüthrich ont déposé un postulat priant le Conseil d'Etat de développer un dispositif de préformation propre aux jeunes en difficulté majeure.

Parmi les jeunes en difficulté majeure présentant des besoins particuliers et qui nécessiteraient un accompagnement spécifique de plus longue durée, sous la forme d'un dispositif de préformation hors chômage, les postulants citent quatre profils:

- > des jeunes qui fréquentent le Centre de préformation professionnelle (PréFo) de Grolley, présentant un état de santé peu compatible avec une intégration dans le monde professionnel (soit 60 à 70% des jeunes suivis);
- > quelques jeunes mères élevant seules leurs enfants (2 à 3 jeunes);
- > des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes);
- > des jeunes ayant un quotient intellectuel (QI) en-dessous de 75 points, qui bénéficiaient de prestations de l'assurance-invalidité (une dizaine de jeunes durant ces deux dernières années).

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 15 décembre 2015 par 82 voix contre 0, sans abstention, et a chargé la Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) de réaliser une étude à ce sujet.

2. Analyse du contexte

Afin d'analyser la pertinence de la création d'un dispositif de préformation, il est nécessaire d'abord d'étudier le contexte fribourgeois (école, solutions transitoires), les profils de jeunes qui seraient concernés et de considérer les différentes solutions qui existent déjà dans le canton.

2.1. Contexte: l'école et les solutions transitoires

2.1.1. La scolarité obligatoire

La scolarité obligatoire s'étend sur onze années réparties en 3 cycles. L'école du cycle d'orientation (CO) constitue le troisième et dernier cycle, d'une durée de trois ans. **L'école a un rôle primordial dans la préparation de l'avenir professionnel des jeunes.**

Le CO a pour objectif de consolider les connaissances et compétences des élèves afin de leur permettre d'accéder à une formation professionnelle ou de suivre l'enseignement des écoles du secondaire II qui font suite à l'école obligatoire. Tout au long de ce troisième cycle, l'élève prépare son choix professionnel. Pour cela, les élèves bénéficient d'un suivi régulier de la part des titulaires de classe et de cours de formation générale incluant un programme d'éducation au choix. Chaque établissement scolaire dispose d'un centre d'orientation, rattaché au Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA). Des conseillers et conseillères en orientation aident les élèves à choisir une voie professionnelle ou une voie d'études. Ils préparent les jeunes à un choix professionnel et les assistent dans l'élaboration de leur projet, ainsi que dans la recherche d'une place d'apprentissage. Les élèves ont la possibilité d'accomplir une 12^e année, exceptionnellement une 13^e année de scolarité, notamment pour leur permettre d'atteindre le programme de 11^e Harmos ou d'effectuer une année linguistique.

Toutefois, malgré le soutien des enseignants et des conseillers en orientation, tous les élèves n'ont pas une solution à la sortie du CO. Certains d'entre eux doivent ainsi recourir à des solutions transitoires (cours d'intégration, semestres de motivation ou de préformation) en s'inscrivant auprès de la Plateforme Jeunes (PFJ), effectuer des stages, voire trouver un petit job.

Au 7 juillet 2016 (année scolaire 2015/16), 4451 élèves ont terminé le CO dans le canton, dont 346 (soit 7,8% du total des élèves) n'avaient pas encore trouvé de solution pour la suite. Parmi eux, 266 jeunes se sont inscrits à la PFJ (source: SOPFA).

2.1.2. L'enseignement spécialisé

Les enfants présentant des besoins éducatifs particuliers qui ne peuvent pas fréquenter une école ordinaire suivent une école spécialisée. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, ce sont les cantons qui se chargent de la formation scolaire spécialisée. Ainsi, le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) s'occupe des besoins particuliers des élèves en matière de pédagogie spécialisée dans le domaine préscolaire, scolaire et postscolaire dans tout le canton de Fribourg.

Comme les élèves du CO, les élèves qui suivent la scolarité spécialisée obligatoire bénéficient de l'orientation professionnelle. Dans ce cas, lors de la dernière année de scolarité, une demande est présentée à l'Office de l'assurance-invalidité (AI). Si le jeune ne peut pas être pris en charge par l'AI pour la formation (formation élémentaire AI auprès d'un centre de formation professionnelle spécialisé), il est adressé au Service de la formation professionnelle (SFP) ou à la Plateforme jeunes (PFJ) afin de bénéficier des solutions transitoires adaptées.

En mars 2015, le SESAM a élaboré le Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg. Dans ce concept, une **cellule d'orientation professionnelle spécifique pour les élèves n'ayant pas trouvé de solution d'insertion** à la fin de la scolarité obligatoire est prévue. Il est également prévu d'engager une personne par le SOPFA pour renforcer le conseil en orientation des élèves intégrés ne bénéficiant pas de prestations de l'AI. La mise en place de ce dispositif se fera dès que la base légale (Loi sur la pédagogie spécialisée) sera entrée en vigueur, à savoir si possible en août 2017 ou au plus tard en août 2018.

2.1.3. Les solutions transitoires: le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficultés d'insertion

Les solutions transitoires permettent de faire le pont entre la fin de l'école obligatoire et le début d'une formation. Elles durent en principe entre six mois et une année, visent à combler les lacunes scolaires et à apporter un soutien dans la concrétisation d'un projet de formation. Ces solutions constituent le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion.

La Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) a été instituée en 2007 par le Conseil d'Etat. Elle a pour mission de développer et concrétiser le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté. Un pivot essentiel de ce dispositif est la Plateforme Jeunes (PFJ): mise en place en 2001, elle est un outil d'aiguillage des jeunes vers les solutions transitoires adaptées. Tout jeune qui ter-

mine l'école obligatoire sans solution y est adressé par l'école, par les services qui le suivent, ou s'y adresse de lui-même.

Parmi les mesures et solutions qui font partie du dispositif, il existe notamment:

- > Les cours d'intégration, pour les jeunes de langue étrangère;
- > Le semestre de motivation Intervalle (pour les jeunes aptes au placement), et les semestres de préformation Reper (pour les jeunes ayant peu d'autonomie) et Grolley (pour les jeunes en grandes difficultés ayant très peu d'autonomie et n'étant pas aptes au placement);
- > La mesure «Avenir 20-25», pour les jeunes suivis à l'aide sociale âgés entre 20 et 25 ans et n'ayant pas de formation;
- > Le «Case management Formation professionnelle», qui prend en charge les jeunes ayant des difficultés multiples, qui sont sortis de l'école ou des solutions transitoires sans solution ou qui interrompent leur apprentissage.

Le nombre de jeunes qui se tournent vers la PFJ augmente sans cesse: environ 1200 dossiers ont été enregistrés auprès de la PFJ pour l'année scolaire 2015/16. En automne 2015, la CJD a dû trouver une solution urgente pour environ 80 jeunes qui n'avaient pas de prise en charge dans l'immédiat, les solutions transitoires étant pleines. Ainsi, le dispositif a été complété temporairement par la mesure Coaching et stages (Intervalle), qui assure un suivi plus léger.

De plus, un projet pilote a été testé dès l'été 2015 pour prendre en charge les jeunes ayant des problèmes de santé (cf. point 2.2).

A noter que les semestres de motivation (SeMo) font partie des mesures relatives au marché du travail (MMT) prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

2.2. Les jeunes «en difficulté majeure» selon les postulants

2.2.1. Les jeunes fréquentant la PréFo de Grolley

Les postulants indiquent que 70% des jeunes qui fréquentent le semestre de préformation (PréFo) de Grolley constituent le public cible nécessitant un accompagnement de plus longue durée.

La PréFo de Grolley fait partie des solutions transitoires citées ci-dessus. Elle prend en charge des jeunes qui sont en grandes difficultés et qui ne sont pas aptes au placement, incluant également les élèves ayant suivi la scolarité spécialisée ou ayant des problèmes de santé.

Environ 50 jeunes par année peuvent suivre cette mesure, dont le financement est assumé entièrement par le canton

(par le biais du Fonds cantonal de l'emploi). En effet, pour un jeune «immédiatement apte au placement» (terminologie du Secrétariat d'Etat à l'économie; SECO), le financement de la structure est fédéral, alors que le canton assure le financement de la mesure pour un jeune qui n'est pas apte à trouver une solution professionnelle dans l'immédiat.

Toutefois, les jeunes qui sont adressés à Grolley s'inscrivent au chômage après une période de 3 mois dans la structure. Avec l'aide de la PréFo, ils ont ce temps pour constituer entre autres leur dossier de chômage et s'inscrire à l'ORP. Ainsi, comme les autres jeunes qui suivent un semestre de motivation, ils reçoivent une compensation financière de l'assurance chômage dès le 4^e mois en structure et durant une période de maximum 210 jours de présence dans la mesure ou en stage (soit 10 à 12 mois maximum). Cette compensation financière se monte à 450 francs par mois au maximum (soit 20.75 francs par jour).

Selon des chiffres fournis par Grolley, en 2014/15, la moitié des jeunes suivis présentaient de grandes difficultés psychologiques: 30% des jeunes avaient de sérieux problèmes (hyperactivité, déficit de l'attention, dépendances, dépression), et 20% des jeunes présentaient plusieurs difficultés psychologiques sérieuses (dépression et anxiété). De nombreux jeunes ont eu un suivi psychologique durant la scolarité obligatoire. Dans la prise en charge de ces jeunes, la PréFo prévoit d'abord une consolidation des ressources personnelles avant d'entamer un processus d'orientation.

Le taux d'insertion professionnelle de la mesure est d'environ 23,4% en 2015/16 (il était de 32% en 2014-15¹). Durant l'année scolaire 2015/16, sur 64 participants, 15 jeunes ont trouvé une solution au terme de la mesure (8 d'entre eux ont entamé un AFP/CFC, 1 une formation et 6 ont trouvé une autre solution), 12 jeunes n'ont pas souhaité commencer la mesure, 27 jeunes l'ont arrêtée ou abandonnée, 7 l'ont terminée sans solution et 6 jeunes ont poursuivi la mesure dès le mois de septembre (source: PréFo Grolley).

A noter que les jeunes sortis sans solution qui le souhaitent sont ensuite pris en charge par un case manager de la PFJ.

En 2015, une **procédure de collaboration entre l'Office AI et la PréFo de Grolley** a été mise sur pied. Par ce biais, une stricte collaboration et une bonne coordination ont permis de trouver des solutions adéquates pour 8 jeunes entre mars et juillet 2016.

2.2.2. La question du QI, de l'enseignement spécialisé et de l'assurance invalidité

Les postulants citent dans le public-cible nécessitant un accompagnement plus long, des situations de «jeunes ayant un QI en

dessous de 75 qui bénéficiaient de prestations de l'assurance invalidité». Il y aurait eu une dizaine de jeunes dans cette situation durant ces deux dernières années. Les postulants citent également des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes).

Notions et prise de position de l'Office AI

La question des jeunes présentant un QI inférieur à 75 points et qui bénéficiaient antérieurement de prestations de l'AI revient régulièrement. A ce titre, il existe un sentiment selon lequel l'Office AI aurait durci les normes liées au QI, lesquelles qui seraient ainsi passées de 75 à 70 points pour une prise en charge. Or, dans sa prise de position, l'Office AI cantonal indique que l'origine de ce problème est une mauvaise interprétation en lien avec l'entrée en vigueur de la RPT au 1^{er} janvier 2008, qui a provoqué le passage de la prise en charge de la scolarité spéciale de l'Assurance invalidité aux cantons.

L'enseignement spécialisé est destiné à des jeunes qui présentent des problèmes de santé qui ne remplissent pas les exigences de l'école publique et ont donc besoin d'un enseignement adapté. L'art. 8 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201) définissait les groupes de jeunes assurés pouvant bénéficier de l'enseignement spécialisé et on y retrouvait les assurés dont le quotient d'intelligence ne dépassait pas 75 points. Par contre, pour le droit à la formation professionnelle, le QI est (et a toujours été) de 70 points.

Une atteinte à la santé se définit par un diagnostic qui provoque des limitations qui ont des répercussions sur la capacité de travail et donc de gain. Le QI est un élément permettant de définir s'il y a une atteinte à la santé mentale. Le CIM-10 définit le retard mental léger (F70) par un QI de 50 à 69 points. Un QI inférieur à 70 s'accompagne en règle générale d'une capacité de travail réduite. Dans ce sens, le droit à des prestations de l'AI sous l'angle de la formation initiale (art.16 de la loi sur l'assurance-invalidité; LAI; RS 831.20) est ouvert, que ce soit pour une formation spécialisée en centre ou pour toute autre mesure de formation adaptée. **Ces aspects légaux ne sont pas liés à la 5^e ou à la 6^e révision de l'AI, mais ils existent depuis de nombreuses années.**

Par contre, par rapport à la prise en charge par l'AI de la scolarité spéciale (ancien art. 8 LAI) qui a été appliquée jusqu'à la fin 2007, le droit était ouvert avec un QI ne dépassant pas 75 points. Cette «largesse» liée à la scolarité spéciale provient du fait que le législateur désirait offrir l'opportunité à des jeunes ayant un QI entre 70 et 75 points de bénéficier de l'encadrement particulier offert par la scolarité spéciale. Compte tenu du développement de l'intelligence, il est tout à fait plausible qu'un jeune bénéficiant de scolarité spéciale n'ait pas automatiquement droit à la formation initiale et une investigation médicale complémentaire doit être effectuée.

¹ A titre de comparaison, pour l'année scolaire 2015-16, le taux d'insertion de la PréFo Reper est 42% et de 79% pour le SEMO Intervalle.

Auparavant, l'Office AI avait un dossier du jeune concerné constitué depuis des années car lié à l'octroi de la scolarité spéciale, alors que dès 2008 une première demande de prestations de l'assurance-invalidité se fait très souvent avec la demande de formation initiale. L'Office AI doit donc constituer un dossier et récolter les informations médicales afin de définir s'il y a une atteinte à la santé au sens de la loi. Cet aspect donne aussi le sentiment aux intéressés que l'AI a durci ses pratiques, puisque précédemment la procédure relevait d'un certain automatisme.

Dans quelques situations, à la suite de l'instruction du dossier, l'Office AI peut constater qu'il n'y a pas d'atteinte à la santé au sens de la loi (par ex. difficultés liées exclusivement à des problèmes linguistiques). Des refus de prestations sont ainsi parfois notifiés, ce qui peut donner la fausse impression que l'AI a changé de pratique.

L'Office AI souligne que lorsque le diagnostic de retard mental ne peut pas être posé car le QI est supérieur à 70, les jeunes ayant bénéficié de la scolarité spéciale présentent souvent des éléments de comorbidité qui permettent à l'AI d'entrer en matière pour une formation initiale. **Dès lors, les cas de refus pour des jeunes issus de la scolarité spéciale sont actuellement exceptionnels.**

Concernant les cas «non AI» dont le QI varie entre 70 et 80 points, comme indiqué ci-dessus lorsqu'ils sont issus de la scolarité spéciale, la plupart du temps l'Office AI pourra entrer en matière sur la base d'autres éléments de comorbidité.

Mesure et projet pour les jeunes «non reconnus AI»

Dans son rapport daté du 12 décembre 2012, la CJD avait proposé de développer une mesure pour les «jeunes en difficultés non reconnus AI». Ce projet pilote d'une durée de 2 ans devait offrir, en complément au centre de préformation de Grolley, l'appui d'un centre de compétences spécialisé en matière d'insertion professionnelle (en l'occurrence: Prof-In à Courtepin et le CFPS Château de Seedorf). Il était prévu que les jeunes expérimentent des stages professionnels dans le but d'accéder à une formation professionnelle reconnue. Dans le cadre du programme de mesures structurelles et d'économie, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas donner suite au financement de ce projet.

En 2014, constatant que certains jeunes inscrits à la PFJ souffrent de problèmes de santé qui représentent un frein à leur insertion dans un processus de formation professionnelle, l'Office AI a conçu pour la CJD le projet «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé». Selon des indications fournies par les solutions transitoires ainsi que la Plateforme Jeunes, il s'agirait d'une vingtaine de jeunes.

Le projet a été officiellement lancé le 9 juillet 2015. Concrètement, trois étapes ont été prévues:

1. La détection par la PFJ ou par une mesure des situations de jeunes ayant un problème de santé et ne touchant pas de prestation AI;
2. L'évaluation de la situation par une équipe multidisciplinaire (composée d'une conseillère en réadaptation et d'un médecin de l'Office AI, ainsi que d'une personne de la PFJ);
3. La mise en place de mesures dans le cadre des mesures d'intervention précoce de l'Office AI.

Le projet pilote prévoyait d'accueillir 20 jeunes: seules 14 situations ont été annoncées et ont pu prendre part au projet. Parmi ces situations, 7 jeunes bénéficient de prestations de l'AI. De ce fait, 7 situations seulement présentaient le profil fixé. **Au final, 4 jeunes ont bénéficié du projet jusqu'à la mise en place de mesures.** Les séances d'évaluation avec des professionnels de l'AI ont été un élément efficace dans l'éclaircissement des situations.

A noter également qu'au cours du projet, il a été demandé à la PréFo de Grolley de détecter une dizaine de situations ayant les plus grandes difficultés (problèmes de santé). Il était souhaité d'identifier clairement les problématiques rencontrées grâce à l'équipe multidisciplinaire du projet. Seule une situation a été transmise.

De même, des jeunes ayant une problématique en lien avec un QI faible ou ayant suivi la scolarité spécialisée n'ont pas été signalés pour prendre part au projet. Au vu des résultats de ce projet, il semblerait que les solutions existantes sont suffisantes, sans pouvoir exclure toutefois que de tels profils existent.

Il est encore à relever que le SESAM n'a pas recensé de jeunes sortants de la scolarité spéciale qui n'ont pas de solutions de formation à la fin de leur scolarité obligatoire en juin 2016.

Le projet a tout de même permis de créer de la clarté au sujet du partage des compétences et des échanges d'informations pertinentes entre l'Office AI et la PréFo de Grolley pour les jeunes bénéficiant de prestations AI (certains avaient refusé des mesures proposées par l'AI).

2.2.3. La question des jeunes mères élevant seules leurs enfants

Parmi le public-cible nécessitant un suivi de plus longue durée, les postulants citent des jeunes mères qui élèvent seules leurs enfants (soit 2 à 3 jeunes).

A la suite du postulat Eric Collomb/Antoinette Badoud à propos de l'intégration sur le marché du travail des mères élevant seules leur(s) enfant(s), un rapport a été transmis au Grand Conseil le 25 novembre 2014 (2014-DEE-46).

Ce rapport a conclu que **les situations de jeunes mères élevant seules leurs enfants sont très peu nombreuses dans le canton**. Lorsque le cas se présente, les écoles et les structures transitoires s'adaptent afin de permettre à la jeune femme de poursuivre sa formation. Il a également été relevé l'existence d'une structure spécialisée pour ces situations, l'Institution aux Etangs, à Fribourg. Une bonne coordination entre cette institution et les écoles concernées a permis aux jeunes de poursuivre le processus de formation jusqu'à présent. Les situations sont traitées au cas par cas et des solutions individualisées sont trouvées en fonction de la complexité de la situation.

Ainsi, pour ce public-cible, des solutions existent et les acteurs concernés par ces situations s'adaptent et font preuve de souplesse. Le Conseil d'Etat n'a pas estimé nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire.

3. Conclusion

L'analyse de la pertinence d'un dispositif de préformation pour des jeunes en difficulté majeure a permis d'étudier le contexte fribourgeois, le public-cible relevé, ainsi que les solutions existantes.

La scolarité obligatoire (école ordinaire, institution spécialisée) a pour mission de préparer et d'accompagner chaque jeune vers une voie professionnelle ou d'études. Son rôle est primordial et mérite d'être soutenu et renforcé. Des améliorations sont en cours.

Malheureusement, des jeunes arrivent au terme de la scolarité sans une solution pour la suite et doivent avoir recours aux solutions transitoires proposées par le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion. Une large palette de mesures sont à disposition (cours d'intégration, semestre de motivation, semestres de préformation, Case Management, mesure «Avenir 20–25» et autres mesures et projets ad hoc), permettant de trouver une solution individuelle pour chacun des jeunes qui s'y adressent chaque année.

Toutefois, le nombre de jeunes s'adressant à la PFJ augmente sans cesse. Or, le nombre de places dans les solutions transitoires et les moyens financiers n'augmentent pas au même rythme. Le dispositif actuel se retrouve au maximum de sa capacité.

La CJD veille à la cohérence de ce dispositif et est chargée de détecter les éventuelles failles. Elle veille aussi à l'améliorer: dans cette idée, elle va consolider les mesures existantes, en renforçant leur flexibilité pour mieux s'adapter au cas particulier de chaque jeune et en évitant d'ajouter des mesures supplémentaires qui alourdiraient un dispositif déjà dense.

Suite à l'analyse effectuée dans le présent rapport, il ressort que les public-cibles faisant l'objet du postulat sont peu nom-

breux (voire inexistant) et trouvent des réponses parmi les solutions existantes. Les acteurs impliqués dans le dispositif, ainsi que dans le contexte cantonal, font preuve de souplesse afin de répondre au mieux à chaque situation, chaque cas étant singulier et différent des autres et méritant la solution la mieux adaptée.

Il n'est pas certain qu'une prise en charge de plus longue durée puisse résoudre les situations les plus complexes. La mise en place de collaborations particulières ou de dispositifs permet de résoudre des cas de rigueur. Est à relever le fait que le projet pilote «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé» (cf. pages 5 et 6 du présent rapport), mis en place par la CJD avec l'Office AI pour des jeunes faisant partie du public-cible décrit par les postulants, n'a pas eu de succès en l'absence de situations.

Le Conseil d'Etat relève le travail important que la CJD réalise en faveur des jeunes en difficultés d'insertion. Au vu des éléments de ce rapport, il estime qu'il n'est pas nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire, tout en reconnaissant les risques que comportent ces situations, et invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2016-DEE-2

8. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-64 Andrea Burgener Woeffray/Peter Wüthrich – Betreuung von Jugendlichen mit grossen Schwierigkeiten bei ihrer beruflichen Eingliederung

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Peter Wüthrich.

betroffenen Jugendlichen genauer betrachtet und die im Kanton bereits bestehenden Übergangslösungen berücksichtigt werden.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 27. Mai 2015 eingereichten Postulat bitten Grossrätin Andrea Woeffray Burgener und Grossrat Peter Wüthrich den Staatsrat, eine neue Berufsvorbereitungsmassnahme zu entwickeln, die sich speziell an Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung richtet.

Die Verfasser des Postulats zählen vier Profile zu den Jugendlichen mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die einen besonderen Bildungsbedarf haben und eine längere spezifische Begleitung in Form einer Berufsvorbereitungsmassnahme ausserhalb der Arbeitslosenversicherung benötigen:

- > Jugendliche, die das Centre de préformation professionnelle (PreFo) in Grolley besuchen und deren Gesundheitszustand nicht mit dem Einstieg in die Berufswelt vereinbar ist (60 bis 70% der betreuten Jugendlichen);
- > einige junge alleinerziehende Mütter (2 bis 3 Jugendliche);
- > Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besucht haben (5 bis 7 Jugendliche);
- > Jugendliche mit einem Intelligenzquotient (IQ) unter 75 Punkten, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen (etwa zehn Jugendliche in den letzten beiden Jahren).

Der Grosse Rat hat dieses Postulat an der Sitzung vom 15. Dezember 2015 auf Empfehlung des Staatsrats mit 82 Ja-Stimmen gegen 0 Nein-Stimmen und ohne Enthaltungen angenommen und die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) beauftragt, eine Studie zu diesem Thema durchzuführen.

2. Kontextanalyse

Um zu prüfen, ob die Schaffung einer Berufsvorbereitungsmassnahme sinnvoll ist, müssen zunächst der Freiburger Kontext (Schule, Übergangslösungen) und das Profil der

2.1. Kontext: Schule und Übergangslösungen

2.1.1. Die obligatorische Schule

Die obligatorische Schulzeit erstreckt sich über elf Jahre und ist in drei Zyklen unterteilt. Die Orientierungsschule (OS) bildet den dritten und letzten Zyklus und dauert drei Jahre. **Die Schule nimmt bei der Vorbereitung der beruflichen Zukunft der Jugendlichen eine sehr wichtige Rolle ein.**

Ziel der OS ist es, die Kenntnisse und Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler zu festigen, um ihnen nach der obligatorischen Schulzeit den Zugang zu einer Berufsausbildung oder den Besuch einer Schule der Sekundarstufe II zu ermöglichen. Während des gesamten dritten Zyklus bereiten die Schülerinnen und Schüler ihre Berufswahl vor. Dazu prüfen die Klassenlehrpersonen regelmässig ihre Entwicklung. Zudem erhalten sie allgemeinbildende Kurse, bei denen sie auch zwischen verschiedenen Ausbildungsprogrammen wählen können. Jede Schule verfügt über eine Berufsberatungsstelle, die dem Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) unterstellt ist. Die Berufsberaterinnen und Berufsberater helfen den Schülerinnen und Schülern bei der Wahl eines Berufs oder eines Studiengangs. Sie bereiten sie auf die Berufswahl vor und unterstützen sie dabei, ihr Berufsprojekt zu erstellen und eine Lehrstelle zu suchen. Die Schülerinnen und Schüler haben die Möglichkeit, ein 12. – und ausnahmsweise ein 13. – Schuljahr zu absolvieren, um die Ziele des 11. HarmoS-Schuljahres zu erreichen oder ein Sprachenjahr zu machen.

Trotz der Unterstützung der Lehrpersonen und der Berufsberaterinnen und Berufsberater haben aber nicht alle Schülerinnen und Schüler am Ende der OS eine Lösung für ihre Berufsbildung. Einige von ihnen müssen somit auf Übergangslösungen (Integrationskurs, Motivationssemester oder Berufsvorbereitungsmassnahme) zurückgreifen, indem sie sich bei der Plattform Jugendliche (PFJ) anmelden, Praktika absolvieren oder einen kleinen Job finden.

Am 7. Juli 2016 (Schuljahr 2015/16) haben 4451 Schülerinnen und Schüler im Kanton die OS abgeschlossen. Davon hatten 346 (7,8% aller Schüler) noch keine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden. 266 dieser Jugendlichen haben sich bei der PFJ angemeldet (Quelle: BEA).

2.1.2. Der Sonderschulunterricht

Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, die keine Regelschule besuchen können, besuchen eine Sonderschule. Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die im Jahr 2008 in Kraft getreten ist, liegt die Zuständigkeit für die Sonderschulen bei den Kantonen. So ist das Amt für Sonderpädagogik (SoA) für den besonderen Bildungsbedarf der Schülerinnen und Schüler im Vorschul-, Schul- und Nachschulbereich im gesamten Kanton Freiburg zuständig.

Wie die OS-Schülerinnen und -Schüler profitieren auch die Schülerinnen und Schüler, die eine Sonderschule besuchen, von der Berufsberatung. In ihrem Fall wird im letzten Schuljahr ein Gesuch bei der Invalidenversicherungsstelle eingereicht. Schülerinnen und Schüler, die bei ihrer Berufsbildung nicht von der Invalidenversicherung (IV) betreut werden können (IV-Anlehre bei einer spezialisierten Berufsausbildungsstätte), werden an das Amt für Berufsbildung (BBA) oder die Plattform Jugendliche (PFJ) verwiesen, damit sie von geeigneten Übergangslösungen profitieren können.

Das SoA hat im März 2015 das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons Freiburg veröffentlicht. In diesem Konzept ist eine **Fachstelle Berufsberatung für Schülerinnen und Schüler, die am Ende der obligatorischen Schulzeit keine Lösung für ihre berufliche Eingliederung gefunden haben, vorgesehen**. Das BEA plant zudem die Anstellung einer Person, um die Berufsberatung von integrierten Schülerinnen und Schülern, die keine IV-Leistungen erhalten, zu verstärken. Die Einführung dieser Fachstelle erfolgt, sobald die Gesetzesgrundlage (Gesetz über die Sonderpädagogik) in Kraft getreten ist, d.h. wenn möglich im August 2017 oder spätestens im August 2018.

2.1.3. Die Übergangslösungen: das Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung

Die Übergangslösungen erlauben es, eine Brücke zwischen der obligatorischen Schulzeit und dem Beginn der Berufsbildung zu schlagen. Sie dauern in der Regel sechs Monate bis ein Jahr und sollen die schulischen Lücken schliessen und die Jugendlichen bei der Umsetzung eines Ausbildungsprojekts unterstützen. Diese Lösungen bilden das Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung.

Die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) wurde 2007 vom Staatsrat errichtet. Sie ist für die Entwicklung und Umsetzung dieses Betreuungssystems zuständig. Die Plattform Jugendliche nimmt in diesem Betreuungssystem eine zentrale Rolle ein. Sie wurde 2001 eingeführt und verweist die Jugendlichen an die geeignete Übergangslösung. Alle Jugendlichen, die die obligatorische Schulzeit ohne Lösung abschliessen, werden von ihrer Schule oder von den Ämtern, die sie betreuen, an die PFJ verwiesen. Oder sie wenden sich selbst an die Plattform.

Zu den Massnahmen und Lösungen, die Teil dieses Betreuungssystems sind, gehören insbesondere:

- > die Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche;
- > das Motivationssemester Intervalle (für vermittlungsfähige Jugendliche) sowie die Berufsvorbereitungsmassnahmen Reper (für Jugendliche mit wenig Autonomie) und Grolley (für nicht vermittlungsfähige Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten und sehr wenig Autonomie);
- > die Massnahme «Zukunft 20–25» für Jugendliche zwischen 20 und 25 Jahren, die von der Sozialhilfe betreut werden und keine Ausbildung haben;
- > das «Case Management Berufsbildung», das Jugendliche mit Mehrfachproblematik betreut, die die Schule oder eine Übergangslösung ohne Lösung für die Berufsbildung verlassen haben oder ihre Lehre abgebrochen haben.

Die Zahl der Jugendlichen, die sich an die PFJ wenden, nimmt stetig zu: Für das Schuljahr 2015/16 verzeichnete die PFJ 1200 Dossiers. Im Herbst 2015 musste die KJS dringend eine Lösung für rund 80 Jugendliche suchen, die nicht sofort betreut werden konnten, da in den Übergangslösungen bereits alle Plätze besetzt waren. Das Betreuungssystem wurde daher vorübergehend durch die Massnahme *Coaching et stages* (Stiftung Intervalle) ergänzt, die eine Betreuung in abgespeckter Form bietet.

Zudem wurde ab Sommer 2015 ein Pilotprojekt getestet, in dessen Rahmen Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen betreut wurden (siehe Punkt 2.2).

Die Motivationssemester (SEMO) sind übrigens Teil der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), die im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) vorgesehen sind.

2.2. Die Jugendlichen «mit grossen Schwierigkeiten» gemäss den Verfassern des Postulats

2.2.1. Die Jugendlichen in der PreFo Grolley

Die Verfasser des Postulats geben an, dass 70% der Jugendlichen, die die Berufsvorbereitungsmassnahme (PreFo) Grolley besuchen, zum Zielpublikum gehören, das eine längere Begleitung benötigt.

Die PreFo Grolley gehört zu den oben genannten Übergangslösungen. Sie betreut nicht vermittlungsfähige Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung einschliesslich der Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht oder gesundheitliche Probleme haben.

Rund 50 Jugendliche pro Jahr können an dieser Massnahme teilnehmen, die vollumfänglich vom Kanton finanziert wird (über den kantonalen Beschäftigungsfonds). Der Bund finanziert in der Tat nur Massnahmen für Jugendliche, die gemäss der Terminologie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) «sofort vermittlungsfähig» sind. Massnahmen für Jugendliche, die nicht fähig sind, in unmittelbarer Zukunft eine Berufslösung zu finden, müssen folglich vom Kanton finanziert werden.

Nach drei Monaten in der PreFo Grolley melden sich die Jugendlichen aber trotzdem arbeitslos. Mit der Hilfe der PreFo nutzen sie diese Zeit, um ihr Dossier für die Arbeitslosenversicherung zusammenzustellen und sich beim RAV anzumelden. So erhalten sie, wie die anderen Jugendlichen, die an einem Motivationssemester teilnehmen, eine finanzielle Entschädigung der Arbeitslosenversicherung ab dem 4. Monat in der Massnahme und für einen Zeitraum von höchstens 210 Präsenztagen in der Massnahme oder im Praktikum (also höchstens 10 bis 12 Monate). Diese finanzielle Entschädigung beträgt höchstens 450 Franken pro Monat (20.75 Franken pro Tag).

Gemäss den Zahlen der PreFo Grolley hatte die Hälfte der Jugendlichen, die 2014/15 betreut wurden, grosse psychische Probleme: 30% der Jugendlichen hatten ernste Probleme (Hyperaktivität, Aufmerksamkeitsdefizit, Suchterkrankung, Depression) und 20% der Jugendlichen hatten mehrere ernsthafte psychische Probleme (Depression und Angstzustände). Viele dieser Jugendlichen wurden während der obligatorischen Schulzeit psychologische betreut. Bei der Betreuung dieser Jugendlichen sieht die PreFo zunächst die Stärkung der persönlichen Ressourcen vor, bevor der Berufswahlprozess in Angriff genommen wird.

Die Wiedereingliederungsquote der Massnahme für das Schuljahr 2015/16 beträgt 23,4% (gegenüber 32% für 2014/15¹). Während des Schuljahres 2015/16 haben 15 von 64 Teil-

nehmenden eine Lösung im Anschluss an die Massnahme gefunden (8 von ihnen haben ein EBA/EFZ begonnen, 1 eine Ausbildung und 6 haben eine andere Lösung gefunden), 12 Jugendliche haben die Massnahme nicht begonnen, 27 Jugendliche haben sie abgebrochen, 7 haben sie ohne Lösung abgeschlossen und 6 haben die Massnahme im September fortgesetzt (Quelle: PreFo Grolley).

Die Jugendlichen, die die Massnahme ohne Lösung abschliessen, werden, wenn sie dies wünschen, anschliessend vom Case Manager der PFJ betreut.

Im Jahr 2015 wurde **ein Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen der IV-Stelle und der PreFo Grolley eingeführt**. So konnten dank einer engen, gut koordinierten Zusammenarbeit zwischen März und Juli 2016 geeignete Lösungen für acht Jugendliche gefunden werden.

2.2.2. IQ, Sonderschulunterricht und Invalidenversicherung

Die Verfasser des Postulats zählen die «Jugendlichen mit einem IQ unter 75, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen» zum Zielpublikum, das eine längere Betreuung benötigt. In den letzten beiden Jahren seien etwa zehn Jugendliche in dieser Situation gewesen. Daneben führen die Verfasser des Postulats auch die Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht haben (5 bis 7 Jugendliche) zum Zielpublikum.

Begriffe und Stellungnahme der IV-Stelle

Bei der Frage nach den Jugendlichen mit einem IQ unter 75 Punkten, die früher IV-Leistungen erhalten haben, schwingt oft das Gefühl mit, dass die IV-Stelle strenger geworden sei, da für den Erhalt von IV-Leistungen die Schwelle bezüglich des IQ von 75 auf 70 Punkte herabgesetzt worden sei. In ihrer Stellungnahme weist die IV-Stelle jedoch darauf hin, dass dieses Problem auf einer falschen Auslegung im Zusammenhang mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beruht. Denn seither wird der Sonderschulunterricht nicht mehr durch die IV finanziert, sondern durch die Kantone.

Der Sonderschulunterricht richtet sich an Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen, die den Anforderungen der Volksschule nicht genügen und auf einen angepassten Sonderschulunterricht angewiesen sind. In Artikel 8 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) wurde die Gruppe der jungen Versicherten definiert, die Sonderschulunterricht erhalten konnten. Dazu zählten die Versicherten, deren Intelligenzquotient nicht mehr als 75 Punkte beträgt. Was den Anspruch auf eine IV-Unterstützung für die Berufsbildung angeht, so wird und wurde schon immer ein IQ von höchstens 70 Punkten vorausgesetzt.

¹ Zum Vergleich: Bei der PreFo Reper betrug die Wiedereingliederungsquote für das Schuljahr 2015/16 42% und beim SEMO Intervalle 79%.

Ein Gesundheitsschaden wird definiert als eine nachgewiesene Beeinträchtigung mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit und somit auf die Erwerbsfähigkeit. Anhand des IQ kann bestimmt werden, ob ein geistiger Gesundheitsschaden vorliegt. Gemäss dem ICD-10 besteht eine leichte Intelligenzminderung (F70) bei einem IQ zwischen 50 und 69 Punkten: Ein IQ unter 70 geht in der Regel mit einer verminderten Arbeitsfähigkeit einher. In diesem Sinne besteht ein Anspruch auf eine Eingliederungsmassnahme der IV in Form einer erstmaligen beruflichen Ausbildung (Art. 16 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung; IVG; SR 831.20), egal ob es sich um eine besondere Schulung in einem Bildungszentrum oder um eine andere geeignete Ausbildungsmassnahme handelt. **Diese gesetzlichen Aspekte stehen nicht im Zusammenhang mit der 5. oder 6. IV-Revision, sondern bestehen bereits seit Jahren.**

Was die Finanzierung des Sonderschulunterrichts durch die IV angeht (ehemals Art. 8 IVV), wie dies bis Ende 2007 der Fall war, bestand der Anspruch hingegen bereits ab einem IQ unter 75 Punkten. Diese «grosszügige Auslegung» in Bezug auf den Sonderschulunterricht ist darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber den Jugendlichen mit einem IQ zwischen 70 und 75 Punkten die Möglichkeit geben wollte, von der besonderen Betreuung zu profitieren, die der Sonderschulunterricht bietet. Unter Berücksichtigung der Intelligenzentwicklung ist es durchaus plausibel, dass Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besuchen, nicht automatisch Anspruch auf eine erstmalige berufliche Ausbildung haben. Es muss eine zusätzliche medizinische Untersuchung durchgeführt werden.

Früher hatte die IV-Stelle ein Dossier der oder des Jugendlichen, das sie für die Gewährung des Sonderschulunterrichts erstellt und über die Jahre hinweg ergänzt hat. Seit 2008 ist aber die Beantragung einer erstmaligen beruflichen Ausbildung oft das erste Gesuch um Leistungen der Invalidenversicherung. Die IV-Stelle muss somit zunächst ein Dossier zusammenstellen und medizinische Informationen sammeln, um zu bestimmen, ob ein Gesundheitsschaden im Sinne des Gesetzes besteht. Da das Verfahren früher an diesem Punkt einen gewissen Automatismus beinhaltete, macht dies ebenfalls den Eindruck, dass die IV strenger geworden ist.

In einigen Fällen stellt die IV-Stelle nach der Prüfung des Dossiers fest, dass kein Gesundheitsschaden im Sinne des Gesetzes besteht (z.B. Schwierigkeiten, die ausschliesslich auf sprachliche Probleme zurückzuführen sind). Sodass sie in manchen Fällen Leistungen ablehnt. Das kann fälschlicherweise den Eindruck vermitteln, dass die IV ihr Vorgehen geändert hat.

Auch wenn bei ihnen keine Intelligenzminderung diagnostiziert werden kann, da ihr IQ über 70 Punkten liegt, weisen Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besucht haben, gemäss der IV-Stelle oft Anzeichen einer Komorbidität auf.

Diese Komorbidität ermöglicht es der IV, dennoch auf das Gesuch um eine erstmalige berufliche Ausbildung einzutreten. **Daher kommt es zurzeit nur in Ausnahmefällen vor, dass die Gesuche von Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht haben, abgelehnt werden.**

Was die Jugendlichen betrifft, deren IQ keinen Anspruch auf IV-Leistungen gibt (IQ zwischen 70 und 80 Punkten), aber den Sonderschulunterricht besucht haben, so kann die IV-Stelle wie oben erwähnt gestützt auf eine allfällige Komorbidität dennoch auf ihr Gesuch eintreten.

Massnahme und Projekt für Jugendliche, die keinen Anspruch auf IV-Leistungen haben

In ihrem Bericht vom 12. Dezember 2012 hat die KJS vorgeschlagen, eine Massnahme für «Jugendliche mit Schwierigkeiten, die von der IV nicht berücksichtigt werden» zu entwickeln. Dieses zweijährige Pilotprojekt sollte als Ergänzung zum *Centre de préformation professionnelle* in Grolley die Unterstützung einer spezialisierten Berufsbildungsstätte bieten (Prof-In Courtepin und CFPS Schloss Seedorf). Vorgeesehen war, dass die Jugendlichen Berufspraktika absolvieren, um in verschiedenen Berufen zu schnuppern und später eine anerkannte Ausbildung beginnen zu können. Im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen hat der Staatsrat entschieden, dieses Projekt nicht zu finanzieren.

Nachdem festgestellt wurde, dass einige Jugendliche, die sich bei der PFJ angemeldet haben, gesundheitliche Probleme hatten, hat die IV-Stelle im Jahr 2014 für die KJS das Projekt «Früherkennung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die auch von gesundheitlichen Problemen betroffen sind» entwickelt. Gemäss Angaben der Übergangslösungen und der Plattform Jugendliche sind rund 20 Jugendliche davon betroffen.

Das Projekt wurde am 9. Juli 2015 offiziell lanciert. Es sieht drei Etappen vor:

1. Erkennung der Jugendlichen mit gesundheitlichen Problemen, die keine IV-Leistungen beziehen, durch die PFJ oder durch eine Massnahme;
2. Einschätzung der Situation durch ein multidisziplinäres Team (bestehend aus einer Eingliederungsberaterin, einem Arzt der IV-Stelle und einer Person der PFJ);
3. Vergabe von Massnahmen im Rahmen der Massnahmen der Frühintervention der IV-Stelle.

Das Pilotprojekt sah vor, 20 Jugendliche aufzunehmen. Nur 14 Fälle wurden gemeldet und konnten am Projekt teilnehmen. Davon bezogen 7 Jugendliche IV-Leistungen. Somit wiesen nur 7 Jugendliche das festgelegte Profil auf. **Letztlich nahmen 4 Jugendliche an allen Etappen des Projekts bis zur Vergabe von Massnahmen teil.** Die Assessment-Sitzun-

gen mit den Fachleuten der IV waren ein effizientes Mittel bei der Bestimmung der Situation der Jugendlichen.

Zu erwähnen ist auch, dass im Verlaufe des Projekts, die PreFo Grolley beauftragt wurde, die zehn Fälle mit den grössten Schwierigkeiten (gesundheitliche Probleme) zu ermitteln. Mithilfe des multidisziplinären Projektteams sollten die angetroffenen Probleme klar identifiziert werden. Es wurde nur ein Fall weitergeleitet.

Es wurden zudem keine Jugendlichen, die Probleme wegen eines tiefen IQ haben oder den Sonderschulunterricht besuchen, für die Teilnahme am Projekt gemeldet. Angesichts der Resultate dieses Projekts scheinen die bestehenden Lösungen ausreichend zu sein. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass es Jugendliche gibt, die dem gesuchten Profil entsprechen.

Weiter gilt es zu erwähnen, dass das SoA keine Jugendlichen verzeichnet hat, die den Sonderschulunterricht besucht und am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit im Juni 2016 keine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden haben.

Das Projekt hat trotzdem erlaubt, Klarheit zu schaffen, was die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen der IV-Stelle und der PreFo Grolley bezüglich der Jugendlichen angeht, die IV-Leistungen beziehen (einige von ihnen hatten Massnahmen abgelehnt, die von der IV angeboten wurden).

2.2.3. Junge alleinerziehende Mütter

Die Verfasser des Postulats zählen die «jungen alleinerziehenden Mütter» zum Zielpublikum, das eine längere Betreuung benötigt (etwa 2 bis 3 Jugendliche).

Infolge des Postulats Eric Collomb/Antoinette Badoud zur Integration von alleinerziehenden Müttern in den Arbeitsmarkt wurde dem Grossen Rat am 25. November 2014 ein Bericht vorgelegt (2014-DEE-46).

Aus diesem Bericht geht hervor, dass es **im Kanton Freiburg nur wenige Fälle von jungen alleinerziehenden Müttern** gibt. Wenn eine Jugendliche schwanger wird, passen sich die Schulen und die Übergangseinrichtungen an, damit sie ihre Ausbildung weiterführen kann. Der Bericht wies ebenfalls darauf hin, dass bereits eine Einrichtung besteht, die auf diese Fälle spezialisiert ist: die Institution Aux Etangs in Freiburg. Eine gute Koordination zwischen dieser Institution und den betroffenen Einrichtungen oder Schulen erlaubte es den Jugendlichen bisher, ihre Ausbildung weiterzuführen. Die Situation der Jugendlichen wird von Fall zu Fall behandelt und je nach Komplexität werden individuelle Lösungen gesucht.

Für diese Zielgruppe gibt es somit bereits Lösungen. Die betroffenen Akteure passen sich an und zeigen sich flexibel.

Der Staatsrat hat es daher nicht für nötig erachtet, zusätzliche Massnahmen einzuführen.

3. Schlussfolgerung

Die Analyse, ob die Schaffung einer Berufsvorbereitungsmassnahme für Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung sinnvoll ist, hat es erlaubt, den Freiburger Kontext, das genannte Zielpublikum sowie die bereits bestehenden Lösungen zu untersuchen.

Die obligatorische Schulzeit (Regelschule, Sonderschule) soll alle Jugendlichen auf die Wahl eines Berufs oder eines Studiengangs vorbereiten und sie bei der Wahl begleiten. Sie spielt dabei eine zentrale Rolle und verdient es unterstützt und verstärkt zu werden. Verbesserungen sind im Gang.

Leider erreichen einige Jugendliche das Ende der obligatorischen Schulzeit, ohne eine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden zu haben, weshalb sie auf die vom Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung angebotenen Übergangslösungen zurückgreifen müssen. Eine breite Auswahl an Massnahmen steht ihnen zur Verfügung (Integrationskurse, Motivationssemester, Berufsvorbereitungsmassnahme, Case Management, Massnahme «Zukunft 20–25» und weitere Ad-hoc-Massnahmen und -Projekte). Diese Massnahmen erlauben es, eine individuelle Lösung für alle Jugendlichen zu finden, die sich an das Betreuungssystem wenden.

Die Zahl der Jugendlichen, die sich an die PFJ wenden, steigt stetig an. Die Anzahl Plätze in den Übergangsmassnahmen und die finanziellen Mittel nehmen aber nicht im gleichen Masse zu. Das aktuelle Betreuungssystem hat seine volle Kapazität erreicht.

Die KJS sorgt für die Kohärenz dieses Betreuungssystems und ist dafür zuständig, allfällige Schwachstellen zu entdecken und das System zu verbessern: Sie konsolidiert die bestehenden Massnahmen, indem sie ihre Flexibilität steigert, damit sie besser auf die einzelnen Jugendlichen abgestimmt sind, und indem sie auf die Einführung zusätzlicher Massnahmen verzichtet, die das bereits dichte Betreuungssystem nur schwerfälliger machen würden.

Die in diesem Bericht dargelegte Analyse macht deutlich, dass die im Postulat genannten Zielgruppen nur klein (oder gar inexistent) sind und die bereits bestehenden Lösungen nutzen können. Die beteiligten Akteure zeigen sich flexibel, um bestmöglich auf die einzelnen Fälle einzugehen. Denn jeder Fall ist einzigartig und unterscheidet sich von den anderen und verdient die am besten geeignete Lösung.

Es ist nicht sicher, ob eine längere Betreuung die sehr komplexen Fälle regeln könnte. Eine intensive Zusammenarbeit oder die Vergabe von Massnahmen erlaubt es, Härtefälle lösen. Zu

erwähnen ist zudem, dass das Pilotprojekt «Früherkennung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die auch von gesundheitlichen Problemen betroffen sind» (siehe Seiten 5 und 6 dieses Berichts) wegen fehlender Fälle keinen Erfolg hatte. Dieses Pilotprojekt hatte die KJS zusammen mit der IV-Stelle für Jugendliche lanciert, die von den Verfassern des Postulats als Zielgruppe bezeichnet wurden.

Der Staatsrat hebt die grosse Arbeit hervor, die die KJS für die Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung leistet. Der Staatsrat ist sich der heiklen Situation der Betroffenen vollkommen bewusst. Doch aufgrund des oben genannten Sachverhalts ist er der Meinung, dass die Einführung einer zusätzlichen Massnahme nicht notwendig ist. Er bittet den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Message 2016-DIAF-49

19 septembre 2016

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle
 «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)**

Conformément aux articles 117, 118 et 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique».

Déposée le 20 avril 2015 par le Comité d'initiative «Transparence du financement de la politique», cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (art. 125 LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, dans le but de contraindre les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations à publier leurs comptes. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* N° 42 du 16 octobre 2015 et sa validité a été constatée par le Grand Conseil par décret du 18 mars 2016.

Le Grand Conseil est invité par le Conseil d'Etat à ne pas se rallier à cette initiative entièrement rédigée et à ne pas lui opposer de contre-projet (art. 125 al. 2 LEDP).

1. Texte de l'initiative

Le texte de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est le suivant:

**Initiative populaire cantonale
 «Transparence du financement de la politique»**

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme il suit:

**Art. 139a (nouveau)
 Obligation de transparence**

¹ *Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:*

a) *lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;*

b) *pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;*

c) *l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.*

² *Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.*

³ *Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.*

⁴ *Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.*

2. Non-ralliement à l'initiative

Le groupe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) a, à de nombreuses reprises, recommandé à la Suisse de régler par une loi le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La Confédération a toujours refusé de le faire, outre pour les motifs figurant ci-dessous, parce que les cantons jouissent d'une large autonomie: selon le Conseil fédéral, imposer aux cantons une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Le Conseil d'Etat adhère pleinement à cette manière de voir.

S'agissant des autres arguments en défaveur de la mise en place d'une législation nationale ou cantonale en la matière, à l'instar du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat considère que les particularités du système politique suisse et fribourgeois sont difficilement conciliables avec des dispositions législatives ou constitutionnelles sur le financement des partis, ceci quand bien même les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel ont mis en place leurs propres réglementations. La

démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font en effet que les partis ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. La vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse, et dans le canton de Fribourg, comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat craint qu'en légiférant sur le financement des partis politiques, l'on arrive progressivement à un système qui entraînerait une mainmise de l'Etat sur les partis politiques et groupements d'électeurs et d'électorales. Cela serait en définitive dommageable pour le dynamisme de la vie politique fribourgeoise, traditionnellement inspirée par le sens de la responsabilité individuelle.

On pourrait aussi se poser la question de savoir si, en rendant obligatoire comme le veulent les initiants la publication de l'identité des personnes physiques et morales qui participent au financement des partis politiques, on n'èbrècherait pas indirectement, dans le même temps, le principe du secret du vote.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que la mise en œuvre de l'initiative nécessiterait, tant pour l'Etat que pour les partis politiques et groupements d'électeurs, la mise en place d'un appareil bureaucratique vraisemblablement coûteux. Il est préférable que les partis politiques et groupes d'électeurs utilisent les moyens dont ils disposent grâce à leurs membres pour le financement des campagnes, au lieu de les dépenser pour l'accomplissement de contrôles et publications superflus.

3. Absence de contre-projet

S'il ne se rallie pas à l'initiative, le Grand Conseil peut, dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet. Pour les motifs évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat estime inopportun de légiférer en la matière. C'est la raison pour laquelle aucun contre-projet n'est opposé à l'initiative.

4. Vote sur l'initiative

La procédure ultérieure, pour une initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est notamment régie par les articles 118 et 125 LEDP. Si le Grand Conseil décide, comme proposé dans le présent décret, de ne pas se rallier à l'initiative «Transparence du financement de la politique» et qu'il n'élabore pas de contre-projet, la votation aura lieu dans le délai (d'ordre) d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

En application de l'article 118 al. 1 LEDP, «*Une initiative à laquelle le Grand Conseil s'est rallié ne peut plus être retirée*». L'article 118 al. 2 prévoit en revanche qu'«*Une initiative à laquelle le Grand Conseil ne s'est pas rallié peut être retirée*

au plus tard dans les trente jours dès la publication dans le Recueil officiel fribourgeois du décret soumettant l'initiative au peuple». L'éventuel retrait doit, le cas échéant, être communiqué par les signataires autorisés en vertu de l'article 113 LEDP.

5. Conclusion

Le Grand Conseil est invité à ne pas se rallier à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», à ne pas lui opposer de contre-projet, et à recommander au peuple de la rejeter.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

Botschaft 2016-DIAF-49

19. September 2016

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die Verfassungsinitiative «Transparenz bei
der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)**

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 117, 118 und 125 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf über die Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Transparenz bei der Finanzierung der Politik».

Mit dieser Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 125 PRG), die am 20. April 2015 vom Initiativkomitee «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» eingereicht wurde, wird eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 verlangt, um die politischen Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, zu verpflichten, ihre Rechnung offenzulegen. Ihr Zustandekommen wurde im *Amtsblatt* Nr. 42 vom 16. Oktober 2015 und ihre Gültigkeit vom Grossen Rat mit Dekret vom 18. März 2016 festgestellt.

Der Grosse Rat wird vom Staatsrat eingeladen, sich dieser Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nicht anzuschliessen und keinen Gegenvorschlag dazu zu unterbreiten (Art. 125 Abs. 2 PRG).

b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;

c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.

² Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.

³ Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.

⁴ Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

1. Text der Initiative

Der Text der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lautet wie folgt:

**Kantonale Volksinitiative
«Transparenz bei der Finanzierung der Politik»**

Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

**Art. 139a (neu)
Verpflichtung zur Transparenz**

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;

2. Nichtunterstützung der Initiative

Die Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) hat der Schweiz wiederholt empfohlen, die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Der Bund hat sich dem stets widersetzt. Nebst aus den unten aufgeführten Gründen auch, weil die Kantone eine grosse Autonomie haben: Gemäss dem Bundesrat würde sich eine einheitliche Regelung der Parteienfinanzierung auf nationaler Ebene mit der föderalistischen Tradition kaum ertragen. Der Staatsrat schliesst sich dieser Sichtweise voll und ganz an.

Was die weiteren Argumente betrifft, die gegen eine gesetzliche Regelung auf nationaler oder kantonaler Ebene in diesem Bereich sprechen, so ist der Staatsrat wie der Bundesrat der Ansicht, dass die Eigenheiten des schweizerischen und freiburgischen politischen Systems nur schwer mit Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen zur Parteienfinanzierung vereinbar sind, obwohl die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg eine gesetzliche Regelung eingeführt haben. Wegen

der direkten Demokratie und den damit verbundenen häufigen Abstimmungen sind auf der politischen Bühne nicht nur Parteien, sondern zahlreiche andere Akteure tätig. Das politische Leben sowie die Finanzierung der Parteien sind in der Wahrnehmung der Schweizer und der Freiburger Bevölkerung noch weitgehend Sache privaten Engagements und nicht des Staates. Der Staatsrat befürchtet, dass eine gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung nach und nach zu einem System führen wird, das eine Einflussnahme des Staates auf die politischen Parteien und Wählergruppen nach sich zieht. Dies wäre der Dynamik des politischen Lebens in Freiburg letztendlich abträglich, das traditionsgemäss von Eigenverantwortung geprägt ist.

Es stellt sich auch die Frage, ob mit der von den Initiantinnen und Initianten gewollten zwingenden Offenlegung der Identität von natürlichen und juristischen Personen, die sich an der Parteienfinanzierung beteiligen, nicht indirekt auch der Grundsatz des Abstimmungs- und Wahlheimnisses verletzt würde.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Umsetzung der Initiative sowohl für den Staat als auch für die politischen Parteien und Wählergruppen mit der Einsetzung eines wahrscheinlich kostspieligen bürokratischen Apparats verbunden wäre. Es ist vorzuziehen, dass die politischen Parteien und Wählergruppen die Mittel, über die sie dank ihrer Mitglieder verfügen, für die Kampagnenfinanzierung verwenden, anstatt sie für überflüssige Kontrollen und Veröffentlichungen auszugeben.

3. Kein Gegenvorschlag

Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Aus den oben erwähnten Gründen erachtet es der Staatsrat nicht als sinnvoll, in diesem Bereich ein Gesetz auszuarbeiten. Es wird daher kein Gegenvorschlag zur Initiative unterbreitet.

4. Abstimmung über die Initiative

Das weitere Verfahren bei einer Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ist namentlich in den Artikeln 118 und 125 PRG geregelt. Wenn der Grosse Rat, wie in diesem Dekret vorgeschlagen wird, beschliesst, sich der Initiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht anzuschliessen und er keinen Gegenvorschlag ausarbeitet, so findet die Volksabstimmung innert der (ordentlichen) Frist von einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative statt.

Laut Artikel 118 Abs. 1 PRG gilt: «Eine Initiative, der sich der Grosse Rat angeschlossen hat, kann nicht mehr zurückgezogen werden.» In Artikel 118 Abs. 2 steht folgende Bestimmung: «Eine Initiative, der sich der Grosse Rat nicht angeschlossen hat, kann innert 30 Tagen, nachdem das Dekret, das die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF) veröffentlicht wurde, zurückgezogen werden.» Ein allfälliger Rückzug muss von den berechtigten Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern gemäss Artikel 113 PRG mitgeteilt werden.

5. Schlussfolgerung

Der Grosse Rat wird eingeladen, sich der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht anzuschliessen, keinen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten und dem Stimmvolk ihre Ablehnung zu empfehlen.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

relatif à l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 117, 118 et 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;

Vu l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» déposée le 20 avril 2015 et publiée dans la Feuille officielle du 1^{er} mai 2015 (FO 2015 pp. 700 et 701);

Vu le décret du 18 mars 2016 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique»;

Vu le message 2016-DIAF-49 du Conseil d'Etat du 19 septembre 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

¹ Le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

² Il ne lui oppose pas de contre-projet.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de la rejeter.

Art. 3

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Dekret

vom

über die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 117, 118 und 125 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;

gestützt auf die am 20. April 2015 eingereichte und am 1. Mai 2015 im Amtsblatt veröffentlichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (ABl 2015 S. 700 und 701);

gestützt auf das Dekret vom 18. März 2016 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»;

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-49 des Staatsrats vom 19. September 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

² Er unterbreitet keinen Gegenvorschlag dazu.

Art. 2

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Art. 3

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

ANNEXE

Texte de l'initiative

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme il suit:

Art. 139a (nouveau) Obligation de transparence

¹ Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;
- b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;
- c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.

² Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.

³ Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.

⁴ Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

ANHANG

Text der Initiative

Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 139a (neu) Verpflichtung zur Transparenz

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

- a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;
- b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;
- c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.

² Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.

³ Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.

⁴ Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-49

Projet de décret
Initiative constitutionnelle
"Transparence du financement de la politique"
(votation populaire)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-122

Présidence : Jean-Pierre Doutaz

Membres : Susanne Aebischer, Solange Berset, Didier Castella, Eric Collomb, Pierre Mauron, Ruedi Schläfli, André Schneuwly, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 7 voix contre 4 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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).

GROSSER RAT

2016-DIAF-49

Dekretsentwurf
Verfassungsinitiative
«Transparenz bei der Finanzierung der Politik»
(Volksabstimmung)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-122

Präsidium: Jean-Pierre Doutaz

Mitglieder: Susanne Aebischer, Solange Berset, Didier Castella, Eric Collomb, Pierre Mauron, Ruedi Schläfli, André Schneuwly, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf 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 de minorité

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1 al. 1

¹ Le Grand Conseil ~~ne~~ se rallie ~~pas~~ à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

Art. 1 al. 2

Biffer.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de ~~la rejeter~~ l'accepter.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

La commission propose au Grand Conseil de renvoyer le projet de décret au Conseil d'Etat, lequel est prié d'établir un rapport détaillé sur les pratiques internationales, suisse et cantonales actuelles en matière de transparence du financement de la politique ainsi que sur le développement à moyen terme de celles-ci.

Il lui est également demandé un aperçu des discussions menées à ce jour dans le canton sur ce sujet, notamment lors de la Constituante.

Le Grand Conseil pourra ainsi décider en connaissance de cause.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1 Abs. 1

¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» ~~nicht~~ an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

Art. 1 al. 2

Streichen.

Art. 2

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative ~~abzulehnen~~ anzunehmen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A1 *Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, den Dekretsentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen. Dieser wird gebeten, einen ausführlichen Bericht über die Praxis bei der Transparenz bei der Finanzierung der Politik im Ausland, in der Schweiz und in den Kantonen und über deren mittelfristige Entwicklung auszuarbeiten.*

Er wird ebenfalls ersucht, einen Überblick über die bisher im Kanton geführte Diskussion, namentlich im Verfassungskomitee, zu geben.

Der Grosse Rat kann dann in Kenntnis der Sachlage entscheiden.

Amendements

Art. 1 al. 1

¹ Le Grand Conseil ~~ne~~ se rallie ~~pas~~ à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

Art. 1 al. 2

Biffer.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de ~~la rejeter~~ l'accepter.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Demande de renvoi

La demande de renvoi est refusée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

Première lecture

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

Änderungsanträge

Art. 1 Abs. 1

¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» ~~nicht~~ an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

Art. 1 Abs. 2

Streichen.

Art. 2

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative ~~abzulehnen~~ anzunehmen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisungsantrag

A1 Der Rückweisungsantrag wird mit 6 gegen 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.

Erste Lesung

A2 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A3 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A4 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 21 novembre 2016

Den 21. November 2016

Message 2016-DIAF-51

11 octobre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 26 avril 2016 (Motion 2016-GC-45), le député Bertschi demande au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales afin que la gestion des volumes et du prix du lait soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs. Ceci dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière».

Cette motion donne écho à la situation préoccupante de la production de lait de centrale, avec un niveau de prix très bas depuis de nombreux mois, qui provoque de sérieux problèmes financiers dans de nombreuses exploitations agricoles du canton de Fribourg. Avec ses conditions naturelles favorables à la production laitière, le canton de Fribourg est particulièrement exposé aux déséquilibres structurels qui pourraient en résulter. La motion relève également que les organisations de défense laitière ne sont pas parvenues à gérer la situation, et notamment à contrôler les volumes de production, depuis la fin du contingentement laitier en 2009.

Lors de sa séance du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement en l'application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret et le présent message.

2. Bref aperçu de la situation

Une analyse détaillée de la situation des producteurs de lait fribourgeois et des mesures prises sur le plan cantonal font l'objet de la réponse du Conseil d'Etat du 14 décembre 2015 à la question du député Xavier Ganioz «Quelle aide du canton aux producteurs de lait?» (QA 2015-CE-257). Ne sont indiqués ici que les développements significatifs intervenus depuis lors.

Les volumes totaux de production de lait sur le plan suisse ont été, au cours du 1^{er} trimestre 2016, supérieurs de 2,8% à ceux du 1^{er} trimestre 2015. Une baisse s'est amorcée dès avril 2016 et au 2^e trimestre, la production était de 1,4% inférieure à 2015. La comparaison de la mise en valeur du lait entre le

1^{er} semestre 2015 et le 1^{er} semestre 2016 effectuée par la fiduciaire TSM met en évidence une baisse de la production de fromage de -1,9%, et une hausse de la production de beurre (+0,2%) et de poudre de lait écrémé (+24%). C'est un signe que le marché n'a pas encore retrouvé son équilibre. D'ailleurs, la baisse de consommation de lait et de crème n'est pas compensée par l'évolution positive du côté des yogourts et des spécialités; pour les centrales laitières, cette évolution correspond à une perte de parts de marché de 1,4% en équivalents lait par rapport aux six premiers mois de 2015. On relève toutefois une évolution positive pour le lait bio, avec une progression des volumes mis en valeur de 5,5% au 1^{er} semestre 2016.

Sur le front des prix à la production, l'Observation du marché de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) montre une moyenne de 58.06 ct/kg pour le mois de mai 2016, avec de fortes différences entre les canaux de transformation: 51.08 ct/kg pour le lait de centrale, 71.29 ct/kg pour la transformation artisanale en fromage (82.30 ct/kg dans la zone du Gruyère AOP et du Vacherin fribourgeois AOP) et 73.79 ct/kg pour le lait bio. C'est pour le lait de centrale conventionnel que l'évolution est la plus difficile:

Prix du lait à la production, lait de centrale conventionnel

ct/kg	2012	2013	2014	2015	2016
Moyenne annuelle	57.88	63.08	65.15	57.09	
Moyenne du mois de mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Source: Observatoire du marché OFAG 06/2016

Dans les pays qui nous entourent, les prix à la production sont aussi à un niveau historiquement bas. Ils ont par exemple chuté de 8.5% en France entre mai 2015 et mai 2016, de 11.9% en Autriche et de 6.9% en Allemagne pour la même période. La suppression des contingents dans l'Union européenne au 1^{er} avril 2015 a aussi contribué à cette situation chez nos voisins européens. Quelques premiers signes de reprise se font cependant sentir, avec des notations à la hausse sur les marchés internationaux à terme de beurre et de poudre de lait.

Sur les plans organisationnel et politique, à relever la tenue d'un sommet entre la défense professionnelle (Producteurs suisses de lait et Union suisse des paysans), les principales organisations de producteurs, les principaux transformateurs de lait et l'Interprofession du lait (IP Lait) le 27 mai dernier. La directrice IAF y a également participé comme déléguée de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture. Ce sommet n'a pas débouché sur des dispositions contraignantes pour sortir de la crise prises directement entre partenaires du marché, mais sur des pistes de solutions avec un contrat-type plus contraignant et sur des revendications financières à l'égard de la Confédération. Par la suite, le comité de l'IP Lait s'est engagé à rendre les contrats d'achat de lait plus contraignants, ce qui est susceptible d'aller dans le sens voulu par la motion. Il devrait faire des propositions d'ici l'assemblée des délégués de l'automne 2016, afin que les nouveaux contrats puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Le 24 août dernier, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion du conseiller national Jacques Nicolet (16.3329) «Exiger de l'Interprofession du Lait une réelle gestion des quantités en matière de production laitière». Il argue de l'absence de base légale pour contraindre l'IP Lait à appliquer un système de gestion des quantités et indique que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de proposer au Parlement une modification de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) qui l'autoriserait à édicter des prescriptions dans ce sens à l'égard de l'IP Lait, ou à intervenir lui-même dans la gestion des volumes de la production laitière. Il reconnaît cependant la nécessité de renforcer la fiabilité des conventions réglant les quantités et les prix dans les contrats d'achat de lait. Il est donc à l'écoute des nouvelles propositions annoncées par l'IP Lait et mentionne la possibilité du Conseil fédéral de déclarer de force obligatoire un nouveau contrat-type, sur la base de l'article 37 LAgr.

3. Position du canton de Fribourg

Le principe suivi avec l'abandon du contingentement laitier dès 2009 de donner davantage de responsabilités aux acteurs du marché pour gérer la production n'est pas à remettre en cause. Il a permis des développements positifs dans les filières axées sur la qualité, l'innovation et la différenciation des produits. Les filières des fromages AOP notamment Gruyère et Vacherin Fribourgeois, sont parvenues à mettre en place, sur la base de décisions consensuelles entre producteurs, transformateurs et affineurs, une gestion des volumes qui colle bien aux réalités du marché et permet de maintenir des prix et des marges rémunératrices à tous les échelons. Par contre, dans le secteur du lait de centrale, la situation est insatisfaisante, avec des conditions d'achat fluctuant au gré des transformateurs, et une absence de transparence dans la fixation des prix et la répartition des volumes dans les segments A, B et C. A ne pas nier que certains producteurs visent plutôt une stratégie de quantité. Il est indéniable que les produc-

teurs de lait de centrale devraient disposer de davantage de sécurité et de prévisibilité sur les volumes et les prix qui leurs seront accordés, avec un horizon qui permette leurs nécessaires décisions d'entrepreneurs. La DIAF est intervenue à plusieurs niveaux en demandant d'utiliser les possibilités qu'offre l'art.37 de la loi sur l'agriculture. Elle a adressé un courrier dans ce sens au Conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann l'automne passé et a rencontré la Fédération des Producteurs suisses de lait PSL ce printemps. La directrice IAF est également intervenue à la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture.

Le contexte est globalement difficile, avec une consommation à la baisse, la concurrence accrue de produits importés et le frein sur les exportations suite à la surévaluation du franc suisse et un accroissement du tourisme d'achat. Malgré cela, il y a moyen d'améliorer la fiabilité des conditions d'achat de lait à l'avantage des producteurs.

A cette fin, trois types de mesures sont à envisager. D'une part, de leur seule responsabilité, les producteurs pourraient accroître leur poids dans les négociations avec leurs partenaires commerciaux en regroupant leurs forces. Il est frappant de constater que dix ans après les premières sorties volontaires du contingentement étatique, il y a toujours dispersion des producteurs dans plus de 40 organisations différentes, alors que du côté de la transformation et du commerce de détail, un nombre très limité de partenaires tiennent les leviers de la négociation. Deuxièmement, certaines organisations de producteurs contribuent elles-mêmes à une instabilité et une imprévisibilité du marché en ne concluant pas de contrats de longue durée avec des transformateurs, au moins pour une partie des volumes qu'elles prennent en charge. Elles règlent alors l'écoulement du lait au jour le jour (marché spot). Ici, il appartiendrait à l'IP Lait d'imposer des dispositions qui disciplinent ces pratiques et pourraient d'ailleurs être soutenues par la force obligatoire accordée par le Conseil fédéral.

Enfin, dans le sens proposé par la motion, il est nécessaire que les contrats de vente et d'achat de lait comprennent davantage de dispositions contraignantes et permettent une gestion fiable et dynamique des volumes dans le respect de la diversité des situations dans les différentes filières de mise en valeur du lait. Cela passe par des engagements clairs et irrévocables sur les prix, les volumes et leur répartition dans les trois segments, ainsi que sur la liberté des producteurs de livrer ou non du lait dans le segment C (destiné à l'exportation au prix mondial, donc pratiquement sans valeur ajoutée). Le Conseil d'Etat est d'avis que, pour tenir réellement compte des fluctuations du marché, les engagements irrévocables devraient porter sur au moins douze mois pour les quantités et au moins six mois pour les prix, et que les contrats devraient comporter des clauses transparentes si une adaptation des prix devait se révéler indispensable pour la durée résiduelle du contrat.

De telles dispositions sont conformes à la base légale sur le contrat-type dans le domaine laitier (art. 37 LAgr). Cet article donne la responsabilité première de l'élaboration d'un contrat-type aux interprofessions du secteur laitier, ce qui laisse ouverte l'élaboration de contrats différents pour le lait de centrale et pour le lait de fromagerie, par exemple. Le Conseil fédéral peut intervenir à deux échelons: en déclarant de force obligatoire générale le contrat-type élaboré par l'interprofession (art. 37 al. 3 LAgr), et en édictant des prescriptions temporaires de même nature si l'interprofession ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type (art. 37 al. 6 LAgr). Concrètement, le Conseil fédéral est donc légitimé à agir, même si l'IP Lait ne devait pas aboutir dans les démarches sur lesquelles elle s'est engagée. La gravité de la situation actuelle justifie son intervention.

Enfin, pour que les contrats ne restent pas lettre morte, il apparaît nécessaire de renforcer la surveillance de leur respect tant par les acheteurs que par les vendeurs.

Les propositions formulées dans le projet de décret sur le dépôt d'une initiative cantonale ont le double avantage de garder la responsabilité première de la résolution de la crise du côté des acteurs du marché regroupés en interprofession, et de permettre une intervention rapide du Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Une proposition de modifier la loi prendrait plusieurs années et aurait une issue incertaine.

4. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale

A teneur des articles 71 let. b, 73 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler ce qui suit:

- 1) L'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.
- 2) Outre l'introduction d'un considérant, le droit fédéral prévoit une autre spécificité à l'article 46 al. 5 du Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13): *«Lors de l'examen préalable d'une initiative d'un canton et quelle que soit la catégorie dans laquelle elle a été classée, un député du canton dont émane l'initiative peut en faire le développement par oral à condition qu'il ait été désigné par la majorité des députés du canton concerné».*

Il s'ensuit que s'il est envisagé de permettre à un membre du Grand Conseil de défendre oralement la présente initiative devant la Commission du Conseil national lors de son examen préalable, il conviendra de désigner ledit membre du Grand Conseil à l'occasion de l'adoption du présent décret.

A défaut c'est en principe le Conseil d'Etat, qui représente le canton (art. 114 al. 1 Cst), qui devrait exclusivement être entendu par le conseil prioritaire. Le Conseil d'Etat délèguera un de ses membres pour cette audition.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion; il propose son acceptation et lui donne directement suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.

Botschaft 2016-DIAF-51

11. Oktober 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion)

1. Einleitung

Mit einer am 26. April 2016 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2016-GC-45) ersucht Grossrat Bertschi den Staatsrat, «sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann mit dem Ziel, für jedes Milchjahr Transparenz in die Produktionsmengen und die Produktionsplanung zu bringen».

Diese Motion ist eine Reaktion auf die besorgniserregende Situation bei der Molkereimilchproduktion mit einem seit Monaten sehr tiefen Preisniveau, das viele Landwirtschaftsbetriebe des Kantons Freiburg in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten bringt. Mit seinen für die Milchproduktion guten natürlichen Voraussetzungen ist der Kanton Freiburg besonders anfällig für die strukturellen Ungleichgewichte, die daraus resultieren könnten. Die Motion weist auch darauf hin, dass es den Interessenorganisationen der Milchproduzentinnen und Milchproduzenten seit der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 nicht gelungen ist, die Situation in den Griff zu bekommen und namentlich die Milchmengen zu kontrollieren.

An seiner Sitzung vom 11. Oktober 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er hat beschlossen, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) direkt Folge zu geben. Er unterbreitet dem Grossen Rat somit einen Dekretsentwurf und diese Botschaft.

2. Kurzer Überblick über die Situation

In der Antwort des Staatsrats vom 14. Dezember 2015 auf die Anfrage von Grossrat Xavier Ganiot «Wie hilft der Kanton den Milchproduzenten?» (QA 2015-CE-257) wurde eine detaillierte Analyse der Situation der Freiburger Milchproduzenten und der auf kantonaler Ebene ergriffenen Massnahmen vorgenommen. Es sind hier daher lediglich die relevanten Entwicklungen, die seither stattgefunden haben, aufgeführt.

Das Gesamtvolumen der Milchproduktion in der Schweiz lag im Laufe des ersten Quartals 2016 2,8% über dem Volumen im ersten Quartal 2015. Ab April 2016 zeichnete sich ein Rückgang ab und im zweiten Quartal war die Produktion 1,4% tiefer als 2015. Ein von der TSM-Treuhand vorgenommener Vergleich der Milchverwertung zwischen dem ersten Halbjahr 2015 und dem ersten Halbjahr 2016 macht einen Rückgang bei der Käseproduktion von -1,9% und ein Anstieg der Butter- (+0,2%) und Magermilchpulverproduktion (+24%) deutlich. Dies zeigt, dass der Markt nach wie vor nicht im Gleichgewicht ist. Der Rückgang des Konsums von Milch und Rahm wird im Übrigen nicht kompensiert durch die positive Entwicklung bei den Joghurts und Spezialitäten; für die Molkereien entspricht diese Entwicklung einem Marktanteilverlust von 1,4% in Milchäquivalenten gegenüber den ersten sechs Monaten 2015. Es sei jedoch auf die positive Entwicklung bei der Biomilch hingewiesen, mit einem Anstieg der verwerteten Volumen von 5,5% im ersten Halbjahr 2016.

Bei den Produktionspreisen ist der Marktbeobachtung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) ein Durchschnitt von 58.06 Rp./kg für Mai 2016 zu entnehmen, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Verarbeitungskanälen: 51.08 Rp./kg für Molkereimilch, 71.29 Rp./kg für die gewerbliche Verarbeitung zu Käse (82.30 Rp./kg in der Gruyère-AOP- und Vacherin-fribourgeois-AOP-Zone) und 73.79 Rp./kg für Biomilch. Für die herkömmliche Molkereimilch ist die Entwicklung am schwierigsten:

Produzentenpreise für Milch, konventionelle Molkereimilch

Rp./kg	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresdurchschnitt	57.88	63.08	65.15	57.09	
Durchschnitt Mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Quelle: Marktbeobachtung BLW 06/2016

In unseren Nachbarländern sind die Produzentenpreise ebenfalls auf einem historisch tiefen Niveau. So sind sie zwischen Mai 2015 und Mai 2016 in Frankreich um 8,5% gesunken, in Österreich um 11,9% und in Deutschland um 6,9%. Der

Ausstieg aus der Milchkontingentierung der Europäischen Union am 1. April 2015 hat bei unseren Nachbarn ebenfalls zu dieser Situation beigetragen. Es gibt jedoch erste Anzeichen für eine Erholung mit Aufwertungen auf den internationalen Märkten bei der Butter und beim Milchpulver.

Auf organisatorischer und politischer Ebene sei der Gipfel erwähnt, der am vergangenen 27. Mai zwischen der Interessenvertretung (Schweizer Milchproduzenten und Schweizer Bauernverband), den wichtigsten Produzentenorganisationen, den wichtigsten Milchverarbeitern und der Branchenorganisation der Milchwirtschaft (BO Milch) stattgefunden hat. Die Direktorin ILF hat ebenfalls teilgenommen als Delegierte der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren. Dieser Gipfel führte nicht dazu, dass direkt zwischen den Marktpartnern verbindliche Abmachungen für einen Ausweg aus der Krise getroffen worden wären. Es wurden jedoch Lösungsansätze gefunden mit einem verbindlicheren Standardvertrag und finanziellen Forderungen gegenüber dem Bund. In der Folge hat sich der Vorstand der BO Milch dafür eingesetzt, dass die Milchkaufverträge verbindlicher werden, was in die von der Motion gewollte Richtung gehen dürfte. Bis zur Delegiertenversammlung im Herbst 2016 sollte er Vorschläge gemacht haben, damit die neuen Verträge am 1. Januar 2017 in Kraft treten können.

Am 24. August hat der Bundesrat die Ablehnung der Motion von Nationalrat Jacques Nicolet (16.3329) «Die Branchenorganisation Milch dazu verpflichten, die Milchmengen tatsächlich zu steuern» beantragt. Er macht geltend, dass keine rechtliche Grundlage besteht, um der BO Milch vorzuschreiben, dass sie eine Mengensteuerung umsetzt, und hält fest, dass der Bundesrat nicht die Absicht hat, dem Parlament eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) vorzuschlagen, die es ihm erlauben würde, der BO Milch entsprechende Vorschriften zu machen oder selber in die Steuerung der Milchmenge einzugreifen. Er räumt jedoch ein, dass die Verlässlichkeit der Vereinbarungen zu Mengen und Preisen in den individuellen Milchkaufverträgen verbessert werden muss. Er ist somit offen für neue, von der BO Milch angekündigte Vorschläge und erwähnt die Möglichkeit des Bundesrats, den neuen Standardvertrag gestützt auf Artikel 37 LwG allgemeinverbindlich zu erklären.

3. Position des Kantons Freiburg

Das mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung von 2009 verfolgte Prinzip, den Marktakteuren bei der Steuerung der Produktion mehr Verantwortung zu übertragen, darf nicht in Frage gestellt werden. Es führte zu positiven Entwicklungen in den Branchen, die sich auf Qualität, Innovation und Differenzierung der Produkte ausrichteten. Die AOP-Käse-Branchen, namentlich Gruyère und Vacherin Fribourgeois, haben basierend auf Konsensentscheidungen zwischen Produzenten, Verarbeitern und Affineuren eine

Volumensteuerung erreicht, die den Marktgegebenheiten entspricht und dank der korrekten Preise und Margen auf allen Stufen sichergestellt werden können. Im Sektor Molkereimilch ist die Situation jedoch unbefriedigend, mit von den Wünschen der Verarbeiter abhängigen Schwankungen bei den Verkaufsbedingungen sowie fehlender Transparenz bei der Festlegung der Preise und der Aufteilung der Mengen in A-, B- und C-Milch. Es ist auch nicht zu leugnen, dass gewisse Produzenten eher auf Quantität setzen. Die Molkereimilchproduzenten müssten zweifellos über mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit bei den Mengen und Preisen verfügen, mit Perspektiven, die unternehmerische Entscheidungen ermöglichen. Die ILFD hat auf mehreren Ebenen Schritte unternommen und gefordert, die Möglichkeiten, die Art.37 des Landwirtschaftsgesetzes bietet, zu nützen. Sie hat sich in diesem Sinn im letzten Herbst schriftlich an Bundesrat Johann Schneider-Ammann gewandt und im diesem Frühling die Schweizer Milchproduzenten (SMP) zu einem Gespräch getroffen. Die Direktorin ILF hat sich auch bei der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren entsprechend eingesetzt.

Das Umfeld ist allgemein schwierig mit rückläufigem Konsum, vermehrter Konkurrenz von Importprodukten, dem starken Franken als Exportbremse und zunehmendem Einkaufstourismus. Dennoch gibt es eine Möglichkeit, die Sicherheit der Verkaufsbedingungen für die Milch zugunsten der Produzenten zu verbessern.

Drei Arten von Massnahmen können dazu in Betracht gezogen werden. Einerseits könnten sich die Produzenten in Eigenverantwortung bei den Verhandlungen mit ihren Handelspartnern mehr Gewicht verschaffen, indem sie ihre Kräfte bündeln. Es ist frappant, dass die Produzenten zehn Jahre nach den ersten freiwilligen Ausstiegen aus der staatlichen Kontingentierung nach wie vor auf über 40 verschiedene Organisationen verstreut sind, während auf Seiten der Verarbeiter und des Detailhandels eine sehr beschränkte Zahl von Partnern an den Schalthebeln der Verhandlungen sitzt. Zweitens tragen gewisse Produzentenorganisationen selbst zur Instabilität und Unvorhersehbarkeit des Marktes bei, indem sie mit den Verarbeitern keine langfristigen Verträge abschliessen, zumindest für einen Teil der Mengen, die sie übernehmen. Vielmehr regeln sie die Milchlieferungen von Tag zu Tag (Spotmarkt). Hier wäre es Sache der BO Milch, Bestimmungen durchzusetzen, die diesen Praktiken Einhalt gebieten, und die im Übrigen mit einer Allgemeinverbindlicherklärung des Bundesrats unterstützt werden könnten.

Schliesslich ist es, wie in der Motion gefordert, nötig, dass die Kauf- und Verkaufverträge für Milch mehr verbindliche Bestimmungen enthalten und eine zuverlässige und dynamische Mengensteuerung ermöglichen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Milchverwertungsbranchen. Dies erfolgt über klare und

unwiderrufliche Verpflichtungen betreffend die Preise, Mengen und ihre Verteilung auf die drei Segmente, und es muss den Produzenten frei stehen, ob sie Milch ins C-Segment (für den Export zum Weltmarktpreis bestimmt, also praktisch ohne Wertschöpfung) liefern wollen oder nicht. Der Staatsrat ist der Meinung, dass für die Mengen unwiderrufliche Verpflichtungen für mindestens 12 Monate und für die Preise für mindestens 6 Monate eingegangen werden müssen, damit den Schwankungen des Marktes auf realistische Weise Rechnung getragen werden kann, und dass die Verträge transparente Klauseln enthalten müssen, falls sich eine Anpassung der Preise für die verbleibende Vertragsdauer als unabdingbar erweisen sollte.

Solche Vorschriften entsprechen den rechtlichen Grundlagen für den Standardvertrag im Milchsektor (Art. 37 LwG). Dieser Artikel überträgt die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung eines Standardvertrags den Branchenorganisationen des Milchsektors. So besteht die Möglichkeit, unterschiedliche Verträge zum Beispiel für die Molkereimilch und die Käsereimilch auszuarbeiten. Der Bundesrat kann auf zwei Stufen intervenieren: Er kann den von der Branchenorganisation ausgearbeiteten Vertrag allgemeinverbindlich erklären (Art. 37 Abs. 3 LwG), und er kann vorübergehend gleichartige Bestimmungen erlassen, wenn sich die Branchenorganisation nicht auf einen Standardvertrag einigen kann (Art. 37 Abs. 6 LwG). Konkret hat der Bundesrat somit das Recht zu handeln, auch wenn die BO Milch die Vorgehensweise, zu der sie sich verpflichtet hat, nicht zum Abschluss bringen sollte. Die Dringlichkeit der aktuellen Lage rechtfertigt sein Einschreiten.

Damit die Verträge schliesslich nicht toter Buchstabe bleiben, muss ihre Einhaltung seitens der Käufer und der Verkäufer verstärkt überwacht werden.

Die im Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative formulierten Vorschläge haben den doppelten Vorteil, dass die Hauptverantwortung für die Lösung der Krise bei den in der Branchenorganisation zusammengeschlossenen Marktakteuren bleibt und ein rasches Einschreiten durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg möglich ist. Eine Gesetzesänderung zu beantragen würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen und hätte einen ungewissen Ausgang.

4. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 73 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung,

ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen seien folgende Punkte in Erinnerung gerufen:

- 1) Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.
- 2) Neben der Einführung eines Erwägungsgrunds sieht das Bundesrecht in Artikel 46 Abs. 5 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13) eine weitere Besonderheit vor: *«Unabhängig von der Beratungsform kann bei der Vorprüfung einer Standesinitiative ein Ratsmitglied aus dem Kanton, welcher Urheber der Initiative ist, die Initiative mündlich begründen, sofern die Mehrheit der Abgeordneten des Kantons ein solches Ratsmitglied bezeichnet»*. Falls also vorgesehen ist, einem Mitglied des Grossen Rats zu ermöglichen, diese Initiative anlässlich der Vorprüfung vor der Kommission des Nationalrats mündlich zu verteidigen, sollte diese Person bei der Annahme dieses Dekrets bestimmt werden. Andernfalls vertritt grundsätzlich der Staatsrat den Kanton (Art. 114 Abs. 1 KV), der ausschliesslich vom Erstrat angehört werden sollte. Der Staatsrat delegiert diese Anhörung an eines seiner Mitglieder.

5. Schlussbemerkung

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion; er beantragt ihre Annahme und gibt ihr direkt Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

Décret

du

portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu l'article 105 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu l'article 69 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);
Vu la motion 2016-GC-45 du député Jean Bertschi intitulée «Initiative cantonale – Crise laitière et gestion des volumes»;
Vu le message 2016-DIAF-51 du Conseil d'Etat du 11 octobre 2016;

Considérant:

Par motion déposée et développée le 26 avril 2016, le député Jean Bertschi demande au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales afin que la gestion des volumes et du prix du lait soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs, cela dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière».

La loi fédérale sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) comprend, à l'article 37, les dispositions nécessaires pour répondre à cet objectif. L'Interprofession du lait s'est engagée à soumettre à ses délégués, en automne 2016, une modification de son contrat-type, avec des clauses plus contraignantes qui devraient aller dans le sens voulu par la motion. Le Conseil fédéral peut subséquemment donner la force obligatoire générale à ce nouveau contrat-type, dans la mesure où il répond aux exigences de la motion en matière de transparence et de sécurité de planification pour les producteurs. Si ces exigences n'étaient pas remplies, le Conseil fédéral disposerait selon l'article 37 al. 6 LAgr de la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des prescriptions provisoires conformes à cet objectif.

Dekret

vom

über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf Artikel 105 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
gestützt auf Artikel 69 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);
gestützt auf die Motion 2016-GC-45 von Grossrat Jean Bertschi «Standesinitiative – Milchkrise und Mengensteuerung»;
nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-51 des Staatsrats vom 11. Oktober 2016;

in Erwägung:

Mit einer Motion, die er am 26. April 2016 eingereicht und begründet hat, ersucht Grossrat Jean Bertschi den Staatsrat, «sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann, mit dem Ziel, für jedes Milchjahr Transparenz in die Produktionsmengen und die Produktionsplanung zu bringen».

Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) enthält in Artikel 37 die nötigen Bestimmungen, um diesem Ziel zu entsprechen. Die Branchenorganisation Milch hat sich verpflichtet, ihren Delegierten im Herbst 2016 eine Änderung ihres Standardvertrags mit zwingenderen Klauseln zu unterbreiten, die in die Richtung, die von der Motion gewünscht wird, gehen sollten. Der Bundesrat kann diesen neuen Standardvertrag daraufhin allgemeinverbindlich erklären, sofern er den Anforderungen der Motion an die Transparenz und die Planungssicherheit für die Produzenten gerecht wird. Würden diese Anforderungen nicht erfüllt, so kann der Bundesrat nach Artikel 37 Abs. 6 LwG auf dem Verordnungsweg vorübergehend Vorschriften erlassen, die diesem Ziel entsprechen.

Lors de sa séance du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement.

Sur la proposition du Conseil d'Etat,

Décrète:

Art. 1

S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

Les autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour que:

1. *Le Conseil fédéral rende obligatoire, à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru, un contrat-type, conformément à l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAg; RS 910.1), avec un engagement irrévocable d'au moins douze mois sur les quantités et leur répartition dans les différents segments de valorisation et des prix fixés pour au moins six mois. Une clause transparente règle une éventuelle adaptation des prix pour la durée résiduelle du contrat. Le contrat doit en outre garantir la liberté du producteur de livrer ou non les quantités imputées au segment C ainsi que l'absence de conséquences sur les quantités et les prix pour le lait livré dans les segments A et B au cours des périodes contractuelle et subséquente, en cas de non-livraison dans le segment C.*
2. *Si l'Interprofession du lait ne parvient pas à s'entendre sur un contrat-type qui comprenne les dispositions exposées au point 1, le Conseil fédéral édicte des prescriptions équivalentes pour une période de deux ans.*
3. *Le Conseil fédéral assure une surveillance crédible du respect des clauses obligatoires du contrat-type par les acheteurs et les vendeurs de lait.*

Art. 2

Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

An seiner Sitzung vom 11. Oktober 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er beschloss, ihr direkt Folge zu geben.

Auf Antrag des Staatsrats,

beschliesst:

Art. 1

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind damit:

1. *der Bundesrat nach Artikel 37 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) einen Standardvertrag auf allen Stufen des Kaufs und des Verkaufs von Rohmilch verbindlich erklärt, mit einer unwiderruflichen Verpflichtung von mindestens 12 Monaten über die Mengen und die Verteilung in den verschiedenen Segmenten und mit für mindestens 6 Monate festgelegten Preisen. Eine transparente Klausel regelt eine allfällige Anpassung der Preise für die verbleibende Vertragsdauer. Der Vertrag muss zudem sicherstellen, dass es dem Produzenten freigestellt wird, die dem C-Segment zugeteilten Mengen zu liefern. Es muss auch gewährleistet sein, dass es während der Vertrags- und der darauf folgenden Periode keine Folgen für die Mengen und die Preise der in die A- und B-Segmente gelieferten Milch hat, wenn keine Milch ins C-Segment geliefert wird;*
2. *der Bundesrat entsprechende Vorschriften für eine Dauer von zwei Jahren erlässt, wenn sich die Branchenorganisation Milch nicht auf einen Standardvertrag einigen kann, der die Bestimmungen nach Punkt 1 enthält;*
3. *der Bundesrat gewährleistet, dass die Einhaltung der verbindlichen Klauseln des Standardvertrags durch die Milchkäufer und -verkäufer glaubwürdig überwacht wird.*

Art. 2

Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-51

**Projet de décret:
Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des
volumes de production laitière)**

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-123

Présidence : Christian Ducotterd

Membres : Jean Bertschi, David Bonny, Sylvie Bonvin-Sansonens, Charles Brönnimann, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Fritz Glauser, Denis Grandjean, René Kolly, Nicolas Repond

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 1, 1^{re} proposition, 1^{re} phr.

[Les autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour que :]

1. *Le Conseil fédéral rende obligatoire, à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru, un contrat-type, conformément à l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1), avec un engagement irrévocable d'au moins ~~douze~~ six mois sur les quantités et leur répartition dans les différents segments de valorisation et des prix fixés pour au moins ~~six~~ trois mois. ...*

GROSSER RAT

2016-DIAF-51

**Dekretsentwurf:
Standesinitiative bei der Bundesversammlung
(Mengensteuerung der Milchproduktion)**

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-123

Präsidium : Christian Ducotterd

Mitglieder : Jean Bertschi, David Bonny, Sylvie Bonvin-Sansonens, Charles Brönnimann, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Fritz Glauser, Denis Grandjean, René Kolly, Nicolas Repond

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 1, 1. Antrag, 1. Satz

A1 *[Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind damit:]*

1. *der Bundesrat nach Artikel 37 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) einen Standardvertrag auf allen Stufen des Kaufs und des Verkaufs von Rohmilch verbindlich erklärt, mit einer unwiderruflichen Verpflichtung von mindestens ~~12~~ 6 Monaten über die Mengen und die Verteilung in den verschiedenen Segmenten und mit für mindestens ~~6~~ 3 Monate festgelegten Preisen. ...*

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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).

Représentation du Grand Conseil auprès des autorités fédérales

Pour le cas où ce projet de décret serait adopté par le Grand Conseil et transmis au Parlement fédéral, la commission propose au Bureau que les rapporteurs chargés de représenter le Grand Conseil devant les commissions fédérales chargées de l'examen préalable soient choisis parmi les personnes suivantes : Jean Bertschi (député), Fritz Glauser (député), Marie Garnier (conseillère d'Etat).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Lecture des articles

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

Le 24 novembre 2016

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekrets-entwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Vertretung des Grossen Rates gegenüber den Bundesbehörden

Für den Fall dass dieser Dekretsentwurf vom Grossen Rat angenommen und ans Bundesparlament überwiesen werden sollte, beantragt die Kommission dem Büro, dass als Berichterstatter, die den Grossen Rat gegenüber den vorberatenden Kommissionen vertreten, Mitglieder der folgenden Liste bestimmt werden: Jean Bertschi (Grossrat), Fritz Glauser (Grossrat), Marie Garnier (Staatsrätin).

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Lesung der Artikel

A1	Antrag A1 obsiegt gegen ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE	mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 24. November 2016

Rapport 2016-DICS-51

5 décembre 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella –
Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles
du canton de Fribourg**

1. Introduction	1
1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles	2
2. Hautes écoles fribourgeoises	3
2.1. Statut légal	3
2.2. Gouvernance et organes	4
2.3. Coopérations entre les hautes écoles	7
3. Financement	8
3.1. Mécanismes de financement	8
3.2. Evolution des dépenses cantonales	9
3.3. Eléments d analyse	12
4. Conclusion	14

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des députés Laurent Thévoz et Didier Castella relatif à la gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg.

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 19 mai 2015, les députés Laurent Thévoz et Didier Castella demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'opportunité de disposer d'une stratégie cantonale pour le financement des hautes écoles. En particulier, ils demandent au Conseil d'Etat d'évaluer les trois aspects suivants:

1. Evolution du budget cantonal consacré aux hautes écoles ces dernières décennies en termes absolus et relatifs.
2. Opportunité de créer «un espace» d'échange et de coordination entre les hautes écoles fribourgeoises et l'administration cantonale.
3. Nécessité de se doter d'une stratégie de financement des hautes écoles.

Dans la réponse du Conseil d'Etat du 12 octobre 2015, l'accent a déjà été mis sur les points suivants:

- > La formation constitue l'atout principal du canton de Fribourg tant pour son positionnement au niveau national qu'en tant que moteur de son développement

économique et sociétal. La concentration importante des hautes écoles dans le canton est ainsi le gage de son dynamisme.

- > La comparaison entre les différents types de hautes écoles est limitée par les différences entre leurs missions et leurs modes de fonctionnement. De plus, la HES-SO//FR se trouve dans une situation particulière, car elle fait partie d'une haute école intercantonale et est complètement intégrée dans le système financier de la HES-SO.
- > La création d'un «espace d'échange, d'information, de concertation et de collaboration» entre les hautes écoles ne semble pas indiquée et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, la Conférence suisse des hautes écoles a pour objectif principal d'assurer une coordination dans ce domaine. Deuxièmement, il est dans la compétence du Conseil d'Etat et du Grand Conseil de décider des allocations des ressources. Finalement, il semblerait contreproductif d'établir une nouvelle structure, étant donné que les instruments instaurés par la nouvelle législation sont seulement dans la phase de mise en place.

Le présent rapport a été élaboré, conformément au vœu des deux postulants, en collaboration avec les hautes écoles fribourgeoises. Il présente une analyse de la situation des hautes écoles fribourgeoises, de leur gouvernance et de leurs mécanismes de financement. Ces derniers éléments sont largement tributaires d'importantes modifications légales au niveau

fédéral et cantonal qui n'ont pas encore été mises complètement en pratique.

Le canton de Fribourg est en charge de trois hautes écoles, chacune relevant d'un type distinct: Université de Fribourg (UNIFR), Haute école spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg (HES-SO//FR) et Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP-PH FR). Les origines de toutes les trois remontent au 19^e siècle, même si seule l'Université n'a changé ni de nom ni de position dans la systématique de la formation. La HES-SO//FR et la HEP-PH FR sont devenues des hautes écoles seulement à la fin du 20^e siècle. Ces trois hautes écoles se différencient également par leur positionnement ou statut dans le paysage suisse des hautes écoles: l'Université est une institution cantonale indépendante, bénéficiant du subventionnement fédéral et disposant d'un siège à *swissuniversities* (Conférence des recteurs des hautes écoles); la HES-SO//FR fait partie de la HES-SO et c'est cette dernière qui reçoit les subventions fédérales et siège à *swissuniversities*; finalement, la HEP-PH FR est, comme l'Université, une institution cantonale indépendante et dispose d'un siège à *swissuniversities*, mais elle n'a pas droit aux subventions fédérales. Ces différences, ainsi que les missions de chaque type de haute école, sont présentées de manière plus détaillée dans le rapport, car elles influent tant sur la gouvernance que sur les mécanismes de financement des hautes écoles fribourgeoises. Ceux-ci sont également largement influencés par les dispositions de la législation fédérale sur les hautes écoles et par les décisions des organes communs qu'elle a créés. La coordination du domaine des hautes écoles voulue par le peuple avec l'article 63a de la Constitution fédérale exige à plusieurs égards la compatibilité des règles cantonales avec celles établies au niveau national. Pour cette raison, le présent rapport commence par un bref aperçu de la législation fédérale sur les hautes écoles.

1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), le paysage des hautes écoles suisses a été profondément modifié. Adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011, cette loi met en pratique les dispositions constitutionnelles, issues de la votation de mai 2006, qui chargent la Confédération et les cantons de «veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles».

Elle se veut aussi une réponse à la pression financière croissante au sein du secteur public, à l'importance toujours plus marquée de la science pour notre société et l'économie, ainsi qu'à l'internationalisation du domaine des hautes écoles. Ainsi, l'objectif central de la LEHE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, est d'établir un domaine suisse des hautes

écoles concurrentiel, coordonné et de haute qualité. La loi crée les organes communs et arrête leurs compétences – parmi lesquelles la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux –, instaure un système d'accréditation cohérent pour toutes les hautes écoles et établit les critères de versement des contributions fédérales. L'accréditation institutionnelle constitue la condition pour l'octroi des contributions fédérales et pour le droit à l'appellation qui autorise les hautes écoles à utiliser dans leur nom le terme «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique». Seule une haute école qui offre la formation et la recherche de haute qualité, qui garantit le droit de participation, qui promeut l'égalité des chances et l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes et qui respecte les principes du développement durable peut être accréditée. En plus, les institutions doivent disposer «d'une direction et d'une organisation efficaces» et des instruments pour contrôler la réalisation de leur mandat.

Les organes communs créés par la LEHE sont les suivants:

- > Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) qui siège en conférence plénière et en Conseil des hautes écoles;
- > *swissuniversities*, conférence des recteurs des hautes écoles qui réunit les trois conférences des recteurs pré-existantes CRUS, KFH et COHEP;
- > Conseil suisse d'accréditation.

Le mandat de coordination de ces nouveaux organes a été élargi et renforcé par rapport à la situation des anciennes lois. Ainsi, le Conseil des hautes écoles édicte les dispositions portant sur les cycles d'études, et le passage et la mobilité entre et à l'interne des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques. Il assure aussi la coordination du domaine des hautes écoles et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, et il décide de l'attribution des contributions fédérales liées aux projets. Finalement, il est chargé de définir les caractéristiques des différents types de hautes écoles. En ce qui concerne le financement des hautes écoles, la LEHE instaure un nouveau processus dont l'élément principal est constitué par les coûts de référence. Ceux-ci sont établis par la Conférence plénière en fonction du type de haute école et du groupe de branches d'études. Les coûts de référence se basent sur les coûts moyens de la formation issus des comptabilités analytiques, mais ils prennent également en compte la recherche indispensable à un enseignement de qualité de niveau haute école. Les coûts de référence servent, d'une part, à établir les besoins de financement pour les hautes écoles durant une période de financement fédéral correspondante aux crédits FRI (formation, recherche et innovation) et, d'autre part, à pondérer les effectifs d'étudiants dans les modèles de répartition des subventions fédérales de base. Il est prévu que les mêmes coûts soient utilisés dans les accords intercantonaux de financement, les travaux de révision de l'accord intercantonal universitaire étant en cours.

Ce changement de paradigme et la coordination nationale renforcée ont une grande influence sur le développement des hautes écoles. Les décisions concernant de nombreux aspects de la politique des hautes écoles ne peuvent plus être prises de manière indépendante au niveau cantonal, mais elles doivent tenir compte du nouveau cadre légal national et des décisions des organes communs. L'entrée en vigueur de la LEHE survient en deux temps: les dispositions concernant les organes et l'accréditation sont en vigueur depuis le début 2015 tandis que les dispositions financières – dont les détails doivent encore être arrêtés par l'ordonnance fédérale – entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017 seulement. Ainsi, le nouveau système de coordination et d'encouragement de la LEHE se trouve actuellement dans une phase de mise en place et de consolidation. Il est beaucoup trop tôt pour le soumettre à une analyse.

2. Hautes écoles fribourgeoises

L'Université de Fribourg est depuis sa fondation en 1889 un lieu de formation et de recherche ainsi qu'une institution créatrice d'emplois. Son mandat est celui d'une université complète avec une large offre de formation et une riche activité de recherche dans ses cinq facultés: des lettres, des sciences économiques et sociales, de droit, de théologie et des sciences. L'Université de Fribourg est, depuis sa création, l'unique université bilingue en Suisse; son orientation et sa tradition sont internationales. Dans la recherche, elle vise l'acquisition des connaissances fondamentales, mais elle est également active dans la recherche appliquée. Cette dernière offre des points communs avec les HES dont l'activité de recherche est centrée sur des projets d'application et de développement. De par le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche, les résultats de la recherche sont directement intégrés dans la formation de base et la formation continue. De cette manière, l'Université de Fribourg offre un enseignement qui prépare aux métiers et aux activités exigeant une formation supérieure, ceci par l'acquisition de connaissances approfondies dans des domaines spécifiques, ainsi que par une large formation générale et par le développement d'une pensée méthodique, critique et éthique. L'Université offre à des institutions publiques et aux tiers des services en lien avec l'enseignement et la recherche.

Le canton de Fribourg est le siège de quatre hautes écoles spécialisées réunies au sein de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg: Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR, fondée en 1896 en tant qu'Ecole des arts et métiers); Haute école de gestion (HEG-FR, fondée en 1991 en tant qu'Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA); Haute école de santé (HEdS-FR, fondée en 1913 en tant qu'Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) et Haute école de travail social (HETS-FR, fondée en 1972 en tant qu'Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg). La base légale de la Haute école spé-

cialisée de Suisse occidentale (HES-SO) a été établie en 1997 avec la signature par les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Valais du Concordat intercantonal créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale. Avec la Convention intercantonale sur la HES-SO révisée – qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 – les organes de la HES-SO ont été placés sous l'autorité d'un rectorat. Celui-ci coordonne la mise en œuvre des quatre missions légales des HES qui sont: formation de base (bachelor/master); formation postgrade et perfectionnement professionnel; recherche appliquée et développement et prestations à des tiers; relations nationales et internationales. Cette coordination passe, d'une part, par le biais des domaines (six en tout, Fribourg participant aux quatre suivants: Ingénierie et Architecture, Economie et Services, Santé et Travail social) et, d'autre part, par les directions générales qui représentent les hautes écoles spécialisées d'un canton, voire d'une région comme c'est le cas pour l'Arc (cantons de Berne, Jura et Neuchâtel).

La Haute Ecole pédagogique Fribourg est née en 2001, issue de l'ancienne Ecole normale cantonale. Avec l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 4 octobre 1999 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg a été posée la pierre angulaire de la HEP-PH FR. Celle-ci est aujourd'hui une institution de formation bilingue de niveau tertiaire. Elle fournit des prestations dans le domaine de la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes au degré primaire et, pour certaines branches, secondaire, ainsi que dans celui de la documentation pédagogique et du multimédia. Elle est également active sur le plan de la recherche et du développement. Dans le domaine de la formation initiale, la HEP-PH FR offre:

1. une formation à l'enseignement pour les degrés préscolaires et primaires dans deux langues nationales (le français et l'allemand) ainsi qu'une formation bilingue, et
2. des filières de formation à l'enseignement des activités créatrices, de l'économie familiale et des arts visuels, en français et en allemand, dans le cadre de la formation DAES 1 (diplôme d'aptitudes à l'enseignement au secondaire 1) de l'Université de Fribourg.

2.1. Statut légal

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, les transformations du système de soutien de la recherche et de la relève au niveau national, mais aussi les développements de l'environnement international marqué par une concurrence accrue exercent une influence sur la juridiction cantonale relative aux hautes écoles. Avec la révision ou l'élaboration de nouvelles lois dans le domaine des hautes écoles, le canton de Fribourg a pris la mesure des changements survenus. Il dispose aussi aujourd'hui d'une législation beaucoup plus uniforme que par le passé. Ce chapitre la présente brièvement dans la mesure où les nouvelles lois cantonales constituent le fonde-

ment pour la mise en œuvre de nouveaux instruments stratégiques et opérationnels.

La révision partielle de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. L'Université bénéficiait déjà, depuis 1997, d'une personnalité juridique propre et d'une certaine autonomie; une révision partielle de la loi était suffisante. Les modifications opérées reflètent le développement progressif des relations entre l'Université et son canton de tutelle dans le sens d'une autonomie accrue. La planification de l'Université et son financement par le canton font nouvellement l'objet d'une convention d'objectifs, établie pour une période de cinq ans, et des enveloppes budgétaires qui y sont liées. L'organisation structurelle de l'Université et sa gouvernance ont été simplifiées, notamment par une présentation plus claire des diverses compétences du Rectorat et du Sénat. Les compétences des organes centraux ont été mieux différenciées de celles des facultés, ces dernières étant principalement en charge de l'enseignement et de la recherche. Afin que l'Université puisse exercer son régime d'autonomie, des compétences appartenant anciennement à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) lui ont été attribuées. Ainsi, à titre d'exemple, le Rectorat est devenu, sur la base de la loi révisée, l'autorité d'engagement des membres du corps professoral. Une révision partielle des statuts de l'Université est entrée en vigueur en même temps que la révision de la loi; une révision totale est en cours. Le nouveau règlement sur les finances a été adopté par le Sénat le 28 septembre 2016 et ratifié par le Conseil d'Etat le 31 octobre 2016.

La nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, après sa ratification par les parlements des sept cantons partenaires (BE, FR, GE, JU, NE, VD et VS). Même si cette convention laisse les cantons libres d'organiser leurs hautes écoles, elle contient des dispositions avec lesquelles les bases légales cantonales devaient être harmonisées. La loi du 15 mai 2014 sur la Haute école spécialisée de la Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a réuni les quatre écoles sous une loi commune en abrogeant les trois lois qui régissaient ces écoles précédemment. Avec la LHES-SO//FR, le Grand Conseil a octroyé à la HES-SO//FR sa propre personnalité juridique qui renforce son autonomie et favorise l'accomplissement des missions HES. Tout le personnel de la HES-SO//FR reste soumis à la loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg, mais son engagement est nouvellement de la compétence de la direction générale de l'école. Le règlement d'organisation et le règlement du personnel de la HES-SO//FR sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2015; celui sur la gestion financière et les normes comptables a été adopté par le Conseil d'Etat et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

La loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, apporte trois nouveautés importantes: elle dote la HEP de la personnalité

juridique et la confirme ainsi dans sa qualité d'établissement autonome de niveau tertiaire. Des compétences appartenant au Conseil d'Etat ou à la DICS ont été transférées à l'institution et attribuées soit à la commission de la HEP-PH FR soit à la direction de celle-ci et le rôle du recteur ou de la rectrice a également été renforcé. De plus, le principe d'assurance qualité est désormais ancré dans la loi. Il en découle pour la HEP-PH FR l'obligation de disposer d'un système de gestion de la qualité et de contrôler régulièrement la qualité de ses prestations, entre autres de l'enseignement. La troisième modification concerne l'organisation de la HEP-PH FR qui a été simplifiée en clarifiant la structure de chaque secteur et entité. Les différents règlements qui permettront de concrétiser les instruments et les mécanismes de la nouvelle loi sont en cours d'élaboration.

2.2. Gouvernance et organes

Les lois cantonales sur les hautes écoles règlent, entre autres, leur gouvernance en instaurant les organes et en déterminant leurs compétences. Celles-ci portent en particulier sur les aspects stratégiques et opérationnels, dont la conception et gestion à l'interne des institutions constitue la base même de leur autonomie.

Organes de l'UNIFR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Sénat	Organe délibératif suprême Réunion: min. 4 fois/an	12 membres, dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de l'Université, 3 par le Conseil d'Etat, 3 par le Grand Conseil), et 6 désignés par les corps universitaires (3 professeur-e-s, 1 collaborateur/trice scientifique, 1 étudiant-e, 1 personnel admin./techn.)	Adopte les statuts/règlements concernant l'ensemble de l'Université Elit le recteur ou la rectrice et vice-recteurs/trices Assure la liberté académique Donne son préavis sur la convention d'objectifs avec l'Etat, l'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Approuve le rapport annuel du Rectorat Ratifie les statuts des facultés/corps universitaires
Rectorat	Organe dirigeant et exécutif Réunion: en principe toutes les 2 semaines (env. 23 fois/an)	Recteur/rectrice 4 vice-recteurs/vice-rectrices	Responsable de la politique générale de l'Université Responsable de la stratégie et la planification pluriannuelle Conclut la convention d'objectifs avec l'Etat et élabore la proposition d'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Responsable des relations extérieures avec les autorités et des institutions d'enseignement et de recherche
Assemblée plénière	Réunion: Lors de la nomination du recteur ou de la rectrice	Tous les membres du corps professoral et par faculté: 2 représentants du corps des collaborateurs scientifiques, 2 du corps des étudiants, 1 du personnel admin./techn., et 5 représentants du personnel admin./techn. dépendant des organes centraux	Propose la nomination du recteur ou de la rectrice au Sénat
Conseil de faculté	Organe délibératif de la faculté Réunion: au moins deux fois par semestre	Membres: représentants du corps professoral, corps des collaborateurs scientifiques des étudiant-e-s et une personne représentant le personnel admin./techn.	Arrête les statuts/règlements de la faculté Assure la qualité de l'enseignement et de la recherche Elit le doyen
Doyen-s	Organe dirigeant et exécutif (assisté par le Conseil décanal)	Choisi parmi les membres du corps professoral de la faculté	Préside et dirige le conseil de faculté Prend des décisions dans sa compétence Représente la faculté dans le cadre de la loi et des statuts
Conseil décanal	Organe dirigeant et exécutif (ensemble avec le doyen/la doyenne)	Doyen/doyenne 2 vice-doyens/-doyennes	Elabore la politique générale et les grandes lignes du développement de la faculté

L'organisation présentée ci-dessus est le résultat du développement historique de l'Université. Elle aboutit à une articulation fine entre, d'une part, les besoins d'un enseignement et d'une recherche libres et de haute qualité (approche bottom-up) et, d'autre part, les exigences du positionnement stratégique de l'institution, compte tenu des défis actuels de la politique des hautes écoles. Pour maîtriser au mieux ces défis, les dernières modifications de la loi sur l'Université ont renforcé les compétences du rectorat et du recteur ou de la rectrice. En même temps, tout en élargissant l'autonomie universitaire, la coordination entre les gouvernances politique, administrative et académique revêt une nouvelle forme: l'Etat en sa qualité d'autorité de tutelle, peut établir des objectifs (dans la convention d'objectifs, c'est-à-dire au niveau stratégique), le rectorat aurait ensuite la tâche, dans le cadre de ses compétences générales, de réaliser ces objectifs en créant des incitations correspondantes et un cadre organisationnel adéquat. A cette fin, le rectorat prévoit pour la période de planification 2018–2022 l'introduction des conventions d'objectifs avec les facultés.

Organes de la HES-SO//FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Conseil HES-SO//FR	Organe d'appui et de conseil pour la HES-SO//FR Réunion: min. 2 fois/an	11 membres dont: 4 milieux professionnels 4 Grand Conseil 3 Conseil représentatif	Préavise le Plan d'intention cantonal PIC Soutient la HES-SO//FR
Comité de direction	Présidé par le directeur général de la HES-SO//FR Réunion: min. 4 fois/an	Direction générale HES-SO//FR 4 directeurs des 4 écoles	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Direction générale	Garant de la réalisation du mandat de prestations envers le rectorat HES-SO Services centraux y sont rattachés	Le directeur général	Représente la HES-SO//FR Rend compte de la gestion de la HES-SO//FR au rectorat et au Conseil d'Etat Dirige les services centraux Garant de la gestion par la Qualité Veille au respect des budgets + tranche
Conseil représentatif du personnel	Corps professoral (PER) Personnel administratif et technique (PAT)	16 membres dont: 8 PER 4 PAT 4 étudiants	Délègue 3 membres au Conseil HES-SO//FR Préavise les règlements

La HES-SO//FR disposait déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'une direction générale. Celle-ci sert de lien entre les organes de la HES-SO, les autorités cantonales et les hautes écoles qui constituent la HES-SO//FR. Elle assure aussi une coordination transversale dans la politique du personnel, de l'assurance de qualité et du bilinguisme. Finalement, elle dirige les services centraux (finances, informatique, RH, communication, santé et sécurité au travail). La HES-SO//FR est une partie intégrante de la HES-SO et c'est cette dernière qui dispose de quasiment toutes les compétences académiques. Pour cette raison, la HES-SO//FR est représentée dans tous les organes de la HES-SO. Tant le personnel de la direction générale que celui des quatre HES participent en plus à différents groupes de travail ad hoc.

Organes de la HEP-PH FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Commission de la HEP-PH FR	Organe délibératif Réunion: min. 2-3 fois/an	12 membres dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de la HEP-PH FR, 3 par CE, 3 par GC), et 6 désignés par la HEP-PH FR (assemblées représentatives)	Prévoise et soumet pour approbation au Conseil d'Etat la proposition du conseil de direction de planification pluriannuelle Soutient la HEP-PH FR
Conseil de direction	Organe dirigeant et exécutif Présidé par le recteur ou la rectrice Réunion: 2 fois/mois	Recteur/rectrice 4 doyen-ne-s en charge Responsable Admin.	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Recteur/Rectrice	Engagé-e par le CE sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	Recteur/Rectrice	Dirige la HEP-PH FR et veille à sa bonne marche Assure la mise en œuvre de la planification pluriannuelle Représente, personnellement ou par délégation, l'institution vers l'extérieur
Doyens/ Doyennes	Engagé-e-s par la rectrice/le recteur sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	2 Doyen/nes FI, 1 Doyen/ne FOCO, 1 Doyen/ne RPT	Définissent les prestations et objectifs de leur secteur ou de leur section Assurent la gestion financière ainsi que la conduite du personnel Représentent leur secteur ou leur section dans les commissions cantonales et intercantionales
Assemblées représentatives du personnel et des étudiant-e-s	Assemblée du personnel enseignant (PE) Assemblée du Personnel administratif et technique (PAT) Assemblée des étudiant-e-s (ETUCOM)	L'ensemble du PE, PAT et d'ETUCOM	Délègue 6 membres au sein de la Commission HEP-PH FR Organes de consultation

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la fonction de recteur ou de rectrice est confirmée formellement en tant qu'une tâche à temps complet. Avec l'octroi de la personnalité juridique à la HEP-PH, il ou elle est l'autorité d'engagement du personnel. La LHEP attribue au conseil de direction les compétences et les responsabilités résiduelles, telles que des décisions sur les mesures disciplinaires ou l'application de la loi et des règlements. Deux doyens ou doyennes dirigent les deux secteurs linguistiques de la formation initiale (FI). Un doyen ou une doyenne conduit le nouvellement créé secteur de formation continue (FoCo) et un autre ou une autre celui de la recherche et des prestations à des tiers (RPT). Finalement, un responsable administratif ou une responsable administrative décharge la direction des tâches administratives. La nouvelle loi parvient à un équilibre de compétences entre les différentes fonctions au sein de la HEP-PH FR, entre les groupes linguistiques et entre le personnel enseignant, le personnel administratif et technique ainsi que les étudiants et étudiantes.

2.3. Coopérations entre les hautes écoles

De nombreuses collaborations existent entre les hautes écoles fribourgeoises. Elles sont de différents niveaux et natures. Les hautes écoles développent ces collaborations en fonction de leurs intérêts, besoins et possibilités. Au niveau stratégique, des accords cadre institutionnels sont conclus. Ils ont une

portée générale, affirment la volonté de développer des collaborations et définissent des actions ou des domaines prioritaires. Tel est le cas de la convention-cadre de collaboration entre l'UNIFR et la HES-SO//FR qui vise le renforcement des échanges et développement des projets communs dans la formation, dans la recherche ou au niveau des infrastructures ainsi que des services et qui instaure des rencontres semestrielles entre les organes exécutifs des deux institutions. La convention générale de coopération entre la HEP-PH FR et l'UNIFR constitue un autre exemple: elle établit un partenariat privilégié dans la formation et la recherche, en particulier en lien avec la formation des enseignants et enseignantes. Certains accords, également de niveau institutionnel, concernent des unités organisationnelles, des domaines ou des programmes particuliers (par ex. la convention de partenariat de février 2016 pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'UNIFR et la HES-SO//FR). Dans le cadre de la collaboration entre l'UNIFR et la HEP-PH FR, les deux hautes écoles, soutenues par le Conseil d'Etat et la Fondation Merkle, ont par exemple créé l'Institut interinstitutionnel de plurilinguisme dont l'objectif est de promouvoir la recherche dans le domaine de la didactique des langues étrangères et de la gestion des problématiques liées à la pluralité linguistique et culturelle. Cet institut a été choisi, en 2010, par l'Office fédéral de la Culture pour abriter le Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. Finalement, la majeure partie des collaborations sont limi-

tées dans le temps, liées à des projets où les partenaires de deux (ou plus) hautes écoles apportent leurs compétences particulières et complémentaires. Ce genre de projets fait souvent l'objet d'un financement externe attribué suite à un procédé compétitif (par exemple projet de recherche «VisualAudio» de l'UNIFR et l'HEIA-FR, financé par le Fonds national suisse). Finalement, il convient de mentionner le cas particulier de Smart Living Lab, projet de recherche réunissant l'UNIFR et l'HEIA-FR ainsi que l'EPFL-FR grâce à un financement extraordinaire de l'Etat de Fribourg. Sa genèse est liée à la création à Fribourg d'une antenne de l'EPFL dans le cadre de la mise en place du quartier d'innovation blueFACTORY et relève de la politique du développement économique du canton.

Environ 90 exemples de collaborations entre les hautes écoles fribourgeoises, tant au niveau des institutions que de leurs facultés, départements, instituts ou chercheurs ou chercheuses individuels sont répertoriés dans le tableau en annexe. Cette liste n'est pas exhaustive.

3. Financement

3.1. Mécanismes de financement

Comme déjà mentionné, les récentes modifications légales concernent en particulier les mécanismes de financement des trois hautes écoles cantonales. Le présent chapitre en décrit les principes, les changements nouvellement introduits et leur état de réalisation.

Université de Fribourg

La loi sur l'Université de 1997 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le budget était élaboré. Il y était également question d'une planification pluriannuelle et d'un contrat de prestations sans que les relations entre ces différents instruments soient explicitées. La temporalité n'était pas indiquée dans la loi et il s'agissait alors de fixer l'enveloppe annuellement, en début de la procédure budgétaire. Ensuite, le Conseil d'Etat a pris à trois reprises des décisions portant simultanément sur trois enveloppes annuelles (2004–2006, 2009–2011 et 2014–2016). Entre deux, les décisions continuaient à être prises annuellement. Cette manière de faire n'était pas satisfaisante, raison pour laquelle la loi modifiée en 2014 établit une nouvelle procédure mettant clairement en relation la planification pluriannuelle, la convention d'objectifs et les enveloppes budgétaires, toutes portant sur une période de cinq ans. La convention d'objectifs, qui se base sur la planification de l'Université et contient les enveloppes y relatives, est négociée tous les cinq ans entre le Conseil d'Etat et l'Université. Elle constitue l'instrument de gouvernance principal dans les rapports entre l'Université et l'Etat. Ensuite, chaque année, l'Université établit son budget dans ce cadre, les compétences du Grand Conseil étant

réservées. Finalement, la convention d'objectifs fait l'objet d'un rapport portant sur son degré de réalisation, ceci sur la base de critères qui ont été déterminés à l'avance. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la convention d'objectifs 2018 à 2022 qui doit être approuvée en 2017. La planification pluriannuelle de l'Université portant sur cette période est actuellement en préparation. La loi sur l'Université révisée crée nouvellement un fonds de l'innovation et du développement. La concurrence entre les hautes écoles, surtout dans l'acquisition de grands projets de recherche nécessite une certaine flexibilité financière. Ainsi, le Rectorat doit, par exemple, pouvoir réagir rapidement et mettre à disposition des montants correspondant à ceux d'un financement externe («matching funds»). Les principes sont fixés dans la loi, mais le règlement sur les finances précise les conditions de l'alimentation du fonds, son montant maximal et son utilisation.

Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Fribourg

Le modèle de financement de la HES-SO//FR repose sur deux bases légales: la Convention intercantonale sur la HES-SO dont dépend l'essentiel de son financement et la loi sur la HES-SO//FR qui y fait référence et se concentre sur les dispositions relatives aux contributions directes du canton. Comme mentionné ci-dessus, la HES-SO a été construite progressivement, mais l'essentiel de son modèle financier est resté inchangé. Le principe selon lequel le canton finance ses HES par la contribution au système financier de la HES-SO et par des contributions directes était déjà valable sous l'ancienne législation. Il en est de même des sources de financement de la HES-SO (les contributions des cantons membres, les subventions fédérales et les contributions des autres cantons selon l'AHES). Par contre, avec la nouvelle Convention HES-SO, le financement de la HES-SO repose désormais sur une convention d'objectifs quadriennale conclue entre les cantons et le rectorat. Celle-ci est déclinée ensuite en mandats de prestations entre le rectorat, les responsables de domaines et les directions des hautes écoles par canton (ou région). Ces mandats définissent notamment les missions ainsi que les portefeuilles de produits et de compétences en matière d'enseignement et de recherche. Ainsi, les contributions du canton de Fribourg à la HES-SO figurent au plan financier faisant partie de la convention d'objectifs de celle-ci, tandis que le montant que la HES-SO verse en retour à la HES-SO//FR est lié au mandat de prestation que cette dernière reçoit du rectorat de la HES-SO. Quant à la loi sur la HES-SO//FR, à part de réunir les HES fribourgeoises, elle introduit aussi au niveau financier un nouveau mécanisme, celui de l'enveloppe budgétaire globale qui définit les contributions directes du canton. Celles-ci couvrent, d'une part, l'excédent des charges dû aux conditions locales particulières et, d'autre part, financent les mandats résultant de la stratégie cantonale. Tant au niveau de la HES-SO qu'au niveau can-

tonal, ces nouveaux instruments sont actuellement en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Haute Ecole pédagogique Fribourg

La loi sur la HEP de 1999 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le conseil de direction devait établir le budget. Toutefois, puisque cette loi ne conférait pas à l'institution l'autonomie nécessaire, cet instrument n'a pu être mis en pratique. La loi de 2015 sur la HEP-PH FR y a remédié en dotant l'institution de la personnalité juridique et en octroyant à ces organes les compétences permettant une gestion financière par enveloppe. L'enveloppe se base sur la planification pluriannuelle incluant les objectifs de politique générale et de stratégie de développement de la HEP-PH FR, présentée au Conseil d'Etat, sur préavis de la Commission de la HEP-PH FR et de la DICS. Le Conseil d'Etat est chargé d'approuver la planification et d'arrêter l'enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle la HEP-PH FR élabore ensuite son budget. La périodicité de ce processus n'est pas indiquée dans la loi. Cependant, il est prévu, dans le projet de règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la HEP-PH FR actuellement en élaboration, de proposer un rythme de cinq ans avec la planification pluriannuelle présentée au début de chaque législature. Cette planification, ainsi que l'enveloppe budgétaire qui lui est liée, constituent l'instrument de gouvernance principal de la HEP-PH FR. Chaque année, la HEP-PH FR devra ensuite établir son budget dans ce cadre, le soumettre à la Commission de la HEP-PH FR et à la DICS qui le transmettra au Conseil d'Etat pour adoption. Les compétences du Grand Conseil sont naturellement réservées. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la prochaine planification pluriannuelle et pour les enveloppes budgétaires y relatives, lesquelles doivent être approuvées en 2017. Cette planification est actuellement en préparation.

3.2. Evolution des dépenses cantonales

Ce chapitre présente le financement des hautes écoles fribourgeoises, selon les comptes de l'Etat, depuis l'année 2008. Il n'est pas possible de présenter des données financières consolidées pour l'ensemble des HES cantonales avant 2008, étant donné que la période de 2000 à 2007 correspondait à la constitution par étapes de la HES-SO. Son périmètre englobait d'abord, à partir de 2000, uniquement les domaines de la technique, de l'économie et du design, puis, en 2003, les domaines de la santé et du travail social s'y sont ajoutés et enfin le domaine de la musique, des arts et du théâtre, en 2007. Même si ce développement ne concerne que la HES-SO//FR, le choix a été fait de respecter le même cadre temporel pour toutes les hautes écoles. Il faut toutefois souligner que du fait des différences importantes dans les systèmes de financement des trois types de hautes écoles ainsi que dans

leurs structures, il n'est pas légitime de comparer les données entre les différentes hautes écoles.

Université de Fribourg

Le financement du budget ordinaire de l'UNIFR est assuré par trois sources principales qui sont: canton de Fribourg, autres cantons par le biais de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) et Confédération. En 2015, ces trois sources ont contribué à la couverture des coûts de l'UNIFR à hauteur respectivement de 43.7%, de 30.5% et de 19.9%¹. Les 5.9% restant ont été couverts par diverses autres recettes, les taxes d'inscriptions constituant les 4.4% de l'ensemble de la couverture des coûts. Il s'y ajoute le financement par projet provenant de différentes sources tiers (Fonds national suisse, Union européenne, fondations, mandats publics ou privés, etc.) qui a atteint, en 2015, 66.5 millions de francs (dépenses = recettes). Le tableau ci-dessous montre la contribution du canton et des autres sources de financement à la couverture du budget ordinaire (sans sources tierces) de l'Université.

¹ En comparaison, au niveau suisse, le financement des universités cantonales est couvert en moyenne à 55% par les cantons-sièges, à 14% par les contributions des autres cantons (AIU) et à 17% par la Confédération.

Université de Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement) en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			
		Canton Fribourg	Confédération subvention de base	Accord intercantonal universitaire	Autres recettes de fonctionnement
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Compte d'investissement en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses		
		Canton Fribourg	Confédération subvention investissements	Tiers
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Remarques:

1. Tant le total des dépenses que la contribution du canton de Fribourg sont calculés en déduisant du résultat financier les versements aux provisions et en y additionnant les prélèvements sur les provisions et les fonds.
2. En 2008, les dépenses de fonctionnement incluent l'amortissement total de l'acquisition du Centre Fries: 16 millions de francs, couverts par un prélèvement sur provision et à ce titre ajoutés à la contribution du canton dans le tableau ci-dessous. Ce montant apparaît également dans les investissements.
3. L'augmentation du budget dans les années 2008 à 2012 reflète l'introduction progressive de la 3^e année de médecine humaine.
4. Les investissements ont également un impact sur le budget de fonctionnement en raison des amortissements.

Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg

Comme décrit plus haut, la HES-SO//FR est entièrement incluse dans le système financier de la HES-SO, ce qui rend plus complexe la distinction entre les différents flux financiers et la détermination du financement cantonal effectivement destiné à la couverture des coûts de la HES-SO//FR. Les contributions des cantons membres à la HES-SO se composent des trois éléments suivants: droit de codécision (5% du montant total); bien public (50%, répartis en fonction du nombre des étudiants immatriculés à la HES-SO et domiciliés dans le canton donné) et avantage de site (45%, répartis en fonction du nombre d'étudiants immatriculés dans les écoles du canton donné). Les montants des trois piliers figurent dans le tableau 2, partie «Contribution du canton à la HES-SO». Afin de n'indiquer que les montants de financement directement liés aux prestations de la HES-SO//FR, le

bien public payé pour les Fribourgeois qui fréquentent une filière HES dans la HES-SO, mais en dehors du canton de Fribourg, ne figure pas dans cette analyse. L'avantage de site comprend également le montant remboursé au canton de Vaud pour le site décentralisé de la Haute école de musique de Lausanne HEMU à Fribourg.

Quant aux sources de financement de la HES-SO//FR, elles sont de trois sortes: (1) contributions directes du canton de Fribourg; (2) montants reversés par la HES-SO et (3) financements de tiers (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons, etc.). Rappelons que le subventionnement fédéral et les contributions AHES des cantons non membres de la HES-SO sont perçus par la HES-SO et inclus dans les montants reversés par celle-ci aux écoles.

Coût de la HES-SO//FR à charge du canton de Fribourg

Compte de résultat (fonctionnement) en milliers de francs

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Charges	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Produits	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Résultat	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Charges	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Produits	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Résultat	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Charges	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Produits	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Résultat	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Charges	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Produits	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Résultat	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Charges	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Produits	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Résultat	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Contribution à la HES-SO

(hors bien public pour les Fribourgeois étudiants à la HES-SO en dehors du canton)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Droit de codécision	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Avantage de site payé par le canton de Fribourg	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Bien public	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130
Total des coûts HES-SO//FR à la charge du canton en milliers de francs (compte de résultat)		33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501

Compte d'investissement

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investissements immeubles	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investissement équipements	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Haute Ecole pédagogique Fribourg

Les hautes écoles pédagogiques ne bénéficient pas de subventionnement fédéral. Le financement de la HEP-PH FR est donc principalement assuré par le canton de Fribourg

(plus de 70%). S'y ajoutent, à parts égales, les contributions des autres cantons selon l'AHES et d'autres recettes (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons etc.).

HEP Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement)

en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			Total dépenses	Canton Fribourg
		Canton Fribourg	Accord intercantonal AHES	Autres recettes de fonctionnement		
2008	18.4	14.5	2.5	1.4	0.0	0.0
2009	18.8	14.4	3.0	1.4	0.0	0.0
2010	19.3	15.3	2.8	1.2	0.3	0.3
2011	19.4	15.2	2.8	1.4	0.2	0.2
2012	20.1	15.8	2.6	1.7	0.0	0.0
2013	20.1	15.8	2.6	1.7	0.2	0.2
2014	20.6	14.7	3.0	2.9	0.1	0.1
2015	20.8	14.6	3.1	3.1	0.1	0.1

Compte d'investissement

en millions de francs

3.3. Eléments d'analyse

Toute analyse des dépenses cantonales pour les hautes écoles doit tenir compte de la situation spécifique de chacune d'entre elles, aussi bien en fonction des sources de financement et des structures qu'au regard de ses missions et de son développement. Ainsi, l'analyse conjointe du financement des hautes écoles par le canton de Fribourg conduit uniquement à un certain nombre de considérations générales. Il est à relever qu'étant donné le poids des traitements dans les budgets des hautes écoles, leurs dépenses de fonctionnement sont largement influencées par les décisions de l'Etat concernant l'indexation et l'augmentation ordinaire des salaires. Les dépenses d'investissement ont aussi un impact important sur les dépenses de fonctionnement par le biais

des amortissements. Leur valeur peut varier considérablement d'une année à l'autre. Ensuite, en mettant en relation le total des contributions du canton au profit de ses hautes écoles avec le budget cantonal (total des charges du compte de résultat), on constate que cette proportion est restée quasiment stable au cours de ces dernières huit années et n'a connu qu'une minime augmentation de 4.52% en 2008 à 4.57% en 2015. Comme indiqué déjà ci-dessus, une comparaison avant 2008 n'est pas possible en raison des changements de statut des écoles qui font actuellement partie de la HES-SO//FR et qui précédemment fonctionnaient dans un autre cadre et offraient des formations d'un autre niveau.

Il convient de souligner que les dépenses du canton pour ses hautes écoles ne sont pas soumises à une adaptation automa-

tique en fonction des effectifs estudiantins. Le système de financement de la HES-SO était jusqu'à peu partiellement lié à ce facteur en raison des forfaits par étudiant, mais il a été modifié récemment en abandonnant ce parallélisme. En réalité, les coûts de fonctionnement des hautes écoles n'augmentent pas de manière linéaire, mais par paliers et dépendent beaucoup du domaine d'études, des méthodes d'enseignement, de manière de contrôler l'acquisition des compétences et d'autres facteurs sur lesquels souvent les directions des hautes écoles n'ont aucune prise. Par exemple, le passage au système de Bologne a provoqué, en particulier dans les universités, une croissance massive de besoins en ressources d'enseignement tant au niveau humain qu'à celui des infrastructures. Cet effet est dû à la création du diplôme de bachelor avec un travail de bachelor supplémentaire; à l'introduction des crédits ECTS (European Credits Transfer System), qui nécessitent d'évaluer et de certifier chaque unité d'enseignement, et au passage à un enseignement plus interactif (groupes plus petits). Certains domaines d'études demandent aussi des ressources particulières et plus coûteuses. C'est le cas des sciences expérimentales, d'ingénierie ou de sport qui nécessitent des laboratoires ou des installations spécifiques et imposent de sévères mesures de sécurité, mais aussi de la formation des enseignants avec des stages individuels dans les écoles ou de la médecine avec l'enseignement en petits groupes ou individuel, au lit du malade, en simulation et lors des stages. Ainsi, la relative stabilité du nombre d'étudiants de l'UNIFR durant ces dernières années (de 9455 au semestre d'automne 2008 à 10 324 au semestre d'automne 2015) n'est pas symptomatique de l'importante croissance des besoins financiers résultant du développement prééminent de sa faculté des sciences tant au niveau de la formation (effectifs estudiantins et nouveaux programmes) que de la recherche (croissance des fonds tiers). Globalement, le financement n'a pas suivi l'évolution des besoins. Les problèmes d'infrastructures d'enseignement et de recherche sont également aigus avec un campus dont les bâtiments et les infrastructures techniques non seulement n'ont pas la capacité suffisante, mais exigent des rénovations et des mises à niveau, car partiellement obsolètes. Les constructions pour la médecine sur le site de l'HFR doivent également être réalisées ces prochaines années.

Pour la HES-SO//FR et la HEP-PH FR, dont le passage au niveau HES est récent, les besoins supplémentaires en financement sont liés non seulement à l'importante croissance des effectifs, mais surtout au développement de leurs missions qui, à part la formation de base, englobent la formation continue, la recherche appliquée et développement (Ra&D) et des prestations de services à des tiers. Il s'y ajoute le développement des relations internationales. Ce développement doit se faire en respectant le profil HES résolument orienté vers la pratique. Ainsi, afin de permettre la dualité pratique-théorique et une formation de base dite «professionnalisante», il est indispensable pour les HES de disposer d'infrastructures

techniques et de places de stages. A titre d'exemple, la HEIA-FR doit disposer d'infrastructures techniques pour les laboratoires de ses sept filières, avec mise à jour des équipements en fonction de l'évolution des cycles technologiques dans chaque domaine. La formation pratique à la HEdS-FR nécessite des infrastructures dédiées aussi bien pour la filière en soins infirmiers (skills lab) que pour celle en ostéopathie. Tant pour ces filières que pour celles de la HEP-PH FR les places de stages sont indispensables. Mais c'est surtout le développement des autres missions qui nécessite des ressources supplémentaires au sein de la HES-SO//FR et de la HEP-PH FR. Ainsi, les membres du corps professoral ayant des activités de la recherche appliquée et de développement dans leur cahier des charges devraient pouvoir y consacrer un cinquième de leur temps de travail, comme prévu par la LHES-SO//FR. L'augmentation de l'effectif estudiantin et la réalisation des projets, des mandats et des prestations financés par des sources tierces exigent aussi la mise à disposition des infrastructures adéquates.

Pour l'ensemble des hautes écoles, ils s'y ajoutent d'autres exigences gourmandes en ressources humaines telles que l'augmentation constante des tâches administratives, de la densité normative, des statistiques et des rapports à produire. Les procédures d'accréditation et du contrôle de qualité, indépendamment des effets positifs qu'elles puissent générer, ont nécessité la création de postes dédiés et consomment beaucoup de temps. Finalement, les services aux étudiants ont connu un développement important ces dernières années. De manière générale, les dépenses du canton pour ses hautes écoles ont passé de 133.7 millions de francs en 2008 à 154.2 millions de francs en 2015 et leur part au budget du canton est restée stable. Par ailleurs, il convient de relever les efforts consentis ces dernières années, en particulier pour l'AMI et pour les constructions de Pérolles II. De gros projets sont en outre en cours, tels que le nouveau bâtiment pour les HES santé et social ou le projet «Tour Henri». En dernier lieu, la mise en place progressive du master en médecine témoigne également de la volonté du Conseil d'Etat de développer les hautes écoles de notre canton et de les maintenir à un haut niveau, au rythme des capacités financières qu'il est possible de mettre en œuvre, tenant compte des multiples tâches de l'Etat. Comme c'est le cas jusqu'à aujourd'hui, le Conseil d'Etat analysera également à l'avenir la nécessité de mettre à disposition des moyens supplémentaires pour assurer la haute qualité des prestations de nos hautes écoles, en fonction des disponibilités budgétaires.

Quant aux procédures de décision d'allocation des ressources aux hautes écoles, le fait qu'elles ont été modifiées indique que le législateur a reconnu les faiblesses qui ont existé à ce niveau. Avec les nouvelles dispositions légales, il a en particulier renforcé l'autonomie des hautes écoles et a lié leur financement à la planification pluriannuelle déclinée sous forme d'objectifs. Les conventions d'objectifs donneront, d'une

part, une meilleure visibilité aux plans de développement des hautes écoles et aux besoins financiers en résultant et, d'autre part, leur procureront une certaine assurance et prévisibilité au niveau financier. En parallèle, les hautes écoles devront rendre compte, à la fin de chaque période de planification, de la réalisation des objectifs en fonction des critères établis à l'avance.

4. Conclusion

Le rapport montre que l'ensemble du domaine des hautes écoles a été soumis aux importants changements légaux tant au niveau national que cantonal, changements qui sont seulement en phase de mise en œuvre. La contribution cantonale aux hautes écoles a connu ces dernières années une croissance modérée, déterminée par la situation financière du canton et restant au-dessous des besoins générés par de multiples développements au sein des hautes écoles fribourgeoises. Les mécanismes de financement des hautes écoles ont été modifiés par la récente législation fédérale, intercantonale et cantonale et les nouvelles dispositions et procédures seront concrétisées uniquement lors des prochaines périodes de financement. Ces nouveaux mécanismes et les réglementations sur les finances que les hautes écoles fribourgeoises sont en train d'élaborer prennent tous en compte les critères listés dans le postulat à l'origine du présent rapport. Le financement se base sur les planifications pluriannuelles et est relié de manière transparente aux objectifs. Il tient compte du développement des hautes écoles, mais aussi des différents critères établis en commun par les directions des hautes écoles et le Conseil d'Etat, parmi lesquelles l'efficacité et l'efficience dans l'emploi des ressources. Dans le cadre de nouveaux processus financiers, les planifications des hautes écoles et les conventions d'objectifs sont discutées avec le Conseil d'Etat qui peut mettre des accents ou refuser des projets, établir des priorités ou des postériorités en fonction de ses propres jugements et des possibilités financières du canton. Une vision intégrale du financement des hautes écoles est déjà actuellement disponible. Les organes suprêmes des hautes écoles, dans lesquels le Grand Conseil est représenté, sont impliqués dans les processus financiers, car ils en adoptent les principaux documents.

Le financement des hautes écoles fribourgeoises est une construction complexe dont une part prépondérante dépend des décisions des autorités fédérales, des autres cantons et des organes intercantonaux, ainsi que des organes communs entre la Confédération et les cantons. Il se base sur les planifications pluriannuelles établies par les écoles; celle de la HES-SO//FR fait partie de la planification de la HES-SO et en respecte le calendrier. Les décisions de financement cantonal sont prises en fonction des projets de développement des hautes écoles qui sont des établissements de formation et de recherche autonomes. Celles-ci collaborent entre elles et avec d'autres hautes écoles suisses et au niveau internatio-

nal en fonction des projets, des compétences respectives, des besoins et des impératifs scientifiques et de formation. Les directions des hautes écoles se rencontrent régulièrement et sont en contact permanent avec les services cantonaux en charge des hautes écoles et avec les Directeurs ICS et EE. Les deux Directions fournissent d'ailleurs un effort de coordination considérable pour assurer leur information réciproque et pour garantir que les intérêts des hautes écoles fribourgeoises soient défendus de manière appropriée dans les conférences intercantionales et nationales, au sein desquelles la DICS porte la responsabilité de l'ensemble de la politique cantonale des hautes écoles. Ces multiples canaux d'échanges ne sont pas formalisés mais s'adaptent avantageusement aux besoins et aux circonstances. Un espace d'échange réglementé n'apporterait une réponse adéquate ni du point de vue de l'échange d'information ni de celui de la promotion des collaborations. Il constituerait seulement un organe et une charge supplémentaire pour toutes les personnes impliquées. Finalement, le rapport démontre qu'il n'est pas possible que le canton se dote d'une stratégie de financement des hautes écoles, étant donné les multiples interférences entre les décisions prises aux niveaux national et intercantonal (surtout pour la HES-SO//FR) et les nouvelles dispositions des lois cantonales sur les hautes écoles qui placent leurs propres planifications au centre des processus financiers. Le cadre légal charge le Conseil d'Etat des décisions relatives à ces planifications et aux enveloppes financières, voire aux conventions d'objectifs qu'il doit conclure avec les directions des hautes écoles. C'est dans ce cadre qu'il doit aussi procéder aux arbitrages entre les besoins des différentes institutions. Ces besoins et ces arbitrages sont nécessairement générateurs de tensions, comme tous les arbitrages entre les prétentions financières légitimes, mais limitées par la capacité financière du canton. Les autres domaines d'activité de l'Etat y interviennent également en fonction de leurs projets ou impondérables du moment. De vouloir fixer à l'avance des parts de budget destinés à un ou à l'autre de ces domaines serait très restrictif et limiterait dangereusement l'allocation dynamique des ressources par le Conseil d'Etat, voire ses compétences décisionnelles.

Annexe

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

Bericht 2016-DICS-51

5. Dezember 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella
zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen
im Kanton Freiburg**

1. Einführung	15
1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen	16
2. Die Freiburger Hochschulen	17
2.1. Rechtsstatus	18
2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen	18
2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen	21
3. Finanzierung	22
3.1. Finanzierungsmechanismen	22
3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben	23
3.3. Analyseelemente	26
4. Fazit	28

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossräte Laurent Thévoz und Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg.

1. Einführung

In ihrem am 19. Mai 2015 eingereichten und begründeten Postulat forderten Laurent Thévoz und Didier Castella den Staatsrat auf, die Einführung einer kantonalen Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu prüfen. Insbesondere ersuchten sie den Staatsrat, folgende drei Aspekte zu beurteilen:

1. Entwicklung des kantonalen Hochschulbudgets in den vergangenen Jahrzehnten in absoluten und relativen Zahlen.
2. Zweckmässigkeit der Schaffung eines «Austausch- und Koordinationsforums» für die Freiburger Hochschulen und die Kantonsverwaltung.
3. Notwendigkeit, eine Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu erarbeiten.

In der Antwort des Staatsrats vom 12. Oktober 2015 wurde bereits auf einige wichtige inhaltliche Punkte hingewiesen:

- > Bildung ist für den Kanton Freiburg ein sehr wichtiges Gut, sowohl für seine nationale Positionierung wie auch als Motor für seine gesellschaftliche und wirtschaftliche

Entwicklung. Die hohe Konzentration von Hochschulen im Kanton bietet somit auch Gewähr für dessen dynamische Entwicklung.

- > Vergleiche zwischen den verschiedenen Hochschultypen sind nur beschränkt möglich, da diese sich durch ihre Aufgaben und ihre Finanzierungsweisen unterscheiden. Zudem hat die HES-SO//FR eine besondere Stellung inne, denn sie gehört zu einer interkantonalen Hochschule und ist vollständig in das Finanzsystem der HES-SO eingebunden.
- > Die Schaffung eines «Forums für den Austausch sowie die Information, Koordination und Zusammenarbeit» erscheint aus mehreren Gründen nicht sinnvoll: Erstens hat die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK hauptsächlich die Aufgabe diesen Bereich zu koordinieren. Zweitens gehört die Mittelzuweisung in die Zuständigkeit des Staatsrat und des Grossen Rats. Und schliesslich wäre die Schaffung neuer Strukturen kontraproduktiv, da sich basierend auf den neuen Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene neue Instrumente erst in der Implementierungsphase befinden.

Der vorliegende Bericht ist entsprechend dem Wunsch der beiden Postulanten in Zusammenarbeit mit Vertretern der Freiburger Hochschulen entstanden. Er präsentiert eine Situationsanalyse der Freiburger Hochschulen, ihrer Führung und Steuerung sowie ihrer Finanzierungssysteme. Letztere

wurden sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene wichtigen gesetzlichen Änderungen unterworfen, welche jedoch noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Der Kanton Freiburg verfügt über drei Hochschulen, jede von einem unterschiedlichen Typ: Die Universität Freiburg (UNIFR), die Fachhochschule Westschweiz – Freiburg (HES-SO//FR) und die Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR). Die Ursprünge der drei Hochschulen gehen zurück auf das 19. Jahrhundert, auch wenn einzig die Universität weder ihren Namen noch ihre Stellung im Bildungssystem geändert hat. Die HES-SO//FR und die HEP-PH FR wurden erst am Ende des 20. Jahrhunderts zu Hochschulen. Die drei Hochschulen unterscheiden sich aber auch durch ihre Positionierung in der Schweizer Hochschullandschaft: Die Universität ist eine unabhängige kantonale Institution, die von Bundesbeiträgen profitiert und über einen Sitz bei *swissuniversities* (der Konferenz der Schweizer Hochschulrektoren) verfügt; die HES-SO//FR gehört zur Fachhochschule Westschweiz und es ist letztere, welche Beiträge des Bundes erhält und über einen Sitz bei *swissuniversities* verfügt; die HEP-PH FR ist schliesslich – wie die Universität – eine unabhängige kantonale Institution mit einem Sitz bei *swissuniversities*, sie erhält jedoch keine Bundesbeiträge. Diese Unterschiede sowie die Aufträge jedes Hochschultyps werden in diesem Bericht ausführlicher präsentiert, da sie sowohl die Führung und Steuerung als auch die Finanzierungsmechanismen der Freiburger Hochschulen beeinflussen. Die Finanzierungsmechanismen sind ebenfalls stark beeinflusst durch die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Hochschulen und durch die Entscheide der gemeinsamen Organe, die daraus hervorgegangen sind. Die Koordination des Hochschulbereichs, vom Volk in Artikel 63a der Bundesverfassung gewünscht, verlangt in mehrfacher Hinsicht die Vereinbarkeit von kantonalen Richtlinien und nationalen Vorgaben. Aus diesem Grund beginnt der vorliegende Bericht mit einem kurzen Überblick über die Bundesgesetzgebung zu den Hochschulen.

1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) wurde die Schweizerische Hochschullandschaft grundlegend reformiert. Dieses am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen aus der Volksabstimmung vom Mai 2006 um, wonach Bund und Kantone gemeinsam «für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» sorgen sollen.

Diese Neuordnung der Hochschullandschaft Schweiz versteht sich als Antwort auf den zunehmenden Finanzdruck

im öffentlichen Sektor, auf die wachsende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Wissenschaft sowie auf die Internationalisierung des Hochschulwesens. Auf dieser Grundlage verfolgt das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene HFKG hauptsächlich das Ziel, einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen. Das Gesetz setzt gemeinsame Organe ein und legt deren Kompetenzen fest – darunter die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen –, schafft ein einheitliches Akkreditierungssystem für alle Hochschulen und die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen. Die institutionelle Akkreditierung wird zur Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen und für das Bezeichnungsrecht, das die Hochschulen berechtigt, in ihrem Namen die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» zu führen. Die Akkreditierung kann nur einer Institution gewährt werden, die Lehre und Forschung von hoher Qualität anbietet, Mitwirkungsrechte gewährt, Chancengleichheit und Gleichstellung gewährleistet und für eine nachhaltige Entwicklung sorgt. Darüber hinaus muss die Institution auch über eine «leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung» und über Instrumente zur Überprüfung der Umsetzung ihres Auftrags verfügen.

Durch das HFKG wurden folgende gemeinsamen Organe geschaffen:

- > die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK, die als Plenarversammlung und Hochschulrat tagt;
- > *swissuniversities*, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, die aus der Zusammenführung der ehemaligen Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP entstanden ist;
- > der Schweizerische Akkreditierungsrat.

Die Koordinationsaufgabe und -verantwortung dieser neuen Organe wurde erweitert und verstärkt. So erlässt der Hochschulrat zum Beispiel sämtliche Vorschriften in Bezug auf Studienstufen und deren Übergänge und zur Mobilität zwischen den wie auch innerhalb der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Ebenfalls koordiniert der Hochschulrat den Hochschulbereich und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und er entscheidet über die Gewährung von projektgebundenen Bundesbeiträgen. Und schliesslich entscheidet er über die Charakteristiken der unterschiedlichen Hochschultypen. Was die Finanzierung der Hochschulen angeht, setzt das HFKG ein neues Verfahren ein, dessen Hauptelement aus den Referenzkosten besteht. Diese werden von der Plenarversammlung basierend auf dem Hochschultyp und auf Gruppen von Studienrichtungen etabliert. Sie basieren auf den durchschnittlichen Kosten der Lehre basierend auf den Kostenrechnungen der Hochschulen, berücksichtigen jedoch auch die Forschung, die für einen qualitativ hochstehenden Unterricht auf Hochschulniveau unerlässlich

ist. Die Referenzkosten dienen einerseits der Festlegung der finanziellen Bedürfnisse der Hochschulen während einer Bundesfinanzierungsperiode in Übereinstimmung mit den BFI-Krediten (Bildung, Forschung und Innovation). Andererseits dienen sie der Gewichtung der Studierendenzahlen in den Modellen zur Verteilung der Grundbeiträge des Bundes. Es ist vorgesehen, dass für die interkantonalen Finanzübereinkommen die gleichen Kosten verwendet werden, eine Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung ist am Laufen.

Dieser Paradigmenwechsel und die verstärkte Koordination auf nationaler Ebene haben grossen Einfluss auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen. Die Entscheidungen über zahlreiche Aspekte der Hochschulpolitik können nicht mehr unabhängig auf kantonaler Ebene getroffen werden, vielmehr müssen sie den neu gesteckten nationalen Gesetzesrahmen und die Entscheidungen dieser neu geschaffenen Organe berücksichtigen. Während die Bestimmungen zu den Organen und zur Akkreditierung bereits Anfang 2015 umgesetzt wurden, treten die neuen Finanzierungsbestimmungen – deren Einzelheiten im Rahmen einer Bundesverordnung noch festzulegen sind – am 1. Januar 2017 in Kraft. Das gemäss dem HFKG errichtete Koordinations- und Förderungssystem befindet sich somit in der Aufbau- und Konsolidierungsphase, für eine Wirksamkeitsanalyse ist es daher noch zu früh.

2. Die Freiburger Hochschulen

Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung 1889 Bildungsstätte, Forschungsplatz und Arbeitgeberin. Ihr Mandat besteht in einer Volluniversität mit einer breiten Lehr- und Forschungstätigkeit und beherbergt fünf Fakultäten: für Geisteswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Theologie sowie Mathematik und Naturwissenschaften. Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung die einzige zweisprachige Universität der Schweiz, ihre Ausrichtung und ihre Tradition sind international. Die Universität Freiburg strebt in der Forschung den Erwerb grundlegender Erkenntnisse an, betreibt aber auch anwendungsorientierte Forschung. Gerade im letzteren Bereich bestehen Schnittstellen zu den Fachhochschulen, bei welchen anwendungs- und entwicklungsorientierte Forschungsprojekte im Vordergrund stehen. Die Forschungsergebnisse fliessen nach dem Grundsatz der Einheit von Lehre und Forschung in die Aus- und Weiterbildung ein. Die Universität Freiburg vermittelt auf diese Weise einen Unterricht, der durch den Erwerb von vertieften Kenntnissen auf einem spezifischen Gebiet, durch eine breite Allgemeinbildung und die Entwicklung eines methodischen, kritischen und ethischen Denkens auf Berufe und Tätigkeiten vorbereitet, die eine höhere Ausbildung erfordern. Die Universität stellt ihre mit Lehre und Forschung verbundenen Dienste öffentlichen Einrichtungen und Dritten zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg beheimatet unter dem Dach der Fachhochschule Westschweiz Freiburg vier Fachhochschulen: Die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR, gegründet 1896 als Ecole des arts et métiers), für Wirtschaft (HSW-FR, 1991 als Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA), für Gesundheit (HfG-FR, 1913 als Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) und für Soziale Arbeit (HSA-FR, 1972 als Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg EESF). Die gesetzliche Grundlage der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) wurde 1997 geschaffen, als die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis das interkantonale Konkordat über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz unterzeichneten. Mit der revidierten interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO – in Kraft getreten am 1. Januar 2013 – wurden die Organe der HES-SO einem Rektorat unterstellt. Dieses koordiniert die Umsetzung der vier gesetzlichen Aufträge der Fachhochschulen: Grundausbildung (Bachelor/Master); Nachdiplomausbildung und Weiterbildung; angewandte Forschung und Entwicklung; Dienstleitungen für Dritte; nationale und internationale Beziehungen. Diese Koordination erfolgt einerseits über die Fachbereiche (sechs insgesamt, wobei Freiburg in den vier Bereichen Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Gesundheit und Soziale Arbeit vertreten ist) und andererseits über die Generaldirektionen, welche die Fachhochschulen pro Kanton bzw. pro Region für das Konglomerat Arc (Kantone Bern, Jura und Neuenburg) repräsentieren.

Die Pädagogische Hochschule Freiburg entstand 2001 aus dem ehemaligen Kantonalen Lehrerseminar (KLS). Mit der Annahme des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg vom 4. Oktober 1999 durch den Grossen Rat wurde sozusagen der Grundstein für die HEP-PH FR gelegt. Diese ist heute eine Institution mit einer zweisprachigen Ausbildung auf Tertiärstufe. Sie bietet für Lehrpersonen auf Primarschulstufe – und für gewisse Disziplinen auch auf Sekundarstufe – Grund- und Weiterbildung an und ist in der pädagogischen Dokumentation und im Bereich Multimedia aktiv. Ebenso betreibt sie Forschung und Entwicklung. Im Bereich der Grundausbildung bietet die HEP-PH FR folgende Leistungen:

1. Eine Ausbildung zur Lehrperson für die Vorschul- und Primarschulstufe in zwei Landessprachen (Französisch und Deutsch) sowie einen zweisprachigen Lehrgang.
2. Im Rahmen der Ausbildung DAES 1 (Lehrdiplom für die Sekundarstufe I) an der Universität Freiburg bietet die HEP-PH FR Studiengänge in Technischem Gestalten, Hauswirtschaft und Bildnerischem Gestalten in Französisch und Deutsch an.

2.1. Rechtsstatus

Das Hochschulförderungsgesetz, die geplante Neugestaltung der Forschungs- und Nachwuchsförderung auf nationaler Ebene aber auch das von Finanzknappheit geprägte internationale Umfeld und der zunehmende Wettbewerb unter den Hochschulen hatten Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung der Freiburger Hochschulen. Mit der Revision bzw. Einführung neuer Gesetze im Hochschulbereich verfügt der Kanton Freiburg heute über eine sehr viel einheitlichere Gesetzgebung als früher. In diesem Kapitel werden die revidierten bzw. neugestalteten Gesetzesgrundlagen der Hochschulen auf kantonaler Ebene kurz erläutert. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Implementierung neuer strategischer und operativer Instrumente zentral.

Das teilrevidierte Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität Freiburg (UniG) trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Eine Teilrevision war möglich, da die Universität bereits seit 1997 über eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit über eine gewisse Autonomie verfügt hat. Ausdruck dieser sukzessiven Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Universität und ihrem Träger in Richtung einer grösseren Autonomie waren auch die übrigen Neuerungen: Die Planung der Universität und ihre Finanzierung durch den Kanton sind neu in eine Zielvereinbarung und ein Globalbudget für fünf Jahre eingebettet. Die strukturelle Organisation der Universität sowie ihre Führung wurden vereinfacht, namentlich durch eine klarere Darstellung der verschiedenen Befugnisse des Rektorats und des Senats. Zudem wurden die Befugnisse der zentralen Organe der Universität besser abgegrenzt von jenen der Fakultäten, die für Lehr- und Forschungsaufgaben zuständig sind. Damit die Universität ihre Autonomie wahrnehmen kann, wurden Befugnisse, die früher bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) lagen, der Universität übertragen. Aufgrund des revidierten Gesetzes ist nun beispielsweise das Rektorat für die Ernennung von Mitgliedern der Professorenschaft zuständig. Eine Totalrevision der Statuten der Universität ist in Gang. Das neue Finanzreglement wurde vom Senat am 28. September 2016 angenommen und vom Staatsrat am 31. Oktober 2016 ratifiziert.

Am 1. Januar 2013 ist die neue interkantonale Vereinbarung über die HES-SO nach ihrer Ratifizierung durch die Parlamente der sieben Partnerkantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS) in Kraft getreten. Diese Vereinbarung lässt den Kantonen bei der Organisation ihrer Hochschulen zwar freie Hand, die kantonale Gesetzgebung musste jedoch trotzdem an diverse Vorgaben dieser Vereinbarung angepasst werden. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) führte die vier Hochschulen unter einem einzigen Gesetzestext zusammen und löste somit die drei Gesetze ab, die vorher für diese Fachhochschulen galten. Mit Inkrafttreten des HES-SO//FRG wurde der HES-SO//FR eine eigene

Rechtspersönlichkeit verliehen. Dies stärkt ihre Autonomie und begünstigt die Erfüllung der FH-Aufträge. Das gesamte Personal der HES-SO//FR bleibt der Personalgesetzgebung des Kantons Freiburg unterstellt, die Anstellung des Personals obliegt jedoch neu der Generaldirektion der Schule. Die Organisationsreglemente und das Personalreglement der HES-SO//FR sind am 1. September 2015 in Kraft getreten; das Finanzreglement wurde vom Staatsrat verabschiedet und wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG) beinhaltet drei wichtige Neuerungen: Es stützt die HEP-PH FR mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und bestätigt somit ihre Eigenschaft als autonome Bildungseinrichtung der Tertiärstufe. Befugnisse, die früher beim Staatsrat oder der EKSD lagen, wurden der Hochschule, entweder der Kommission der HEP-PH FR oder ihrer Direktion, übertragen und die Rolle der Rektorin oder des Rektors wurde ebenfalls gestärkt. Weiter ist nun der Grundsatz der Qualitätssicherung im Gesetz verankert; die Hochschule wurde damit verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem umzusetzen und die Qualität ihrer Leistungen, so auch die Lehre, regelmässig zu prüfen. Die dritte Neuerung betrifft die Neuorganisation der Abteilungen und Bereiche. Die verschiedenen Reglemente, welche die Instrumente und Mechanismen des neuen Gesetzes konkretisieren, befinden sich aktuell in der Ausarbeitung.

2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen

Die kantonalen Gesetze über die einzelnen Hochschulen bestimmen unter anderem deren Führung, indem sie Organe schaffen und Kompetenzen festlegen. Letztere beziehen sich vor allem auf strategische und operative Aspekte, deren Ausgestaltung und konkrete Anwendung innerhalb der Institutionen die Basis ihrer Unabhängigkeit darstellen.

Organe der UNIFR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Senat	Oberstes beschlussfähiges Organ Treffen: min. 4 Mal/Jahr	12 Mitglieder 6 M bezeichnet durch den Staat (von ausserhalb der Universität, 3 durch SR, 3 durch GR) 6 M bezeichnet durch die Universitätsgemeinschaft (3 Dozenten, 1 wiss. MA, 1 Student/in, 1 admin./ techn. Personal)	Genehmigt die Statuten/Reglemente betreffend die gesamte Universität Wählt die Rektorin/den Rektor, die Vizerektorin/ den Vizerektor Gewährleistet die akademische Freiheit Nimmt Stellung zur Zielvereinbarung mit dem Staat, zum Globalbudget, Budget und zu den Rechnungen Genehmigt den Jahresbericht des Rektorats Ratifiziert die Statuten der Fakultäten/universitären Körperschaft etc.
Rektorat	Leitendes und vollziehendes Organ Treffen: Im Prinzip alle zwei Wochen (ca. 23 mal/Jahr)	Rektor/-in 4 Vizerektoren/-innen	Verantwortlich für die allgemeine Universitätspolitik Verantwortlich für die Strategie und die Mehrjahresplanung Schliesst die Zielvereinbarung mit dem Staat ab und erarbeitet den Vorschlag für das Globalbudget, das Budget und die Jahresrechnungen Verantwortlich für die externen Beziehungen mit Vorsitzenden von Lehr- und Forschungseinrichtungen etc.
Plenarversammlung	Treffen: Anlässlich der Nominierung der Rektorin/des Rektors	Mitglieder des Lehrpersonals Und pro Fakultät: 2 M aus der Körperschaft der wiss. MA, 2 M aus der Studierendenschaft, 1 M des admin./techn. Personals 5 M des admin./techn. Personals, tätig in den zentralen Organen	Schlägt dem Senat die Nominierung einer Rektorin/ eines Rektors vor
Fakultätsrat	Beschlussfassendes Organ der Fakultät Treffen: Mindestens zweimal/Semester	Mitglieder/Vertreter des Lehrkörpers, aus der Körperschaft der wiss. MA, Studierende Eine Person, die das admin./ techn. Personal vertritt	Erlässt die Statuten/Reglemente der Fakultät Gewährleistet die Qualität von Lehre und Forschung Wählt die Dekanin/den Dekan etc.
Dekan/Dekane/ Dekanin/ Dekaninnen	Leitendes und vollziehendes Organ der Fakultät (unterstützt durch Dekanatsrat)	Gewählt aus den Mitgliedern des Lehrpersonals der Fakultät	Präsidiert und leitet den Fakultätsrat Trifft Entscheide, die in seine Zuständigkeit fallen Vertritt die Fakultät im Rahmen des Gesetzes und der Statuten etc.
Dekanatsrat	Leitendes und voll- ziehendes Organ (gemeinsam mit der Dekanin/dem Dekan)	Dekanin/Dekan 2 Vizedekanninen/Vizedekane	Erarbeitet die allgemeine Politik und die Leitlinien der Fakultätsentwicklung etc.

Diese oben dargestellte Organisationsstruktur ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung und erlaubt im Ergebnis eine feine Abstimmung zwischen den Bedürfnissen einer freien, qualitativ hochstehenden Lehre und Forschung (bottom-up Ansatz) einerseits und einer die aktuellen hochschulpolitischen Herausforderungen aufnehmenden strategischen Positionierung der Universität andererseits. Um letztere bestmöglich bewältigen zu können, wurden die Kompetenzen des Rektorats sowie der Rektorin oder des Rektors im Zuge der jüngsten Änderung des Universitätsgesetzes gestärkt und die Abstimmung der politischen, administrativen und akademischen Steuerung unter gleichzeitigem Ausbau der universitären Autonomie neu geregelt: Der Staat kann im Rahmen seiner diesbezüglichen Autorität Ziele etablieren (in der Zielvereinbarung, das heisst auf strategischem Niveau), das Rektorat hat anschliessend, im Rahmen seiner allgemeinen Kompetenzen, die Aufgabe, diese Ziele umzusetzen, indem

es entsprechende Anreize und einen angemessenen Organisationsrahmen schafft. Zu diesem Zweck sieht das Rektorat für die Planungsperiode 2018–2022 die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Fakultäten vor.

Organe der HES-SO//FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Schulrat HES-SO//FR	Beratendes und unterstützendes Organ der HES-SO//FR Treffen: mind. 2 mal/Jahr	11 Mitglieder, davon: 4 Vertretende der Fachkreise 4 Mitglieder des Grossen Rats 3 Mitglieder des Repräsentativrats	Nimmt Stellung zum kantonalen Absichtsplan Unterstützt die HES-SO//FR etc.
Direktionsausschuss	Präsidiert durch die Generaldirektorin/ den Generaldirektor der HES-SO//FR Treffen: mind. 4 mal/Jahr	Allgemeine Führung HES-SO//FR 4 Direktoren der 4 Schulen	Trifft Entscheidungen, die alle Schulen oder einen Teil der Schulen betreffen Verabschiedet den kantonalen Absichtsplan Koordiniert das Budget Erlässt Reglemente etc.
General- direktion	Verantwortlich für die Umsetzung der Leistungsaufträge gegenüber dem Rektorat der HES-SO Zentrale Dienste sind hier angesiedelt	Generaldirektor/-in	Repräsentiert die HES-SO//FR Legt gegenüber dem Rektorat und dem Staatsrat Rechenschaft ab über die Verwaltung und die Finanzen der HES-SO//FR Leitet die zentralen Dienste Überwacht das QMS Stellt das Budget der Generaldirektion auf und entscheidet bei Bedarf über die Aufteilung etc.
Repräsentativrat des Personals und der Studierenden	Lehrkörper (PLF) Admin./techn. Personal (ATP)	16 Mitglieder, davon: 8 PLF 4 ATP 4 Studierende	Entsendet 3 seiner Mitglieder in den Schulrat der HES-SO//FR Nimmt Stellung zu den Reglementen etc.

Die HES-SO//FR verfügte bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über eine Generaldirektion, die als Bindeglied zwischen den Organen der HES-SO, den Kantonsbehörden und den Hochschulen selbst auftritt. Weiter stellt sie eine hochschulübergreifende und effiziente Koordination in der Personalpolitik, im Qualitätsmanagement und in der Politik im Bereich der Zweisprachigkeit sicher. Ausserdem leitet sie die zentralen technischen Dienste (Finanzen, Informatik, Personalverwaltung, Kommunikation sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Die HES-SO//FR ist integraler Bestandteil der HES-SO und bei dieser liegen praktisch alle akademische Kompetenzen. Demzufolge ist die HES-SO//FR auch in allen Steuerungsorganen der HES-SO vertreten. Sowohl das Personal der Generaldirektion als auch das der vier Fachhochschulen wirkt zudem ad hoc in verschiedenen Arbeitsgruppen mit.

Organe der HEP-PH FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Kommission der HEP-PH FR	Oberstes beschlussfassendes Organ Treffen: mind. 2–3 mal/Jahr	12 Mitglieder, davon: 6 bezeichnet durch den Staat (ausserhalb der HEP-PH FR, 3 durch SR, 3 durch GR) und 6 bezeichnet durch die HEP-PH FR (repräsentative Versammlungen)	Nimmt Stellung zum Vorschlag des Direktionsrates für die Mehrjahresplanung und unterbreitet diesen dem Staatsrat zur Genehmigung Unterstützt die HEP-PH FR etc.
Direktionsrat	Leitendes und vollziehendes Organ Präsidiert durch die Rektorin/den Rektor Treffen: 2 mal/Monat	Rektorin/Rektor 4 amtierende Abteilungsleiter/innen Verantwortliche/r Admin.	Definiert und koordiniert die Abteilungs- und Verwaltungstätigkeiten Erarbeitet den Antrag für das Globalbudget und das Budget Erarbeitet die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht sowie Weisungen etc.
Rektorin/Rektor	Wird auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR vom Staatsrat angestellt	Rektor/in	Leitet die HEP-PH FR und sorgt für ihren guten Betrieb Gewährleistet die Umsetzung der Mehrjahresplanung Vertritt die Institution persönlich oder durch eine delegierte Person nach Aussen etc.
Abteilungsleiterinnen/ Abteilungsleiter	Werden auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR durch die Rektorin/den Rektor angestellt	2 Abteilungsleiter/innen Grundausbildung, 1 Abteilungsleiter/in Weiterbildung, 1 Abteilungsleiter/in Forschung und Entwicklung	Definieren die Leistungen und Ziele der betreffenden Abteilung Stellen die Verwaltung der Finanzen und die Führung des Personals sicher Vertreten die betreffende Abteilung in kantonalen und interkantonalen Kommissionen
Repräsentative Versammlungen des Personals und der Studierenden	Versammlungen des Lehrpersonals (PE) Vereinigung admin./techn. Personal (ATP) Studentenvereinigung (ETUCOM)	PE, ATP und ETUCOM	Entsendet 6 Mitglieder in die Kommission der HEP-PH FR Beratendes Organ

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist die Rektorin vollamtlich tätig und aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit zuständig für die Anstellung des Personals. Die übrigen Kompetenzen und Befugnisse wie beispielsweise das Ergreifen von Disziplinar massnahmen oder die Anwendung des Gesetzes und der Reglemente wurden mit dem PHFG dem Direktionsrat übertragen. Neu führen zwei Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter der beiden Sprachgemeinschaften die Grundausbildung (GA). Eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter führt ferner die neugeschaffene Abteilung Weiterbildung (WB) und eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter die Abteilung Forschung und Dienstleistungen für Dritte (FDD). Eine Leiterin bzw. ein Leiter Verwaltung entlastet die EKSD in operativen Angelegenheiten. Das neue Gesetz ermöglicht eine ausgewogene Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Funktionen innerhalb der HEP-PH FR, zwischen den Sprachgemeinschaften und zwischen Lehrpersonal, administrativem und technischem Personal sowie Studierenden.

2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen

Unter den Freiburger Hochschulen existieren zahlreiche Kooperationen unterschiedlicher Art und auf verschiedenen Ebenen. Die Hochschulen entwickeln diese Formen der Zusammenarbeit entsprechend ihrer Interessen, Bedürfnisse

und ihrer Möglichkeiten. Auf strategischer Ebene wurden institutionelle Rahmenabkommen abgeschlossen. Diese verfügen über einen allgemeinen Geltungsbereich, bekräftigen den Willen zur Zusammenarbeit und definieren das Vorgehen oder prioritäre Bereiche. So ist es beispielsweise bei der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR der Fall. Diese hat eine Intensivierung der Austausch und der Entwicklung von gemeinsamen Projekten im Bereich der Bildung, Forschung oder auf der Ebene der Infrastruktur und zwischen einzelnen Ämtern zum Ziel und sieht ein Treffen pro Semester zwischen den Exekutivorganen der beiden Institutionen vor. Ein weiteres Beispiel ist die allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der HEP-PH FR und der UNIFR: Sie bildet eine Partnerschaft in der Lehre und Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrpersonen. Gewisse Vereinbarungen, auch auf institutioneller Ebene, betreffen Organisationseinheiten, bestimmte Bereiche oder spezielle Programme (beispielsweise die Partnerschaftsvereinbarung zur Förderung der angewandten Mathematik und Statistik vom Februar 2016 zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR). Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HEP-PH FR haben die beiden Hochschulen, mit Unterstützung des Staatsrats und der Stiftung Merkle, beispielsweise das Institut für Mehrsprachigkeit gegründet. Das Ziel dieses interinstitutionellen Instituts ist

die Forschung im Bereich der Fremdsprachendidaktik und im Zusammenhang mit Problemen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Dieses Institut wurde 2010 vom Bundesamt für Kultur zur Führung des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit des Bundes ernannt. Ein Grossteil der Kooperationen zwischen den Hochschulen ist zeitlich limitiert und auf bestimmte Projekte bezogen, bei denen zwei (oder mehr) Hochschulen ihre spezifischen und komplementären Kompetenzen einbringen. Für diese Art von Projekten besteht oft eine externe, im Wettbewerbsverfahren erreichte, Finanzierung (zum Beispiel das durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt «VisualAudio» der UNIFR und der HTA-FR). Schliesslich soll an dieser Stelle noch der spezielle Fall des Projekts Smart Living Lab erwähnt werden: Dieses Forschungsprojekt der UNIFR, der HTA-FR und der EPFL-FR machte der Staat Freiburg dank seiner ausserordentlichen Finanzierung möglich. Der Ursprung des Projekts steht in enger Verbindung mit der Schaffung eines Ablegers der ETH Lausanne in Freiburg im Rahmen der Umsetzung des Innovationsquartiers blueFactory und ist Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik des Kantons.

Rund 90 Beispiele von Kooperationen zwischen den Freiburger Hochschulen – sowohl auf der Ebene dieser Institutionen als auch ihrer Fakultäten, Departemente, Institute oder zwischen einzelnen Forscherinnen und Forschern – finden sich in einer Liste im Anhang. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3. Finanzierung

3.1. Finanzierungsmechanismen

Wie bereits erwähnt, betreffen die jüngsten Gesetzesmodifikationen vor allem die Finanzierungsmechanismen der drei kantonalen Hochschulen. In diesem Kapitel werden deren Grundsätze sowie die eingeführten Neuerungen bzw. der Stand der Umsetzung erläutert.

Universität Freiburg

Das Universitätsgesetz von 1997 sah bereits die Einführung eines Globalbudgets vor, in dessen Rahmen ein Budget ausgearbeitet werden sollte. Auch war die Rede von einer Mehrjahresplanung und einer Leistungsvereinbarung, ohne dass jedoch das Zusammenspiel dieser Elemente erläutert wurde. Im Gesetz wurden keine Zeitangaben gemacht und so galt es, zu Beginn des Budgetprozesses die Globalbudgets jährlich zu bestimmen. Schliesslich entschied der Staatsrat dreimal vorgängig über drei jährliche Globalbudgets (2004–2006, 2009–2011 und 2014–2016). In der Zwischenzeit wurden die Entscheide weiterhin jährlich getroffen. Diese Vorgehensweise erwies sich als ungünstig und deshalb wurde im teilrevidierten Universitätsgesetz von 2014 ein neues Verfahren einge-

führt, bei dem die Mehrjahresplanung, die Zielvereinbarung und das Globalbudget explizit und mit einem Zeithorizont von fünf Jahren erwähnt und miteinander verknüpft werden. Die Zielvereinbarung, die auf der Mehrjahresplanung basiert und die entsprechenden Budgets enthält, wird alle fünf Jahre zwischen dem Staatsrat und der Universität ausgehandelt. Die Zielvereinbarung bildet das wichtigste Führungsinstrument in den Beziehungen zwischen der Universität und dem Staat. Schliesslich erarbeitet die Universität ihr Budget jedes Jahr innerhalb von diesem Rahmen, die Kompetenzen des Grossen Rats bleiben vorbehalten. Abschliessend wird zur Zielvereinbarung ein Bericht verfasst. Dieser widmet sich der Umsetzung und basiert auf Kriterien, die im Voraus festgelegt wurden. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal für die Zielvereinbarung 2018 bis 2022 angewendet und muss 2017 genehmigt werden. Die Mehrjahresplanung der Universität zu dieser Zeitspanne befindet sich aktuell in der Ausarbeitung. Das teilrevidierte Universitätsgesetz sieht zudem neu einen Innovations- und Entwicklungsfonds vor. Die Konkurrenzsituation der Hochschulen, insbesondere was grosse Forschungsprojekte anbelangt, macht eine gewisse finanzielle Autonomie notwendig. So muss das Rektorat beispielsweise schnell handeln und «matching funds» bereitstellen, um ein Prestigeprojekt zu gewinnen. Die Grundsätze dazu sind im Gesetz festgelegt, das Finanzreglement präzisiert die Nutzungsbedingungen, die Speisung des Fonds und seine Obergrenze.

Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

Das Finanzierungsmodell der HES-SO//FR basiert auf zwei Rechtsgrundlagen: Einerseits auf der interkantonalen Konvention über die HES-SO, worin die Hauptmechanismen ihrer Finanzierung festgelegt werden und andererseits auf dem Gesetz über die HES-SO//FR, das sich auf die erwähnte Konvention bezieht und worin hauptsächlich die direkten Kantonsbeiträge festgelegt werden. Wie bereits erwähnt, entwickelte sich die HES-SO schrittweise, die wesentlichen Merkmale ihres Finanzierungsmodells blieben jedoch unverändert. Das Prinzip der Hochschulfinanzierung des Kantons durch einen Beitrag zum Finanzsystem der HES-SO und durch direkte Beiträge, war bereits unter der alten Gesetzgebung gültig. Dies gilt ebenso für die Finanzierungsquellen der HES-SO (die Beiträge der Mitgliederkantone, die Bundesbeiträge und die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV). Mit der neuen Konvention der HES-SO beruht die Finanzierung der HES-SO nun jedoch auf einer Zielvereinbarung über vier Jahre zwischen den Kantonen und dem Rektorat. Aus der Zielvereinbarung gehen schliesslich Leistungsaufträge zwischen dem Rektorat, den Bereichsleitenden und den Hochschuldirektionen der Kantone (oder Regionen) hervor. Diese Aufträge definieren die Aufträge sowie auch die Produkte und Kompetenzen im Bereich der Lehre und der Forschung. Die Beiträge des Kantons Freiburg an die HES-SO sind somit im Finanzierungsplan aufgeführt, der

wiederum Teil der Zielvereinbarung ist. Die Beträge, welche die HES-SO der HES-SO//FR zahlt, sind gekoppelt an den Leistungsvertrag, den die HES-SO//FR vom Rektorat der HES-SO erhält. Im Gesetz über die HES-SO//FR wird – im Hinblick auf die Vereinigung der Freiburger Fachhochschulen – im Bereich der Finanzierung neu der Mechanismus des Globalbudgets eingeführt. Darin werden die direkten Kantonsbeiträge festgelegt. Diese decken einerseits das ungedeckte Kostensaldo entsprechend den spezifischen lokalen Bedingungen und andererseits finanzieren diese Beiträge die Aufträge, die aus der kantonalen Strategie resultieren. Sowohl bei der HES-SO als auch bei der HES-SO//FR befinden sich diese neuen Instrumente aktuell in der Ausarbeitung und Umsetzung.

Pädagogische Hochschule Freiburg

Bereits das Gesetz von 1999 über die HEP-PH FR sah ein Globalbudget vor, in dessen Rahmen der Direktionsrat ein Budget erarbeiten sollte. Da dieses Gesetz der HEP-PH FR jedoch nicht die nötige Autonomie gewährte, konnte das Instrument des Globalbudgets nicht umgesetzt bzw. angewendet werden. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule von 2015 statet die HEP-PH FR nun mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und befähigt somit die Organe zu einer Finanzführung mittels Globalbudget. Dieses basiert auf der Mehrjahresplanung und schliesst die Ziele der allgemeinen Politik und der Entwicklungsstrategie der HEP-PH FR mit ein. Das Globalbudget wird dem Staatsrat auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD unterbreitet. Der Staatsrat genehmigt die Planung und beschliesst das Globalbudget, in dessen Rahmen die HEP-PH FR anschliessend das Budget erarbeitet. Über die Periodizität dieses Prozesses wird im Gesetz keine Angabe gemacht. Im Entwurf des Finanzreglements, das sich aktuell in der Ausarbeitung befindet, wird jedoch ein Fünfjahresrhythmus vorgeschlagen, wobei die Mehrjahresplanung zu Beginn jeder Legislatur vorgelegt wird. Diese Planung sowie das damit verbundene Globalbudget stellen das zentralste Führungs- und Steuerungsinstrument der HEP-PH FR dar. Jedes Jahr erarbeitet die HEP-PH FR in diesem Rahmen ein Budget, unterbreitet dieses der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD, die dieses wiederum dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreiten. Die Kompetenzen des Grossen Rates bleiben selbstverständlich vorbehalten. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal im Rahmen der kommenden Mehrjahresplanung und den damit verbundenen Globalbudgets – welche 2017 genehmigt werden – zum Einsatz kommen. Diese Planung befindet sich aktuell in der Ausarbeitung.

3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben

Dieses Kapitel präsentiert die Finanzierung der Freiburger Hochschulen gemäss den Staatsrechnungen seit 2008, denn es ist nicht möglich, die konsolidierten finanziellen Daten

für alle kantonalen Hochschulen vor 2008 zu präsentieren, zumal die HES-SO in den Jahren 2000 bis 2007 etappenweise entstanden ist. Ab 2000 umfasste die HES-SO zunächst ausschliesslich die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design. 2003 kamen die Bereiche Gesundheit und Soziale Arbeit hinzu und ab 2007 schliesslich die Bereiche Musik, Kunst und Theater. Auch wenn diese Entwicklung nur die HES-SO betrifft, wurde beschlossen, alle Hochschulen im selben Zeitrahmen zu betrachten. Ebenso muss betont werden, dass sich diese Daten der unterschiedlichen Hochschulen nur schwer miteinander vergleichen lassen: Wie bereits angesprochen, sind die Hochschulen unterschiedlich und verfügen über jeweils eigene Finanzierungssysteme bzw. Strukturen.

Universität Freiburg

Die Finanzierung des ordentlichen Budgets der UNIFR wird über drei Hauptquellen gewährleistet: über den Kanton Freiburg, über andere Kantone gemäss der interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und über den Bund. Im Jahr 2015 trugen diese drei Quellen zur Deckung der Universitätskosten in der Höhe von 43,7%, 30,5% und 19,9% bei¹. Die verbleibenden 5,9% wurden über andere Einnahmen gedeckt, wobei die Einschreibgebühren 4,4% der Gesamtkosten deckten. Hinzu kamen projektgebundene Finanzierungen aus unterschiedlichen Drittquellen (Schweizerischer Nationalfonds, EU, Stiftungen, öffentliche oder private Mandate etc.), die im Jahr 2015 66,5 Millionen Franken ausmachten (Ausgaben = Einnahmen). Die untenstehende Tabelle veranschaulicht die Kantonsbeiträge sowie die anderen Finanzierungsquellen zur Deckung des ordentlichen Budgets der Universität (ohne Drittmittel).

¹ Im schweizweiten Vergleich erfolgt die Finanzierung der kantonalen Universitäten im Durchschnitt zu 55% durch die Trägerkantone, zu 14% über Beiträge anderer Kantone gemäss IUV und zu 17% durch den Bund.

Universität Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss den Rechnungen des Kantons Freiburg)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung			
		Kanton Freiburg	Bund Grundbeiträge	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Andere laufende Einnahmen
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Investitionsrechnung in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Bund Investitionsbeiträge	Dritte
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Anmerkungen:

1. Sowohl das Ausgabentotal als auch der Beitrag des Kantons Freiburg wurden abzüglich der Einlagen in Rückstellungen aber einschliesslich der Provisions- und Fondsabgaben berechnet.
2. 2008 enthalten die laufenden Ausgaben die gesamte Amortisierung des Centre Fries: 16 Millionen Franken, gedeckt durch Entnahmen aus Rückstellungen und ebenso gekennzeichnet als Kantonsbeitrag in der obenstehenden Tabelle.
3. Das Budgetwachstum in den Jahren 2008 bis 2012 widerspiegelt die schrittweise Einführung des 3. Studienjahres in der Humanmedizin.
4. Die Investitionen widerspiegeln sich aufgrund der Amortisierungen auch im laufenden Budget (Betriebsbudget).

Fachhochschule Westschweiz Freiburg

Wie oben beschrieben, ist die HES-SO//FR vollständig in das Finanzierungssystem der HES-SO eingebunden. Diese Tatsache erschwert die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Finanzströmen und die Ermittlung der effektiven Kantonsfinanzierung zur Kostendeckung der HES-SO//FR. Die Beiträge der Mitgliederkantone an die HES-SO bestehen aus den folgenden drei Elementen: Mitspracherecht (5% des Gesamtbetrags); Gemeinwohl (50%, proportional zur Anzahl Studierenden des Kantons innerhalb der HES-SO) und Standortvorteil (45%, proportional zur Anzahl Studierenden, die in den Hochschulen des Kantons eingeschrieben sind). Die Beträge der drei Säulen erscheinen in der Tabelle 2, unter dem Teil «Beitrag zur HES-SO». Um ausschliesslich die Beträge direkter Finanzierung im Zusammenhang mit der Leistung der HES-SO//FR anzugeben, wurde der Bei-

trag im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger, die in einem Studiengang der HES-SO ausserhalb des Kantons eingeschrieben sind, in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der Standortvorteil enthält ebenfalls die Zahlungen an den Kanton Waadt für den ausgelagerten Standort der Musikhochschule Lausanne HEMU in Freiburg.

Die Finanzierungsquellen der HES-SO//FR sind die folgenden: (1) direkte Beiträge des Kantons Freiburg; (2) überwiesene Beträge der HES-SO und (3) Finanzierungen aus Drittmitteln (Studiengebühren, Einnahmen aus der Weiterbildung, aus der Forschung und aus Mandaten, Spenden etc.). An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass die Bundesbeiträge und die Beiträge der Nichtmitgliederkantone aus der FHV direkt an die HES-SO gehen und in den Beträgen, welche diese an die einzelnen Schulen ausbezahlt, enthalten sind.

Kosten der HES-SO//FR zulasten des Kantons Freiburg

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Aufwand	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Ertrag	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Ergebnis	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Auwand	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Ertrag	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Ergebnis	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Aufwand	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Ertrag	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Ergebnis	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Aufwand	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Ertrag	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Ergebnis	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Aufwand	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Ertrag	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Ergebnis	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Beitrag zur HES-SO

(ausser im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger Studenten an der HES-SO ausserhalb des Kantons)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Mitspracherecht	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Standortvorteil durch den Kanton FR	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Gemeinwohl	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130

Total der Kosten HES-SO//FR zulasten des Kantons in Millionen Franken (Erfolgsrechnung)

	33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501
--	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Investitionsrechnung

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investitionen Immobilien	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investitionen Ausstattung	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Pädagogische Hochschule Freiburg

Pädagogische Hochschulen erhalten keine Bundesbeiträge. Die Finanzierung der HEP-PH FR erfolgt deshalb in erster Linie

durch den Kanton Freiburg (zu mehr als 70%). Hinzu kommen in gleicher Höhe die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV und andere Einnahmen (Studiengebühren, Einnahmen aus Weiterbildung, Forschung und Mandaten, Spenden, etc.)

PH Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss der Freiburger Staatsrechnung)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung)

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung			Total Ausgaben	Kanton Freiburg
		Kanton Freiburg	Interkant. Fachhochschulvereinbarung FHV	Andere laufende Einnahmen		
2008	18.4	14.5	2.5	1.4	0.0	0.0
2009	18.8	14.4	3.0	1.4	0.0	0.0
2010	19.3	15.3	2.8	1.2	0.3	0.3
2011	19.4	15.2	2.8	1.4	0.2	0.2
2012	20.1	15.8	2.6	1.7	0.0	0.0
2013	20.1	15.8	2.6	1.7	0.2	0.2
2014	20.6	14.7	3.0	2.9	0.1	0.1
2015	20.8	14.6	3.1	3.1	0.1	0.1

Investitionsrechnung

in Millionen Franken

3.3. Analyseelemente

Bei allen Analysen der Kantonsausgaben für die Hochschulen muss berücksichtigt werden, dass sich jede Hochschule in einer anderen Situation befindet, dass sich die Finanzierungsquellen und -strukturen unterscheiden und dass sie unterschiedliche Aufträge bzw. Entwicklungen haben. Als Resultat dieser Analyse der Hochschulfinanzierung durch den Kanton Freiburg lassen sich somit nur einige allgemeine Bemerkungen festhalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des hohen Anteils der Lohnkosten in den Hochschulbudgets ihre laufenden Ausgaben massgeblich durch die Entscheidungen des Staats zum Teuerungsausgleich und zur ordentlichen Gehaltserhöhung beeinflusst werden. Auch die Investitionsausgaben haben über die Amortisierungen einen wichtigen Einfluss auf die laufenden Ausgaben. Ihr

Wert schwankt von Jahr zu Jahr zum Teil beträchtlich. Weiter kann festgehalten werden, dass im Verhältnis zwischen den Kantonsbeiträgen an die Hochschulen und dem Kantonsbudget (Total Aufwand der Erfolgsrechnung) der Anteil in diesen vergangenen acht Jahren praktisch stabil geblieben ist bzw. minimal angestiegen ist: Von 4,52% im Jahr 2008 auf 4,57% im Jahr 2015. Wie oben bereits angemerkt, war ein Vergleich vor 2008 nicht möglich, da sich der Status der Fachhochschulen verändert hat: Heute sind sie Teil der HES-SO, zuvor haben sie innerhalb eines anderen Rahmens eine Ausbildung auf anderem Niveau angeboten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kantonsausgaben für die Hochschulen nicht automatisch an die effektive Studierendenzahl anpassen. Das Finanzierungssystem der

HES-SO war bis vor kurzem aufgrund der Studierendenpauschalen teilweise mit diesem Faktor verknüpft, diese Kopplung wurde jedoch jüngst mit der Anpassung des Systems aufgegeben. In der Tat steigen die Betriebskosten nicht linear, sondern stufenweise und hängen stark von den Studienbereichen, Unterrichtsmethoden, Kompetenzbeurteilung und anderen Faktoren ab, auf welche die Hochschuldirektionen oft gar keinen so grossen Einfluss haben. Die Umstellung auf das Bologna-System hatte beispielsweise, insbesondere bei den Universitäten, einen massiven Bedürfnisanstieg an Unterrichtsressourcen zur Folge – sowohl auf personeller Ebene als auch im Hinblick auf die Infrastruktur. Dies ist vor allem in der Einführung der Bachelordiplome mit einer zusätzlichen Bachelorarbeit begründet; aber auch eine Folge der Einführung der ECTS-Punkte (European Credits Transfer System), womit neu jede Unterrichtseinheit evaluiert und zertifiziert werden muss und wobei zu einem interaktiveren Unterricht (kleinere Gruppen) übergegangen wurde. Einige Studienbereiche erfordern auch spezifischere und kostenintensivere Ressourcen. Natur-, Ingenieur- oder Sportwissenschaften benötigen beispielsweise Labors oder spezielle Anlagen und erfordern strenge Sicherheitsvorkehrungen sowie ebenso eine entsprechende Ausbildung der Dozierenden mit individuellen Praktika in den Schulen. Auch in der Humanmedizin gibt es kostenintensive Bereiche, man denke beispielsweise an den Unterricht in kleinen Gruppen an Krankbetten oder an die zahlreichen Praktika. So gesehen ist die relativ stabile Studierendenzahl an der UNIFR in den vergangenen Jahren (von 9455 im Herbstsemester 2008 auf 10 324 im Herbstsemester 2015) nicht der Grund für den grösseren Finanzmittelbedarf. Dieser resultiert vielmehr aus der bemerkenswerten Entwicklung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, sowohl im Bereich der Lehre (Studierendenzahl und neue Programme) als auch in der Forschung (Erhöhung der Drittmittel). Insgesamt hat die Finanzierung jedoch nicht mit der Entwicklung des Bedarfs schrittgehalten. Die Probleme der Infrastruktur, des Unterrichts und der Forschung stehen in Zusammenhang mit einem Campus, deren Gebäude und technische Infrastruktur nicht über ausreichende Kapazität verfügen sowie Renovierungen und Instandsetzungen benötigen, da sie teilweise veraltet sind. Zudem müssen in den kommenden Jahren die Bauten für die Medizin auf dem Areal des HFR realisiert werden.

Für die HES-SO//FR und die HEP-PH FR, deren Statusänderung in Hochschulen noch neu ist, ist der zusätzliche Finanzbedarf nicht nur auf die bedeutende Zunahme der Studierendenzahl zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die Entwicklung ihres Auftrags, welcher aus der Grundausbildung (inklusive Weiterbildung) aber auch aus angewandter Forschung und Entwicklung (AF&E) und dem Erbringen von Dienstleistungen für Dritte besteht. Hinzu kommt der Ausbau von internationalen Beziehungen. Diese Entwicklung muss das praxisorientierte Profil der Hochschulen respektieren. Um die Dualität Praxis-Theorie und eine «berufsbegleitende»

Grundausbildung zu gewährleisten, müssen die Fachhochschulen über die notwendige technische Infrastruktur und Praktikumsplätze verfügen. Die HTA-FR muss beispielsweise über technische Infrastruktur für die Labors ihrer sieben Studiengänge verfügen, einschliesslich einer regelmässigen Pflege der Ausrüstung für die notwendige Technologie in jedem Ausbildungsbereich. Die praktische Ausbildung an der HfG-FR benötigt Infrastruktur sowohl für den Studiengang in Pflegewissenschaften (skills lab) als auch für denjenigen der Osteopathie. Für diese Studiengänge wie auch für die HEP-PH FR sind Praktikumsplätze unverzichtbar. Vor allem aber benötigt auch die Entwicklung der übrigen Aufgaben innerhalb der HES-SO//FR und der HEP-PH FR zusätzliche Ressourcen. So müssen beispielsweise diejenigen Mitglieder des Lehrkörpers, welche angewandte Forschung und Entwicklung (FA&E) in ihrem Pflichtenheft haben, einen Fünftel ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden. Dies wurde im Gesetz über die HES-SO//FR so festgelegt. Die wachsende Studierendenzahl und die Umsetzung von Projekten, Mandaten und Dienstleistungen finanziert mit Drittmitteln erhöhen auch den Bedarf an einer entsprechenden Infrastruktur.

Für alle Hochschulen kommen weitere Anforderungen im Bereich der Personalressourcen hinzu, so zum Beispiel die konstante Zunahme administrativer Arbeiten, die steigende Regeldichte sowie die Vielzahl von Statistiken und Berichten, die produziert werden müssen. Die Akkreditierungsverfahren und Qualitätskontrollen – unabhängig ihrer positiven Auswirkungen – kosten Zeit und erfordern neue Stellen. Schliesslich haben sich in den letzten Jahren die Dienstleistungen für Studierende enorm entwickelt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantonsausgaben für seine Hochschulen generell von 133,7 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 154,2 Millionen Franken im Jahr 2015 gestiegen sind und ihr Anteil am Staatshaushalt stabil geblieben ist. Zudem ist auf die Bemühungen der letzten Jahre hinzuweisen, insbesondere für das AMI und die Gebäude am Standort Pérolles II. Weitere grosse Bauvorhaben sind in Gang, wie das neue Gebäude für die Hochschulen für Gesundheit und für Soziale Arbeit sowie das Projekt «Thierryturm». Und schliesslich zeugt auch die schrittweise Einführung des Masters in Medizin vom Willen des Staatsrats, die Hochschulen in unserem Kanton weiterzuentwickeln und das hohe Ausbildungsniveau aufrechtzuerhalten. Dies geschieht natürlich unter Berücksichtigung der Finanzmittel, die dafür bereitgestellt werden können, sowie der übrigen zahlreichen Aufgaben des Staates. Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staatsrat auch in Zukunft die Notwendigkeit prüfen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die hohe Qualität der Angebote unserer Hochschulen nach Massgabe der vorhandenen Budgetmittel zu gewährleisten.

Was die Entscheidungsverfahren über die Ressourcenverteilung für die Hochschulen angeht, sprechen die jüngsten Änderungen dafür, dass die Gesetzgeber die entsprechen-

den Schwächen erkannt haben. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen haben die Gesetzgeber die Autonomie der Hochschulen verstärkt und deren Finanzierung an die Mehrjahresplanungen in Form von Zielen gekoppelt. Die Zielvereinbarungen ermöglichen einerseits eine bessere Sichtbarkeit der Hochschulentwicklung und dem daraus resultierenden Finanzbedarf und andererseits verhelfen sie ihnen zu einer gewissen Sicherheit und Vorhersehbarkeit auf finanzieller Ebene. Parallel dazu müssen die Hochschulen zum Ende jeder Planungsperiode Bericht ablegen über die erreichten Ziele entsprechend der vorab festgelegten Kriterien.

4. Fazit

Der Bericht zeigt, dass im gesamten Hochschulbereich wichtige gesetzliche Änderungen, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene, vorgenommen wurden. Diese Änderungen befinden sich aktuell erst in der Implementierungsphase. Die kantonalen Beiträge an die Hochschulen sind in den letzten Jahren nur leicht gestiegen, bedingt durch die finanzielle Situation des Kantons und somit nicht entsprechend den Bedürfnissen, die sich durch die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Freiburger Hochschulen ergeben haben. Die Finanzierungsmechanismen der Hochschulen wurden infolge der Gesetzesänderungen auf Bundes-, interkantonaler und kantonaler Ebene angepasst. Die neuen Bestimmungen und Verfahren werden erst in den kommenden Finanzierungsperioden konkretisiert. Diese neuen Mechanismen und die Finanzreglemente, welche die Freiburger Hochschulen erarbeiten, berücksichtigen die von den Grossräten im Postulat aufgelisteten Kriterien. Die Finanzierung basiert auf den Mehrjahresplanungen und steht in transparenter Verbindung mit den Zielen. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Hochschulen und ebenso die unterschiedlichen Kriterien, die gemeinsam von den Hochschuldirektionen und dem Staatsrat erarbeitet werden. Dazu gehören auch die Wirksamkeit und Effizienz beim Einsatz der Ressourcen. Im Rahmen dieser neuen Finanzprozesse werden die Planungen der Hochschulen und die Zielvereinbarungen mit dem Staatsrat diskutiert. Dieser kann nach eigenem Ermessen und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Kantons Schwerpunkte bestimmen, Projekte ablehnen sowie Prioritäten oder Posterioritäten festlegen. Eine Übersicht der Hochschulfinanzierung steht bereits heute zur Verfügung. Die obersten Hochschulorgane, in denen der Grosse Rat vertreten ist, sind an den Finanzierungsverfahren beteiligt, da sie die wichtigsten Dokumente verabschieden.

Die Finanzierung der Freiburger Hochschulen ist ein komplexes Gebilde, das zum überwiegenden Teil von den Entscheidungen der Bundesbehörden, anderer Kantone und interkantonaler Organe sowie von den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen abhängt. Sie basiert auf den Mehrjahresplanungen, die von den Schulen erarbeitet werden, wobei diejenige der HES-SO//FR Teil der Planung der HES-SO ist

und diesem Zeitplan folgt. Die Entscheidungen der kantonalen Finanzierung werden mit Rücksicht auf Projekte zur Hochschulentwicklung getroffen, wobei die Hochschulen autonome Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen sind. Es besteht eine Zusammenarbeit sowohl unter den einzelnen Hochschulen und mit anderen Schweizer Hochschulen als auch auf internationaler Ebene, was Projekte, entsprechende Kompetenzen, Bedürfnisse sowie wissenschaftliche und bildungstechnische Erfordernisse angeht. Die Hochschuldirektionen stehen untereinander in regelmässigem Kontakt und tauschen sich ständig mit den entsprechend zuständigen kantonalen Diensten und den Direktoren der EKSD und der VWD aus. Diese beiden Direktoren bemühen sich zudem sehr, die erforderliche Koordination und den Informationsaustausch sicherzustellen sowie die Interessen der Freiburger Hochschulen in interkantonalen und nationalen Konferenzen zu vertreten. In diesen Konferenzen trägt die EKSD die Verantwortung im Bereich der kantonalen Hochschulpolitik. Diese unterschiedlichen Informationskanäle sind nicht formal festgelegt, sondern richten sich nach den Bedürfnissen und Umständen. Eine institutionalisierte Austauschplattform würde somit weder einem Informationsaustausch noch der Stärkung von Zusammenarbeiten gerecht werden. Damit würde höchstens ein Organ geschaffen, das alle beteiligten Personen zusätzlich belastet. Schliesslich zeigt der vorliegende Bericht, dass es dem Kanton nicht möglich ist, eine Finanzierungsstrategie für den Hochschulbereich festzulegen. Dies insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen den Entscheidungen, die auf nationaler und interkantonaler (insbesondere für die HES-SO//FR) Ebene gefällt werden und den neuen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen über die Hochschulen, die ihre eigenen Planungen in den Finanzprozess hineinragen. In diesem Gesetzesrahmen trifft der Staatsrat entsprechende Entscheidungen über diese Planungen und Globalbudgets oder zu den Zielvereinbarungen, die mit den Hochschuldirektionen abgeschlossen werden. In diesem Rahmen muss er zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Institutionen abwägen. Diese Bedürfnisse und die entsprechenden Mittelzuweisungen können für Spannungen sorgen, so wie es bei allen Entscheidungsverfahren berechtigter finanzieller Ansprüche aber begrenztem Kantonsbudget der Fall ist. Die anderen Tätigkeitsbereiche des Kantons spielen hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Wille, einen bestimmten Teil des Kantonsbudgets im Voraus im einen oder anderen dieser Bereiche einzusetzen, wäre sehr restriktiv und würde die dynamische Mittelzuweisung durch den Staatsrat oder dessen Entscheidungskompetenzen gefährden.

Anhang

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

Coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

La liste est basée sur les résultats d'enquêtes menées en mai/juin 2016 à l'UNIFR (facultés), à la HES-SO//FR et à la HEP-PH FR

Object	Institutions	Période	Remarques
Convention du partenariat pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR	Depuis 2016	
Organisation commune du Colloque Numérique Suisse, rencontre annuelle des scientifiques suisses travaillant dans le domaine du scientific computing	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse), UNIFR (lettres, domaine sciences des religions)	2016-2021	
Gemeinsame Gesuchseinreichung für das Sinergia-Programm des SNF	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2020	
Membre du conseil spécialisé de la HETS-FR	HES-SO//FR (HETS-FR), UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2016-2019	
Convention-cadre de collaboration	HES-SO//FR, HES-SO VS, UNIFR (sciences, DIUF, Human IST research center)	2016-2018	
Communautés de pratique autour de la démarche technologique au sein d'une recherche collaborative impliquant enseignants, chercheurs et praticiens	HEP-PH FR (UR Enseignement et apprentissage des disciplines scientifiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2017	

Centre Islam et société	UNIFR (CIS), HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse)	Depuis 2015	Accord-cadre de coopération
Membre du conseil spécialisé en soins infirmiers	UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2015	
Cours intitulé Neurosciences et intervention pédagogique	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2015	
Smart Living Lab	UNIFR, HES-SO//FR (HEIA-FR), EPFL	Depuis 2015	
Convention d'intégration de la Bibliothèque de la Haute Ecole de Gestion à la Bibliothèque de Pérolles	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (SES)	Depuis 2015	
KTI-Projekt	HES-SO//FR (HEIA-FR, Human Tech), UNIFR (lettres, psychologie)	2015-2016	
Transnationalisation de l'éducation et trajectoires enseignantes	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2015-2019	Financé par le FNS
Tentation du suicide et résilience dans le roman grec (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2015-2019	
Projet de collaboration entre des profs de la HEIA-FR et de l'UNIFR pour le développement et la validation des capteurs pour des mesures de l'activité physique spontanée	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2015-2018	
Collaboration entre les travailleurs sociaux en milieu scolaire et les enseignants	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HETS-FR)	2015-2017	
Data Analysis and Processing Laboratory	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, informatique)	2015-2017	Unterstützt durch PST-FR

Accompagnement d'une équipe d'enseignant-e-s : Contribution à la mise en place d'un dispositif de communauté pratique	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	
Die UNIFR stellt Infrastruktur für den Anatomie-Unterricht zur Verfügung	UNIFR (DepMed), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	Pour le „nurse program“ depuis plus de 10 ans
Construction de la relation entre familles et l'école lors de l'entrée à l'école	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	Depuis 2012	Financement FNS (2014-2017)
LiT : Lesen im Tandem	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR et HEP LU	2014-2017	SNF-Projekt
Collaboration scientifique (teaching courses chemistry department)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	2014-2016	
Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung bezüglich technischer Verbesserungen bestehender geophysikalischer Überwachungssysteme (Permafrost, Hangrutschungen)	UNIFR (sciences, Geowissenschaften), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2014-2015	
Collaboration scientifique (joint master student supervision)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2014	
Gemeinsame wissenschaftliche Projekte, Master- und Bachelorprojekte, gegenseitige Hilfe (Expertise, Infrastruktur) bei Projekten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Einreichen von Technologiethematen, welche Studierende im Rahmen eines applied research projects behandeln	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Videoprotector: Projet de recherche applique	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2013-2015	Financé par le fonds cantonal de soutien à l'innovation
Convention Cadre entre l'Université de Fribourg et la Haute école de santé Fribourg	HES-SO//FR (HEdS-FR), UNIFR	Depuis 2012	

Expert externe pour l'évaluation des projets de recherche au sein de la HES-SO dans le programme Réseau de compétences (RCSO)	HES-SO//FR, UNIFR (SES)	Depuis 2012	
Mem0r1es	UNIFR (sciences, DIUF), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2012-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Unterstützung des interinstitutionellen Innovationsclub für Studierende	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2012-2016	Finanziell unterstützt durch den Innovationsfonds FR und TT-FR, heute durch den Trägerverein Association for Student Innovation
Formation des étudiants du DAES I pour les arts visuels	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2011	
Collaboration « Living in smart environment » (2 PhDs)	HES-SO//FR (Human Tech), UNIFR (sciences, DIUF)	2011-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Funktionale Redemittel von Primarlehrpersonen für den Unterricht in Deutsch als Fremdsprache	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2011-2015	Finanziert durch den Bund (BAK) und die EDK
Convention visant à proposer un cours de TIC aux étudiant-e-s du département de pédagogie spécialisée	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR	2011-2014	
Gemeinsame Feasibilitystudie mit einer Firma	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Das Projekt wurde finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Technologieprojekt High Profit filled Polymers sowie Scalling of the hydrolysis of cotton based cellulose nanowhiskers	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Projekte wurden finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Formations continues des enseignants formateurs et/ou des maîtres de stage	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation/CERF-ZELF), HEP-PH FR (Formation continue)	Depuis 2010	Cette mesure est typique de celles spontanément mises sur pied pour diminuer les coûts
Financement de 4h/sem. et mise à disposition des salles	HEP-PH FR, HES-SO//FR, UNIFR (sciences, sport)	Depuis 2010	

Gemeinsame Forschungsprojekte, Einreichen von Projekten, geteilte Masterarbeiten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2010	Je nach Bedarf
Ideendichter ? – Der junge Schiller zwischen Liebesphilosophie und dramatischer Wirkungspoetik (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2010-2016	
Aufbau und Betrieb eines gemeinsamen Technologietransfer-Büros: TechTransfer Fribourg	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2010-2016	Projekt finanziell unterstützt durch Innovationsfonds FR
Tensions, défis et transformations sociales au sein des cours de langue et culture d'origine portugaise en Suisse (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2010-2016	
La thématique du genre et de l'égalité des chances dans l'architecture ; Etudes de cas dans les institutions de vie enfantine	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HEIA-FR, Filière architecture)	2010-2013	
Convention cadre entre l'Université de Fribourg et l'hôpital fribourgeois concernant la collaboration dans la formation et la recherche dans le cadre de la formation de bachelor en médecine dispensée par l'Université de Fribourg	UNIFR, HFR	Depuis 2009	
Fachdidaktikzentrum Fremdsprachen (Masterprogramm Fremdsprachendidaktik)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, Plurilinguisme et didactique des langues étrangères)	Depuis 2009	Zusammenarbeitsvereinbarung mit der PH LU betreffend Praktika, geplante Weiterentwicklung in weiteren Sprachen, Absichtserklärung mit der PH ZH betreffend Zusammenarbeit, geplante Weiterentwicklung auf Doktoratsebene (Projekteingabe bei swissuniversities)
Projets de recherche dans divers domaines de l'enseignement	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2009	

Die schulische Selektion als soziale Praxis. Aushandlungen von Bildungsentscheidungen beim Übergang von der Primarschule in die Sekundarstufe I (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2009-2015	
Aufbau und Betrieb des Nanotechnologienetzwerks im Rahmen des WTZ-FR	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2009-2011	
Institut de plurilinguisme	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2008	
Nutzung von NMR, TGA, Powder X-ray am Dep. Chemie	UNIFR (sciences, chimie), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Mitglied im Réseau Plasturgie : Austausch von Know-How und Wissen, Teilnahme an Workshops	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2008	Jährliche Treffen
FRISAM, un groupe pour aider les entreprises et les scientifiques fribourgeoises à résoudre leurs problèmes mathématiques	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Convention-cadre du 25 juin 2008 de collaboration entre l'Université de Fribourg et les écoles constituant la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale//Fribourg (HES-SO//Fribourg)	UNIFR, HES-SO//FR	Depuis 2008	
Convention particulière entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg du 24 juin 2008 relative à la reconnaissance mutuelle des parcours de Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education de la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et de Bachelor of Science en Sciences de l'éducation de l'Université de Fribourg	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2008	Les accords de swissuniversities sont réservés
Mise en place à la HEP-PH FR du système Qualité en collaboration avec la HES-SO//FR	HES-SO//FR, HEP-PH FR	2008-2015	

Jeunes enseignants en transition entre formation et emploi : le défi de l'accueil d'élèves présentant des besoins éducatifs particuliers : du sens à la mise en actes (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2008-2014	
Islamische normative Ordnungen. Historisch-systematische und empirische Studien zur Repräsentation, Aneignung und Produktion islamischer Normativitäten (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR	2008-2014	
Trajectoires d'insertion professionnelle des enseignants	HEP-PH FR, UNIFR (CERF-ZELF)	Depuis 2007	
Formation des étudiants du DAES I et du DEEM en didactique de la musique	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 2007	
Suivi scientifique de la mise en œuvre au CO de Bulle du projet de la CCSIEM « Accueillir les élèves allophones au cycle d'orientation fribourgeois »	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2007-2008	
Convention particulière entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg du 6 juillet 2006 concernant les cours de formation pédagogique des étudiants de la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg et les prestations correspondantes offertes aux étudiants des Sciences de l'éducation et de la formation des maîtres par le Conservatoire de Fribourg		Depuis 2006	
Collaboration projet « MEMODULES » (2 PhD, 2 PostDocs)	HES-SO//FR (MISG group), UNIFR (sciences, infomatique)	2006-2009	Unterstützt durch Haslerstiftung
VisualAudio : Projet de recherche	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2005-2010	Finanziert durch den SNF
Publications conjointes	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2004	

Programme „Industrial chemistry“: Les étudiant-e-s de l'UNIFR dans un Major en chimie peuvent choisir le programme « Industrial chemistry » comme Minor à la HES-SO//FR	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2004	
Divers formations doctorales	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2003-2016	
Initiation aporétique à l'ineffable dans le "Traité des premiers principes" de Damascius (thèse de doctorat)	HEP-PH-FR, UNIFR (lettres)	2003-2009	
Convention générale de coopération entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2002	
Formation des étudiants du DAES I pour l'économie familiale et les activités créatrices	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2002	
Organisation de stages pour les collégiennes du canton, action WINS	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2002-2016	
Participation de la HEP à la Commission interfacultaire de formation des enseignants du secondaire I et II	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 1999	
Informelle Zusammenarbeit in den Weiterbildungsprogrammen (Executive Programmes), Dozierende der HEIA-FR am iimt und Austausch von Know-How	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES, Institut iimt)	Depuis 1995	
Gérontopôle Fribourg (plateforme d'échange)	UNIFR (IIEDH), HES-SO//FR (HEIA-FR, HEdS-FR, HETS-FR)	-	En collaboration avec Pro Senectute FR, AFIPA-VFA, Croix-Rouge fribourgeoise – Association Alzheimer, Association fribourgeoise aide et soins à domicile, Clinique de la mémoire (RFSM-HFR), Fédération Fribourgeoise des Retraités (FFR/FRV)

Direction de deux mémoires de Master en Sciences de l'éducation centrés sur l'évaluation du nouveau Bachelor hybride en emploi	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	-	
Collaboration de recherche non-formalisée	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Partnerschaftsvereinbarung zur Bekanntmachung der angewandten Mathematik und Statistik	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES)	-	
Intervention dans un cours sur la pensée critique	HES-SO//FR, UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Collaboration entre professeurs pour Global Business Competence Center pour le SME	UNIFR, HES-SO//FR (HEG-FR)	-	
Partenariat pour une utilisation optimale des compétences et des ressources en favorisant une culture commune entre les étudiant-e-s des 2 entités	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEdS-FR)	-	
Des enseignants de la HEIA-FR donnent régulièrement des cours au département de mathématiques	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématique)	Depuis plus de 10 ans	
Collaborations entre les chercheurs des deux institutions : en particulier en biomathématique et en analyse numérique	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis plus de 10 ans	
Cours par un professeur de l'UNIFR à la HETS-FR	UNIFR (droit), HES-SO//FR (HETS-FR)	Depuis environ 15 ans	
Collaboration scientifique (joint publications, joint scientific projects, master theses)	UNIFR (sciences), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Jusqu'à 2016	

Rapport 2016-DSAS-55

12 décembre 2016

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 sur le postulat 2007-GC-35 (2018.07) Christine Bulliard/ Jean-François Steiert –
 Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport au postulat P2018.07 Christine Bulliard/Jean- François Steiert (réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles).

La structure du rapport est la suivante:

1. Introduction	2
<hr/>	
2. Système actuel de réduction des primes d'assurance-maladie	3
2.1. Historique de l'évolution de la législation fédérale	3
2.1.1. Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)	3
2.1.2. Révision LAMal 2001	3
2.1.3. Révision LAMal 2006	3
2.1.4. Révision LAMal 2012	3
2.1.5. Situation actuelle 2016	4
2.1.6. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)	4
2.2. Principe de financement des réductions des primes	4
2.2.1. Période de 1996 à 2007	4
2.2.2. Période de 2008 à aujourd'hui	4
<hr/>	
3. Mise en œuvre dans les cantons	5
3.1. Types de modèle développés par les cantons	5
3.1.1. Modèle échelonné	5
3.1.2. Modèle linéaire simple	5
3.1.3. Modèle linéaire différencié	5
3.1.4. Modèle avec fonction mathématique	5
3.2. Evaluation du système général au niveau national	5
3.2.1. Monitoring de l'Office fédéral de la santé publique	5
3.2.2. Résultats globaux 2014	5
3.2.3. Résultats par canton	5
3.2.4. Limite de la comparaison intercantonale	6
<hr/>	
4. Canton de Fribourg	6
4.1. Principes généraux	7
4.1.1. Critères d'octroi dans le canton de Fribourg	7
4.1.2. Gestion administrative des réductions des primes	8
4.2. Evolution des montants et des bénéficiaires	9
4.2.1. Evolution des primes moyennes	9
4.2.2. Evolution des montants totaux et répartition du financement	9
4.2.3. Evolution des montants et répartition entre RPI-PC et RPI ordinaires	11
4.2.4. Bénéficiaires selon la taille des ménages	13
4.2.5. Bénéficiaires selon l'âge des bénéficiaires	14
4.2.6. Réductions des primes 2016 par ménage-type	15
4.3. Propositions d'améliorations avec fixation d'objectifs généraux	16

4.3.1. Atténuation des effets de seuil	16
4.3.2. Réductions des primes adéquates pour les enfants	19
4.3.3. Allocation des ressources du canton	19

5. Conclusion	20
----------------------	-----------

1. Introduction

Bien que le postulat auquel le présent rapport donne suite ait été pris en considération en décembre 2009, l'élaboration du rapport ne s'achève qu'aujourd'hui: ce laps de temps inhabituel est dû aux développements du dossier des primes d'assurance maladie pour les enfants au niveau fédéral, indiqués ci-après (pp 2–3).

Les députés Christine Bulliard et Jean-François Steiert demandaient en mai 2007 au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil des propositions visant à alléger la charge des familles relative à l'assurance-maladie obligatoire, notamment en augmentant les montants alloués aux assurés de condition modeste et en étendant le cercles des bénéficiaires à l'ensemble des familles, par exemple par une réduction cantonale des primes pour tous les enfants. Ils demandaient également au Conseil d'Etat que ces propositions tiennent compte de la capacité financière du canton et des retombées positives de la démarche. En outre, dans leur intervention, les députés demandaient ainsi au Conseil d'Etat de préparer une évaluation précise des conséquences financières et économiques d'un abaissement total ou partiel des primes pour les enfants (BGC mai 2007).

Le 16 décembre 2009, lors des débats au Grand Conseil sur la prise en compte du postulat, la députée Christine Bulliard a pris note que le Conseil d'Etat envisageait d'autres modalités que celles consistant à exempter entièrement ou partiellement les enfants et les jeunes assurés. Elle mentionnait notamment que par la fixation au niveau cantonal d'une charge maximale pour les primes, qui pourrait être de 8% du revenu fiscal, le Conseil d'Etat pourrait donner un signal important. En réponse aux députés, la Commissaire du Gouvernement a indiqué que le Conseil d'Etat menait des réflexions pour définir des buts sociaux en matière des réductions des primes. Cette analyse ne portait pas seulement sur les éléments évoqués, mais voulait aussi dessiner d'une façon plus générale les objectifs socio-politiques que le Conseil d'Etat voulait atteindre avec les réductions de primes. Par 77 voix contre 4, le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat (BGC décembre 2009).

En raison, notamment, de l'initiative parlementaire fédérale déposée le 8 mars 2010 par la Conseillère nationale Ruth Humbel (10.407 Exonérer les enfants du paiement des primes d'assurance-maladie) et de l'initiative parlementaire fédérale déposée le 12 décembre 2013 par le Conseiller national Stéphane Rossini (13.477 LAMal. Révision des catégories de primes enfants, jeunes et jeunes adultes), le Conseil d'Etat n'a

pas présenté son rapport dans un délai plus rapproché, estimant préférable de connaître les premiers résultats des débats relatifs à ces deux objets fédéraux directement en lien avec le postulat cantonal. Après d'importants travaux réalisés dans les commissions et sous-commissions des deux Chambres fédérales, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé le 23 octobre 2015 un avant-projet de loi de révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui a été mis en consultation jusqu'au 15 mars 2016.

Le 7 juillet 2016, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a déposé son rapport. En condensé, la Commission propose une adaptation de la compensation des risques entre assureurs afin qu'ils puissent fixer pour les jeunes adultes des primes substantiellement plus basses que pour les autres adultes. De plus, elle propose que les cantons réduisent d'au moins 80% les primes des enfants qui vivent dans un ménage ayant un revenu bas ou moyen et que la réduction minimum d'au moins 50% pour les jeunes adultes soit supprimée. Ce rapport contenait également plusieurs variantes proposées par diverses minorités de la Commission.

Le 12 octobre 2016, le Conseil fédéral a transmis son avis à la Commission en soutenant les propositions de certaines minorités. Il est favorable à un allègement de la compensation des risques pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans et à l'obligation pour les assureurs de fixer des primes plus basses pour cette catégorie d'assurés. En outre, le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité qui propose que «pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 80% au moins les primes des enfants et de 50% au moins celle des jeunes adultes en formation».

Les options proposées au niveau national concernant les réductions de primes étant toujours en discussion et les réflexions au niveau cantonal étant suffisamment avancées, le Conseil d'Etat peut dès lors présenter son rapport au Grand Conseil sans attendre plus avant la fin des délibérations du projet de révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

2. Système actuel de réduction des primes d'assurance-maladie

2.1. Historique de l'évolution de la législation fédérale

2.1.1. Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)

En 1996 entre en vigueur la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, qui instaure l'assurance obligatoire des soins et prévoit également un système de compensation des primes pour les personnes de condition financière modeste. Ce système de réduction des primes est mis en place, car l'assurance-maladie est la seule assurance sociale qui connaît des primes individuelles fixes par assuré et donc, a priori, un financement de l'assurance qui ne tient pas compte de la situation financière de chaque individu. Le projet de loi initial du Conseil fédéral prévoit que si la totalité des primes d'un assuré et des membres de sa famille dont il a la charge dépasse un pourcentage, fixé par le canton, de son revenu, l'Etat prend en charge l'excédent. Les cantons doivent se fonder sur le revenu imposable selon l'impôt fédéral direct. Toutefois, au cours des débats parlementaires concernant la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, il apparaît une préférence pour une conception plus fédéraliste et le projet est finalement profondément modifié. Ainsi, la loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 prévoit finalement simplement que *«Les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste»*. Par ailleurs, la loi prévoit aussi que la Confédération accorde aux cantons des subsides annuels qui sont fixés compte tenu de l'évolution des coûts de l'assurance obligatoire des soins. De plus, le Conseil fédéral fixe le complément minimum que le canton doit apporter, selon sa capacité financière, mais au moins la moitié des subsides fédéraux. Les cantons ont donc la compétence et la responsabilité de définir les modalités de la réduction de primes (détermination du cercle des bénéficiaires, du montant, de la procédure et des modalités de paiement).

2.1.2. Révision LAMal 2001

La révision de la LAMal entrée en vigueur en 2001 a apporté des premières modifications au système de réduction de primes. Il a notamment apporté 3 précisions au système, à savoir que *«Les cantons veillent, lors de l'examen des conditions d'octroi, à ce que les circonstances économiques les plus récentes soient prises en considération, notamment à la demande de l'assuré»*, que *«Après avoir déterminé le cercle des ayants droit, les cantons veillent également à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer des primes»* et que *«Les cantons informent régulièrement les assurés de leur droit à la réduction des primes»*.

2.1.3. Révision LAMal 2006

Constatant malgré tout d'importantes disparités entre cantons, le Conseil fédéral propose en mai 2004 au Parlement fédéral un projet de révision de la LAMal portant sur les réductions de primes. En effet, le cercle des bénéficiaires est défini de manière très hétérogène dans les cantons. La différence porte aussi bien sur la base de calcul ouvrant le droit à une réduction des primes (revenu imposable selon droit fiscal du canton, revenu brut, revenu net, revenu disponible) que sur la limite de revenu applicable (limite fixe ou pourcentage). A cela s'ajoute le fait que certains cantons prennent comme référence la prime effective des assurés, alors que d'autres prennent comme référence la prime moyenne cantonale ou même une fraction de la prime moyenne. La procédure d'octroi, elle-même, diffère également selon les cantons. Pour identifier les ayants droit, certains cantons se fondent sur un système de recensement systématique basé sur les données fiscales donnant automatiquement lieu à une décision, d'autres se basent sur le dépôt d'une demande spontanée des assurés, ou d'autres encore adressent des formulaires de demande aux bénéficiaires potentiels. Enfin, concernant les modalités de paiement, si la plupart des cantons prévoient que les montants sont versés directement aux assureurs, quelques rares cantons versent au contraire les subsides aux assurés, à charge pour ces derniers d'acquitter leurs primes auprès de leur assureur. Le projet de révision proposé par le Conseil fédéral s'articule autour d'une idée principale: la fixation d'un but social au niveau fédéral avec un allègement échelonné des primes différent pour les familles d'une part et les autres bénéficiaires d'autre part. Selon cette proposition, il s'agit pour chaque canton de définir au moins quatre catégories de revenus et d'octroyer des aides aux ménages de façon à ce que leur participation échelonnée s'élève à un montant compris au maximum entre 2% et 10% de leur revenu s'il s'agit d'une famille, et au maximum entre 4% et 12% dans les autres cas. Les deux critères déterminants pour l'ouverture du droit à une réduction de primes sont d'une part les primes de références cantonales, fixées par le Conseil fédéral, et d'autre part le revenu net selon la législation fiscale fédérale, corrigé d'un facteur tenant compte de la fortune imposable selon le droit cantonal. Ce projet n'a pas obtenu l'adhésion du Parlement fédéral et a finalement été entièrement revu. Ainsi, seules deux adaptations «moindres» ont été apportées. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la loi fédérale sur l'assurance-maladie prévoit donc nouvellement que *«Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.»* et que *«Les cantons transmettent à la Confédération des données anonymes relatives aux assurés bénéficiaires, afin que celle-ci puisse examiner si les buts de politique sociale et familiale ont été atteints.»*

2.1.4. Révision LAMal 2012

La révision LAMal entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 concerne essentiellement les modalités de versement de

réductions des primes. Cette modification a pour but de garantir que les montants alloués sont bien utilisés à leur fin. Ainsi, dorénavant les cantons «versent directement le montant correspondant aux assureurs concernés» et non plus aux assurés. Par ailleurs, «le canton communique à l'assureur les données du bénéficiaire du droit à la réduction de primes et le montant de la réduction suffisamment tôt pour que celui-ci puisse en tenir compte lors de la facturation des primes. L'assureur informe le bénéficiaire du montant effectif de la réduction des primes au plus tard lors de la facturation suivante.». Enfin, pour être complet, il y a lieu de signaler que lors de cette révision, la loi a introduit, au niveau de la législation fédérale, l'obligation pour les cantons de prendre en charge 85% des créances des assureurs (primes, participations aux coûts arriérés, intérêts moratoires et frais de poursuite) pour lesquelles un acte de défaut de biens a été délivré.

2.1.5. Situation actuelle 2016

La situation actuelle est toujours celle qui prévaut depuis 2012, malgré les initiatives parlementaires lancées en 2010 et 2013 mentionnées en introduction:

Art. 65 Réduction des primes par les cantons

¹ *Les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. Ils versent directement le montant correspondant aux assureurs concernés. Le Conseil fédéral peut faire bénéficier de cette réduction les personnes tenues de s'assurer qui n'ont pas de domicile en Suisse mais qui y séjournent de façon prolongée.*

^{1bis} *Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.*

² *L'échange des données entre les cantons et les assureurs se déroule selon une procédure uniforme. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons et les assureurs.*

³ *Les cantons veillent, lors de l'examen des conditions d'octroi, à ce que les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération, notamment à la demande de l'assuré. Après avoir déterminé le cercle des ayants droit, les cantons veillent également à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes.*

⁴ *Les cantons informent régulièrement les assurés de leur droit à la réduction des primes.*

^{4bis} *Le canton communique à l'assureur les données concernant les bénéficiaires du droit à la réduction des primes et le montant de la réduction suffisamment tôt pour que celui-ci puisse en tenir compte lors de la facturation des primes. L'assureur informe le bénéficiaire du montant effectif de la réduction des primes au plus tard lors de la facturation suivante.*

⁵ *Les assureurs sont tenus à une collaboration qui s'étend au-delà de l'assistance administrative prévue à l'art. 82.*

⁶ *Les cantons transmettent à la Confédération des données anonymes relatives aux assurés bénéficiaires, afin que celle-ci puisse examiner si les buts de politique sociale et familiale ont été atteints. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.*

2.1.6. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)

Il sied également de mentionner que la LPC prévoit un droit automatique à une réduction des primes pour chaque bénéficiaire de prestations complémentaires. Dans ce domaine spécifique, la détermination du niveau des montants versés ne relève pas de la compétence des cantons, mais de la Confédération qui fixe annuellement un montant forfaitaire à verser correspondant à la prime moyenne cantonale ou régionale pour l'assurance obligatoire des soins. A l'instar des bénéficiaires ordinaires de réduction des primes, les montants forfaitaires sont versés également directement à l'assureur-maladie depuis 2012.

2.2. Principe de financement des réductions des primes

Le principe de financement des réductions des primes a évolué depuis l'introduction de la LAMal en 1996, en particulier en 2008 avec la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière (RPT).

2.2.1. Période de 1996 à 2007

Durant cette période, le financement des réductions de primes est assuré par la Confédération et le canton, respectivement les communes. La législation fédérale prévoit alors que la Confédération accorde aux cantons des subsides annuels destinés à réduire les primes, subsides qui sont fixés par un arrêté simple du Conseil fédéral valable quatre ans. Il fixe également le complément minimum que le canton doit apporter. Dans le canton de Fribourg, une partie des réductions des primes est mise à charge des communes.

2.2.2. Période de 2008 à aujourd'hui

Avec la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière en 2008, le mécanisme de financement change. La législation prévoit nouvellement que la Confédération accorde aux cantons des subsides annuels qui correspondent à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Les cantons deviennent entièrement libres de déterminer leur part. De plus, depuis 2008, les communes fribourgeoises ne participent plus au financement des réductions des primes. L'évolution détaillée des montants est présentée plus loin.

3. Mise en œuvre dans les cantons

3.1. Types de modèle développés par les cantons

Aujourd'hui, les cantons développent dans le cadre défini par la LAMal différents modèles d'attribution des montants aux bénéficiaires ordinaires des réductions des primes, hormis pour les bénéficiaires des prestations complémentaires et pour les enfants ainsi que pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans à charge des parents, qui sont soumis à des règles spécifiques fixées au niveau fédéral. Ainsi, quatre modèles existent actuellement en Suisse.

3.1.1. Modèle échelonné

Selon ce modèle, les assurés qui entrent dans des catégories de revenu préalablement définies reçoivent un montant fixé au titre de la réduction individuelle des primes. Huit cantons utilisent le modèle échelonné, dont le canton de Fribourg.

3.1.2. Modèle linéaire simple

Selon ce modèle, la réduction de prime correspond à la prime indicative moins une quote-part, définie en tant que pourcentage du revenu déterminant. Huit cantons connaissent ce système.

3.1.3. Modèle linéaire différencié

Ce modèle des réductions des primes est semblable au modèle linéaire, mais avec un pourcentage différencié du revenu déterminant appliqué en fonction de catégories de revenu. Egalement huit cantons ont choisi ce modèle.

3.1.4. Modèle avec fonction mathématique

Selon ce modèle, la réduction de prime est calculée sur la base d'une fonction mathématique et la réduction se situe entre un minimum et un maximum fixes. Seuls deux cantons appliquent ce modèle.

3.2. Evaluation du système général au niveau national

3.2.1. Monitoring de l'Office fédéral de la santé publique

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) évalue périodiquement l'efficacité socio-politique des réductions des primes. Il fait réaliser tous les 3 ou 4 ans un monitoring global du système. Celui-ci analyse notamment l'impact des réductions des primes et la charge financière restant à charge de l'assuré. Pour ce faire, la méthode d'évaluation retenue définit et prend en compte un certain nombre de ménages-types représentant les principaux groupes cibles de la réduction.

Il s'agit notamment des bénéficiaires de rentes vivant seuls, des familles avec des enfants, des familles monoparentales avec des enfants ou des jeunes adultes à charge. Les évaluations périodiques les plus récentes ont été effectuées pour les années 2007, 2010 et 2014.

3.2.2. Résultats globaux 2014

Le dernier monitoring montre qu'en 2014 au niveau national, environ 2,2 millions de personnes bénéficient d'une réduction des primes, soit 27% des assurés. Selon les cantons, le taux de bénéficiaires varie entre 20% et 38% (Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Schlussbericht, décembre 2015).

Les dépenses consacrées aux réductions des primes atteignent quelque 4 milliards de francs en 2014, dont 44% financés par les cantons.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAMal, les dépenses consacrées aux réductions des primes augmentent au niveau national plus rapidement que les primes elles-mêmes, ce qui signifie que la charge pesant sur les assurés de condition économique modeste a diminué au cours des 20 dernières années. A plus petite échelle toutefois, le constat est inverse. En effet, l'analyse révèle qu'entre 2010 et 2014, les primes connaissent une hausse de 12% alors que, sur la même période, le montant des réductions des primes par bénéficiaire augmente de seulement 6% et celui des dépenses totales de 1%. Quant au taux de bénéficiaires, il baisse même.

3.2.3. Résultats par canton

Afin de pouvoir comparer les différents cantons, alors que chacun d'entre eux a un système et des limites différents, une standardisation est nécessaire. La méthode se limite donc à comparer sept situations prédéfinies avec un revenu prédéterminé (ménages-type):

- > personne seule, revenu brut de 45 000 francs (M1)
- > couple avec deux enfants, revenu brut de 70 000 francs (M2)
- > personne seule avec deux enfants, revenu brut de 60 000 francs (M3)
- > couple avec quatre enfants, revenu brut de 85 000 francs (M4)
- > couple avec un enfant et un jeune adulte à charge, revenu brut de 70 000 francs (M5)
- > jeune adulte avec activité lucrative, revenu brut de 38 000 francs (M6)
- > couple sans enfant, revenu brut de 60 000 francs (M7).

Pour ces situations, l'étude détermine le rapport entre la prime restant à charge du ménage (après réduction des primes) et le revenu de ce ménage. Le Conseil fédéral avait fixé lors de l'introduction de la LAMal en 1996 un objectif

général d'un taux de 8% de la prime restante par rapport au revenu des ménages, mais compte tenu des effets de la standardisation, ce n'est pas forcément le taux de 8% qui devrait être atteint dans l'étude pour répondre cet objectif initial,

mais un taux entre 6 et 8% selon l'étude. Le tableau suivant présente de manière succincte les résultats pour le canton de Fribourg ainsi que les valeurs minimum, médiane et maximum de la Suisse.

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Valeur moyenne 2014	Valeur moyenne 2010	Valeur moyenne 2007
Objectif	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Minimum des 26 cantons	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Médiane des 26 cantons	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Maximum des 26 cantons	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Canton de Fribourg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Nombre de cantons avec objectif atteint	0	1	3	3	0	0	0			

En synthèse, le résultat montre que pour chaque ménage-type, l'objectif pris en compte dans l'étude n'est atteint à chaque fois que dans 0 à 3 cantons. Selon les situations, les valeurs médianes se situent entre 9% et 16%. Quant au canton de Fribourg, il ne se situe jamais aux extrêmes, mais toujours très proche des valeurs médianes et même légèrement en dessous, à l'exception d'une situation.

De manière plus générale, quelques données supplémentaires tirées du monitoring 2014 démontrent que le canton de Fribourg se positionne dans la moyenne suisse, voire un peu mieux, et que le modèle fribourgeois actuel, bien que perfectible, a fait ses preuves:

- > En 2014, la réduction moyenne fribourgeoise correspond à 30% de la prime entière, contre 24% en moyenne suisse, et la charge restante à 11% du revenu disponible, contre 12% en moyenne suisse;
- > La part cantonale au financement des réductions de primes est de 46% dans notre canton, contre 44% en moyenne suisse;
- > La part des bénéficiaires est dans la moyenne suisse à 27%;
- > Le montant moyen versé en réduction de primes a augmenté plus fortement dans le canton de Fribourg entre 2007 et 2014 qu'en moyenne suisse (+23% contre +21%) et reste supérieur en valeur nominale (1868 francs contre 1828 francs).

Si l'on observe l'évolution de la situation globale 2014 avec les deux études précédentes de 2010 et de 2007, la part de revenu que doivent consacrer ces ménages aux primes d'assurance-maladie affiche une tendance à la hausse, aussi bien au niveau national que dans le canton de Fribourg.

Au vu de ces éléments, il apparaît que le canton de Fribourg n'a pas relâché ses efforts dans ce domaine; efforts qui sont restés comparables avec les autres cantons suisses, et ceci malgré les mesures structurelles et d'économies (MSE). Les autres cantons rencontrent les mêmes difficultés de croissance des coûts dans ce domaine et doivent y faire face au tra-

vers de certaines mesures importantes. L'effort des cantons est par ailleurs resté très soutenu en faveur des enfants et des bénéficiaires PC pour lesquels les réductions sont corrélées à l'évolution des primes moyennes.

3.2.4. Limite de la comparaison intercantonale

Bien que très intéressante pour suivre de manière globale le système de réduction des primes en établissant non seulement des comparaisons entre les cantons, mais aussi des comparaisons dans le temps, cette étude ne permet cependant pas d'appréhender la réalité dans son intégralité et d'analyser en profondeur la situation du système fribourgeois.

Sans remettre en cause ni la méthode et ni le bien-fondé de cette étude dont l'intérêt est incontesté, une de ses limites est qu'elle ne permet pas de retranscrire une image fidèle selon les différentes tranches de revenu, mais uniquement pour sept revenus fixes et prédéterminés.

Il est donc nécessaire d'analyser de manière plus spécifique le système mis en place dans le canton de Fribourg.

4. Canton de Fribourg

Ce chapitre présente un historique de l'évolution des réductions de primes dans le canton de Fribourg de 2000 à 2016. Par ailleurs, les différentes situations sont également évaluées sur la base d'une méthode analogue à celle réalisée au niveau fédéral. Sur la base de ces constats, des propositions d'amélioration avec des objectifs généraux de politique socio-politique sont présentés.

Il convient au préalable de présenter de manière plus précise le système mis en place dans le canton de Fribourg, y compris la gestion administrative de ce domaine.

4.1. Principes généraux

4.1.1. Critères d'octroi dans le canton de Fribourg

L'Etat accorde des montants financiers destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie selon les dispositions de la loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal) et de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 8 novembre 2011 concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP).

Les assurés ou les familles dont le revenu déterminant n'atteint pas certaines limites ont droit à une réduction des primes (le cas échéant, également pour leur conjoint et leurs enfants ou jeunes adultes à charge). Ces limites varient selon le modèle de ménage et le nombre d'enfants (personne seule sans enfant, personne seule avec enfants, couple, supplément par enfant). Un taux de réduction différent est ensuite octroyé en fonction de l'écart du revenu déterminant à la limite fixée. Plus l'écart est important, plus le taux de réduction est élevé. Le canton de Fribourg connaît quatre taux de réduction (14%, 31%, 56% et 68% en 2016) ainsi qu'un taux minimum pour les

enfants et les jeunes adultes de 19 à 25 ans fixé par la LAMal (50%). Ces taux s'appliquent à une prime de référence fixée par le Conseil d'Etat (93% de la prime moyenne cantonale en 2016).

L'évolution des valeurs depuis 2000 de ces divers critères figure dans le tableau ci-dessous.

A titre d'exemple, pour un couple avec 2 enfants, la limite du droit est de 76 900 francs (= 1 couple x 53 900 francs + 2 enfants x 11 500 francs). Si cette famille a par exemple un revenu déterminant de 58 000 francs, ce dernier est de 18 900 francs inférieur à la limite. Cet écart se situe dans la tranche de différence de 15% à 29,99%, qui donne droit à une réduction de prime de 31% pour les deux parents, mais à une réduction de 50% pour chacun des deux enfants (minimum fixé par la LAMal). Cette famille a droit à un montant annuel de 3 785 francs au titre de réduction des primes (2 adultes x primes adulte de 397 francs x 93% de taux de référence x 31% de taux de réduction x 12 mois + 2 enfants x 93 francs de primes enfant x 93% de taux de référence x 50% de taux de réduction x 12 mois; région de prime 1, district de la Sarine).

	Limite de revenu déterminant				Taux de réduction des primes selon écart à la limite du revenu déterminant *				Prime de référence
	Pers. seules sans enfant	Pers. seules avec enfants	Couple marié	Supplément par enfant	<15%	de 15% à 29,99%	de 30% à 59,99%	>=60%	
2000	35 000	43 000	52 000	9 000	30%	50%	75%	85%	PM
2001	35 000	43 000	52 000	9 000	<u>25%</u>	<u>45%</u>	<u>70%</u>	<u>80%</u>	PM
2002	35 000	43 000	52 000	9 000	<u>24%</u>	<u>42%</u>	<u>66%</u>	<u>76%</u>	PM
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9 500</u>	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2004	36 800	45 200	54 600	10 000	<u>24%</u>	<u>41%</u>	<u>64%</u>	<u>74%</u>	PM
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24%	41%	64%	74%	PM
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23%	40%	63%	73%	PM
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23%	40%	63%	73%	PM
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	<u>22%</u>	<u>39%</u>	<u>62%</u>	<u>72%</u>	PM
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	<u>95% PM</u>
2015	<u>36 000</u>	45 900	<u>53 900</u>	11 500	<u>16%</u>	<u>33%</u>	<u>56%</u>	<u>68%</u>	95% PM
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	<u>14%</u>	<u>31%</u>	56%	68%	<u>93% PM</u>

PM: prime moyenne

xxx (souligné trait droit): valeur modifiée *en faveur* des bénéficiaires par rapport à l'année précédente

xxx (souligné ondulé): valeur modifiée *en défaveur* des bénéficiaires par rapport à l'année précédente

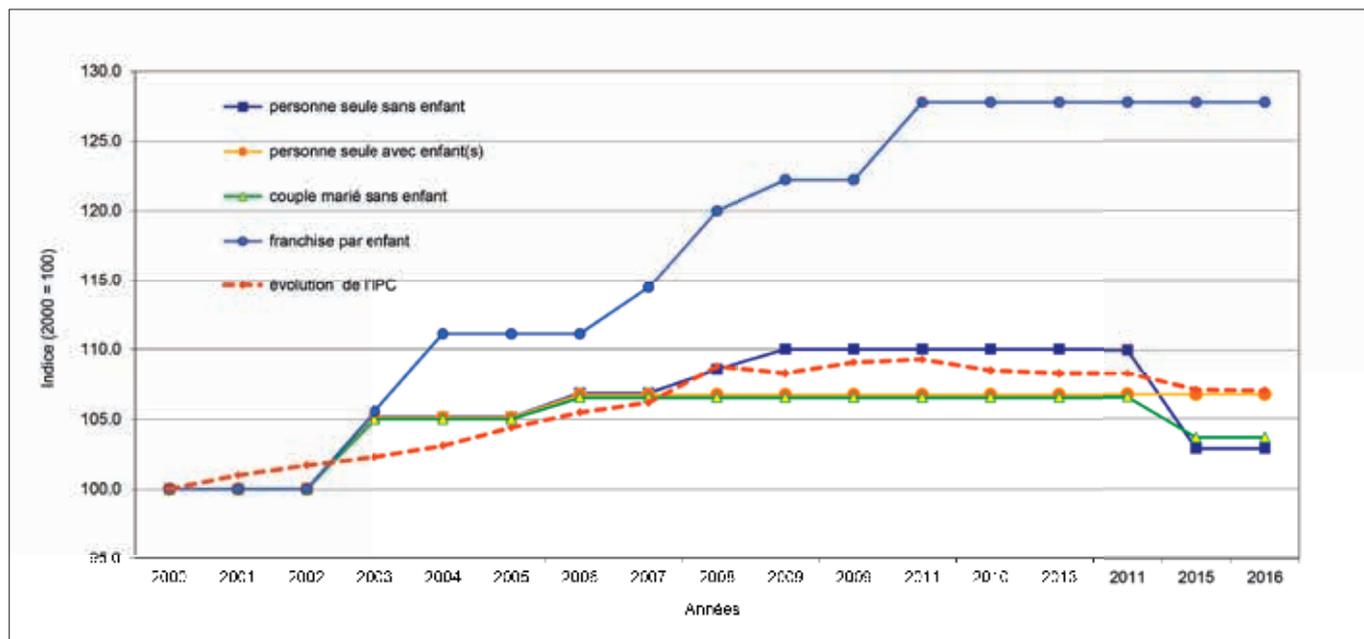
* Taux de réduction minimum de 50% pour les enfants et jeunes adultes à charge

* Taux de réduction de 100% pour les bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'en 2013 et taux ordinaires depuis 2014

En ce qui concerne les limites de revenu déterminant, elles ont été augmentées ponctuellement entre 2000 et 2015, année à laquelle elles ont été diminuées pour la première fois. Concernant les taux de réduction, à l'exception d'une hausse en 2004 et d'une période de stabilité entre 2006 et 2012, ils ont régulièrement affichés des baisses entre 2000 et 2016. Les enfants et les jeunes adultes à charge des parents bénéficient d'un taux de réduction minimum de 50% et au-delà (56% ou 68% en 2016) si les limites requises sont atteintes. Par ailleurs,

depuis 2014, les personnes à l'aide sociale ne bénéficient plus d'un taux de réduction spécifique de 100%, mais des taux ordinaires. Il est à relever que le solde est pris en charge par les services sociaux.

La représentation graphique ci-après montre l'évolution des différentes limites de revenu déterminant en comparaison à l'évolution de l'Indice suisse des prix à la consommation (IPC).



Alors qu'à fin 2016, la limite concernant les personnes seules avec enfants affiche une valeur identique à celle de l'IPC, les limites concernant les personnes seules sans enfant et celles concernant les couples mariés affichent une valeur moindre. A l'inverse, le supplément par enfant et par jeune adulte à charge à ajouter à ces limites de base affiche une progression nettement plus importante que l'IPC.

4.1.2. Gestion administrative des réductions des primes

L'application du régime de réduction des primes est confiée à la Caisse cantonale de compensation AVS sur mandat de l'Etat (avec l'accord formel de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS, autorité de surveillance des Caisses de compensation). Le coût de ce mandat représente, au budget 2016, une dépense de 2,3 millions de francs à charge de l'Etat. A noter que ce montant inclut également la gestion du contentieux de l'assurance-maladie ainsi que partiellement la participation au groupement latin des assurances sociales (GLAS).

Chaque fin d'année, la Caisse cantonale de compensation examine automatiquement le droit aux prestations de la population pour l'année suivante sur la base des données fiscales de l'année précédente transmises par le Service can-

tonal des contributions (SCC). L'octroi ou non des réductions de primes découle donc en principe de la situation financière de l'année X-2. Cela présente l'immense avantage de pouvoir rendre les décisions et verser les prestations aux assureurs avant l'envoi par ces derniers des premières factures des primes de l'année aux assurés. En 2014, près de quinze cantons connaissent cette «périodicité» pluriannuelle, quatre cantons se basent sur des données plus anciennes et sept cantons sur des données plus récentes, avec néanmoins l'inconvénient majeur que les assurés doivent payer durant plusieurs mois l'intégralité des factures des primes jusqu'à la transmission de la dernière taxation fiscale, au traitement du dossier, à l'émission de la décision et au paiement de la réduction des primes. La pratique adoptée par le canton de Fribourg et par la majorité des cantons est le compromis adéquat permettant de répondre aux deux exigences de l'art. 65 al. 3 LAMal, à savoir de veiller «à ce que les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération» et «à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes».

Ceci est confirmé par le monitoring 2014 de l'Office fédéral de la santé publique, qui indique que les systèmes du recen-

sement systématique basés sur les données fiscales donnant automatiquement lieu à une décision assurent en principe un meilleur résultat sur le plan de l'exercice du droit à la réduction des primes que les systèmes basés sur des formulaires ou des informations à compléter, car dans le premier cas de figure le cercle des bénéficiaires effectifs coïncide presque parfaitement avec le cercle des ayants droit.

Pour les cas particuliers des personnes qui, selon les données fiscales ont droit pour la première fois à une réduction des primes (potentiels primo-ayants droit), un formulaire de demande leur est adressé automatiquement. Ces personnes doivent le compléter et le retourner s'ils souhaitent faire usage de ce droit. La Caisse cantonale de compensation examine ensuite le dossier avant de rendre une décision et le cas échéant verse les prestations. Pour les années suivantes, cette

démarche via un formulaire n'est plus nécessaire et si les données fiscales le confirment, les personnes reçoivent directement une décision favorable.

Dans tous les cas, les prestations sont versées mensuellement directement aux assureurs-maladie sans transiter par les assurés.

4.2. Evolution des montants et des bénéficiaires

4.2.1. Evolution des primes moyennes

Avant de présenter l'évolution des montants globaux des prestations accordées, il semble important de présenter l'évolution des primes moyennes d'assurance-maladie (avec couverture accident) du canton de Fribourg.

	Adultes	Variation	Jeunes adultes	Variation	Enfants	Variation
2000	205		135		55	
2001	219	7,0%	155	15,2%	57	3,8%
2002	237	8,4%	177	14,0%	61	7,8%
2003	253	6,7%	196	11,0%	65	6,3%
2004	257	1,6%	206	5,2%	66	1,8%
2005	268	4,1%	219	5,9%	67	1,4%
2006	281	4,8%	231	5,6%	69	2,4%
2007	286.5	2,0%	235.8	2,1%	70.3	1,9%
2008	288.7	0,8%	237.4	0,7%	69.8	-0,7%
2009	298.4	3,4%	245.8	3,5%	71.3	2,1%
2010	324.9	8,9%	273.5	11,3%	77.90	9,3%
2011	343.7	5,8%	303.0	10,8%	83.0	6,5%
2012	358.9	4,4%	324.0	6,9%	86.3	4,0%
2013	364.7	1,6%	336.0	3,7%	83.7	-3,0%
2014	372.0	2,0%	345.6	2,8%	85.4	1,9%
2015	386.1	3,8%	359.1	3,9%	88.7	3,9%
2016	401.5	4,0%	373.0	3,9%	92.6	4,4%
2017	421.9	5,1%	394.4	5,7%	98.9	6,9%

A l'instar des autres cantons, les primes d'assurances n'ont cessé de croître depuis 2000. Si la prime pour jeunes adultes (19 à 25 ans) représente près de 66% de la valeur de la prime adulte en 2000, elle n'a cessé d'augmenter et représente près de 93% de la prime adulte en 2016. A l'inverse et même si la prime enfant a aussi régulièrement augmenté, elle ne représente plus qu'environ 23% de la valeur de la prime adulte en 2016 contre encore 27% en 2000.

4.2.2. Evolution des montants totaux et répartition du financement

La somme globale allouée aux réductions de primes a également progressé chaque année. Concernant la répartition du financement, jusqu'en 2007, la Confédération finance entre 80% et 86% des réductions des primes, le solde étant pris en charge par le canton et les communes. En 2008, suite à l'introduction de la RPT, la part fédérale tombe à environ 50% et les communes ne financent plus ce domaine. Jusqu'en 2013, la proportion financée par la Confédération reste relativement stable juste en dessous de 50% et devient à nouveau «majoritaire» dès 2014. Ceci s'explique par le fait que la Confédé-

ration détermine le montant annuel de sa participation sur la base de l'évolution des coûts de l'assurance obligatoire des soins, en hausse, alors que le canton fixe sa participation sur la base de ses propres critères. Or, conformément aux mesures structurelles et d'économies (MSE) de 2014, le canton a réduit les montants octroyés dans ce domaine et sa part au financement des réductions des primes tombe ainsi à environ 40%. Ce constat qui n'est pas propre au canton de Fribourg, mais à la majorité des cantons, inquiète certains parlementaires fédéraux. En effet, à l'instar du canton de Fribourg, d'autres cantons ont été contraints de réduire leur part en raison de leur situation financière. Fort de ce constat au niveau national,

une initiative parlementaire fédérale a été déposée le 18 mars 2015 par la Conseillère nationale Yvonne Gilli (15.417) proposant que la LAMal soit modifiée en ce sens que «le montant des subsides cantonaux correspond au moins au montant des subsides fédéraux pour le canton concerné». Le 31 mai 2016, le Conseil national a décidé lors du vote en plenum par 111 voix contre, 77 voix pour et 2 abstentions de ne pas donner suite à cette initiative en suivant la proposition de sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, qui a estimé en effet que les cantons doivent continuer à pouvoir décider eux-mêmes des montants qu'ils souhaitent allouer à la réduction des primes d'assurance-maladie.

	Montants versés (mio)	Part en%	Part de la Confédération (mio)	Part en%	Part du canton (mio)	Part en%	Part des communes (mio)	Part en%	Part du canton au contentieux selon art. 64a LAMal (mio) *
Comptes 2000	104.72	100,0%	86.49	82,6%	8.30	7,9%	9.93	9,5%	-
Comptes 2001	104.99	100,0%	87.04	82,9%	7.75	7,4%	10.21	9,7%	-
Comptes 2002	108.82	100,0%	90.06	82,8%	8.68	8,0%	10.08	9,3%	-
Comptes 2003	112.21	100,0%	93.01	82,9%	8.82	7,9%	10.38	9,2%	-
Comptes 2004	114.73	100,0%	97.96	85,4%	7.24	6,3%	9.52	8,3%	-
Comptes 2005	117.30	100,0%	99.89	85,2%	7.97	6,8%	9.44	8,1%	-
Comptes 2006	125.74	100,0%	106.97	85,1%	8.52	6,8%	10.25	8,2%	-
Comptes 2007	120.83	100,0%	103.88	86,0%	6.28	5,2%	10.68	8,8%	-
Comptes 2008	119.81	100,0%	61.04	51,0%	58.76	49,0%	0.00	0,0%	-
Comptes 2009	127.77	100,0%	62.80	49,2%	64.97	50,8%	0.00	0,0%	-
Comptes 2010	140.22	100,0%	68.71	49,0%	71.51	51,0%	0.00	0,0%	-
Comptes 2011	149.43	100,0%	74.10	49,6%	75.32	50,4%	0.00	0,0%	-
Comptes 2012	159.84	100,0%	75.33	47,1%	84.52	52,9%	0.00	0,0%	7.93
Comptes 2013	160.40	100,0%	77.35	48,2%	83.05	51,8%	0.00	0,0%	8.27
Comptes 2014	149.56	100,0%	80.50	53,8%	69.06	46,2%	0.00	0,0%	9.43
Comptes 2015	145.14	100,0%	85.43	58,9%	59.71	41,1%	0.00	0,0%	12.47
Budget 2016	152.00	100,0%	90.59	59,6%	61.41	40,4%	0.00	0,0%	15.50
Budget 2017	155.69	100,0%	96.03	61,7%	59.66	38,3%	0.00	0,0%	13.50

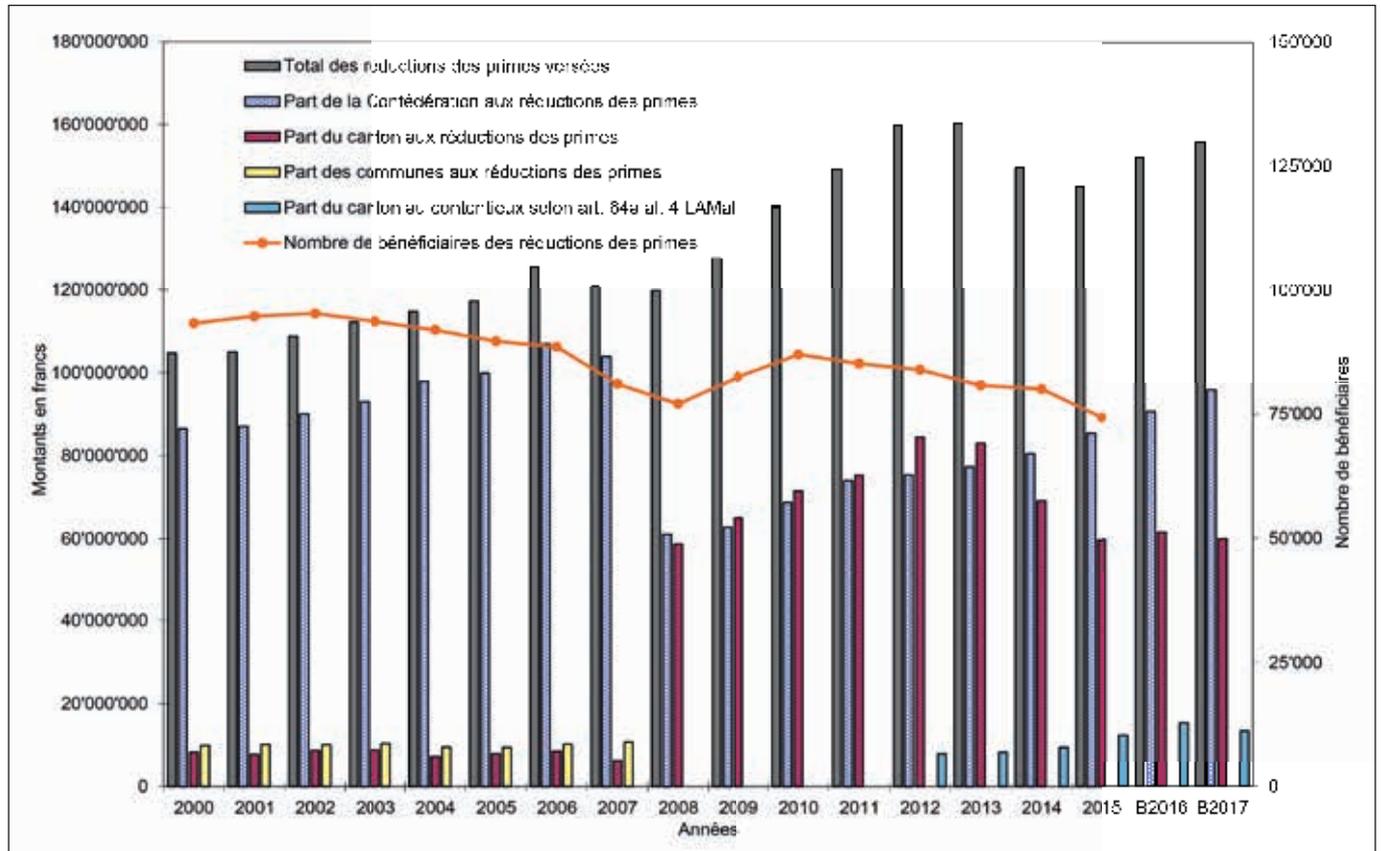
* sans le financement du canton et des communes selon l'ancien régime cantonal (données des communes non disponibles)

Pour être complet en matière de dépenses du canton liées au domaine de l'assurance-maladie, il convient de préciser qu'en parallèle au versement des réductions des primes, l'Etat est tenu de financer, depuis le 1^{er} janvier 2012 (art. 64a LAMal), 85% des créances relevant de l'assurance obligatoire des soins pour lesquelles un acte de défaut de biens a été délivré (primes, participations aux coûts arriérés, intérêts moratoires et frais de poursuite). Cela représente une charge de 15,5 millions de francs au budget 2016 et 13,5 mio au budget 2017. Précédemment, en vertu du droit exclusivement cantonal, l'Etat remboursait aux communes une partie du contentieux selon d'autres règles. Sur cette base, il a pris en charge 1.53 million de francs en 2007, 1.75 million de francs en 2008, 2.75 millions de francs en 2009, 5.03 millions en 2010 et 6.10 millions en 2011.

Cette évolution dans le temps est illustrée sur le graphique suivant qui présente, en plus des montants, l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations. Ce nombre a tendance à diminuer de 2000 à 2008 puis à remonter en 2009 et 2010. C'est à cette période que la Caisse cantonale de compensation a introduit l'envoi automatique des décisions aux bénéficiaires sur la base de l'échange automatisé des données avec le Service cantonal des contributions. Ce mécanisme a permis un meilleur ciblage des ayants droit. A partir de 2011, le nombre de bénéficiaires diminue cependant à nouveau et recommence sa lente érosion. Le nombre de bénéficiaires atteindra vraisemblablement environ 70 000 personnes en 2016. Cette nouvelle diminution est à mettre sur le compte du gel, respectivement la diminution de certaines limites de

revenu déterminant d'une part (cf. tableau d'évolution des critères d'octroi ci-avant) et l'augmentation des revenus disponibles de la population d'autre part. En termes de montants totaux, il convient de relever que le volume global des réductions de primes est passé, en 18 ans, de 104 millions de

francs à 156 millions, soit une progression de 50% sur la période, ou 2,5% annuellement. Ces montants ne comprennent pas les dépenses en lien avec le mandat confié à l'ECAS (2,3 millions de francs au budget 2016).



4.2.3. Evolution des montants et répartition entre RPI-PC et RPI ordinaires

L'analyse des montants versés doit se faire en distinguant deux catégories spécifiques de bénéficiaires de réductions

des primes: les bénéficiaires ordinaires et les bénéficiaires de prestations complémentaires. La répartition du versement des prestations entre ces deux catégories n'est disponible que depuis 2007.

	Montants versés (mio)	Part en%	Part des bénéficiaires ordinaire (mio)	Part en%	Part des bénéficiaires PC (mio)	Part en%
Comptes 2007	120.83	100,0%	86.51	71,6%	34.33	28,4%
Comptes 2008	119.81	100,0%	84.55	70,6%	35.26	29,4%
Comptes 2009	127.77	100,0%	90.32	70,7%	37.45	29,3%
Comptes 2010	140.22	100,0%	98.54	70,3%	41.67	29,7%
Comptes 2011	149.43	100,0%	104.63	70,0%	44.79	30,0%
Comptes 2012	159.84	100,0%	111.17	69,6%	48.67	30,4%
Comptes 2013	160.40	100,0%	104.72	65,3%	55.68	34,7%
Comptes 2014	149.56	100,0%	91.09	60,9%	58.47	39,1%
Comptes 2015	145.14	100,0%	85.36	58,8%	59.78	41,2%
Budget 2016	152.00	100,0%	88.49	58,2%	63.51	41,8%
Budget 2017	155.69	100,0%	88.89	57,1%	66.80	42,9%

Entre 2007 et 2012, la proportion des montants dévolus aux bénéficiaires ordinaires est stable aux alentours de 70%. Puis, cette proportion diminue progressivement jusqu'à moins de 60% en 2015. Ceci s'explique d'une part par le fait que la législation fédérale impose aux cantons la valeur des montants à octroyer aux bénéficiaires de prestations complémentaires (montant forfaitaire). Or, ce montant qui correspond à la prime cantonale ou régionale moyenne est également régulièrement en hausse. D'autre part, le nombre de bénéficiaires de PC augmente légèrement chaque année. Les montants octroyés pour cette catégorie ne cessent donc d'augmenter.

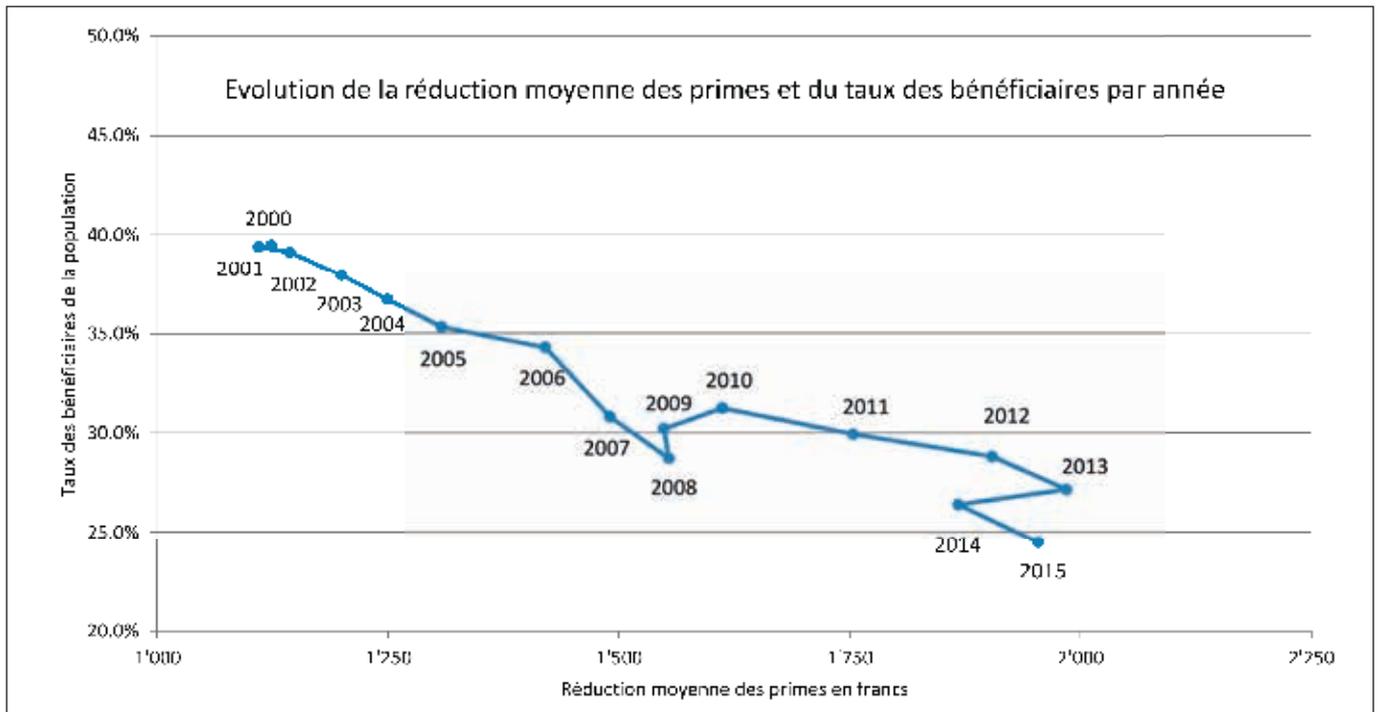
Par ailleurs, suite aux mesures structurelles et d'économies (MSE), le canton a réduit en 2014 et 2015 les montants totaux consacrés aux réductions des primes. Ainsi, comme le montant pour les bénéficiaires PC progresse automatiquement, le solde en faveur de la catégorie de bénéficiaires ordinaires s'en voit diminué.

Le tableau suivant indique l'évolution du taux de bénéficiaires de réductions par rapport à l'ensemble de la population fribourgeoise ainsi que la réduction moyenne par personne bénéficiaire (pour les deux types de bénéficiaires).

	Montants (mio)	Réduction annuelle moyenne des primes par personne	Taux des bénéficiaires
Comptes 2000	104.72	1 123	39,5%
Comptes 2001	104.99	1 109	39,4%
Comptes 2002	108.82	1 143	39,1%
Comptes 2003	112.21	1 199	37,9%
Comptes 2004	114.73	1 248	36,7%
Comptes 2005	117.30	1 308	35,3%
Comptes 2006	125.74	1 420	34,3%
Comptes 2007	120.83	1 490	30,8%
Comptes 2008	119.81	1 554	28,7%
Comptes 2009	127.77	1 549	30,2%
Comptes 2010	140.22	1 612	31,2%
Comptes 2011	149.43	1 754	29,9%
Comptes 2012	159.84	1 905	28,8%
Comptes 2013	160.40	1 985	27,2%
Comptes 2014	149.56	1 868	26,4%
Comptes 2015	145.14	1 954	24,5%
Budget 2016	152.00	-	-
Budget 2017	155.69	-	-

S'il ressort que le montant de la réduction annuelle moyenne des primes par personne affiche une hausse quasi constante (à l'exception de l'année 2014; +88% sur la période considérée), à l'inverse, le taux des bénéficiaires ne cesse de diminuer et atteindra probablement une valeur légèrement inférieure à 24% en 2016.

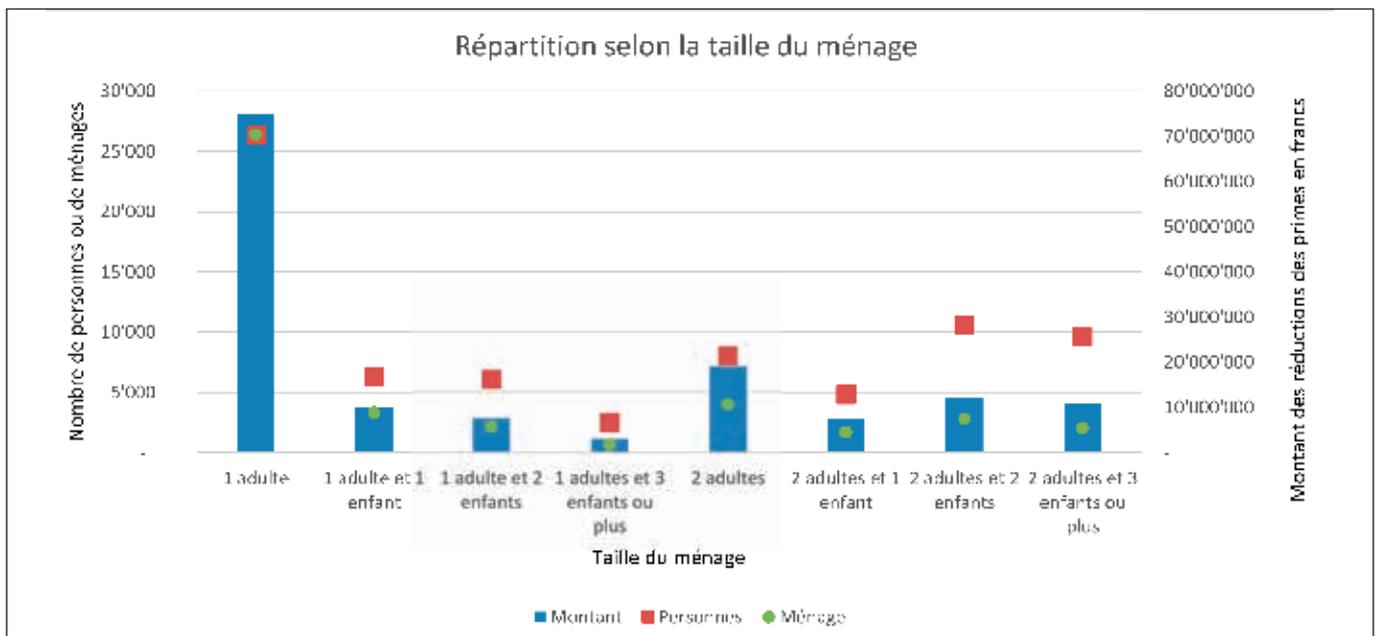
La mise en relation de l'évolution de la réduction moyenne des primes et du taux des bénéficiaires est illustrée ci-après.



En ce qui concerne le passé récent, la baisse de la réduction moyenne en 2014 est liée à l'introduction d'une prime de référence basée sur 95% de la prime moyenne (contre 100% précédemment) et à la suppression du taux spécifique de réduction des primes de 100% pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces adaptations avaient aussi un but incitatif envers les assurés, afin de les amener à chercher une assurance meilleur marché. Dès 2014, ces derniers perçoivent des réductions des primes sur la même base que les bénéficiaires ordinaires. Quant à la diminution du taux des bénéficiaires enregistrée en 2015, elle est à mettre sur le compte de la baisse des limites du revenu déterminant pour les personnes seules et les couples mariés.

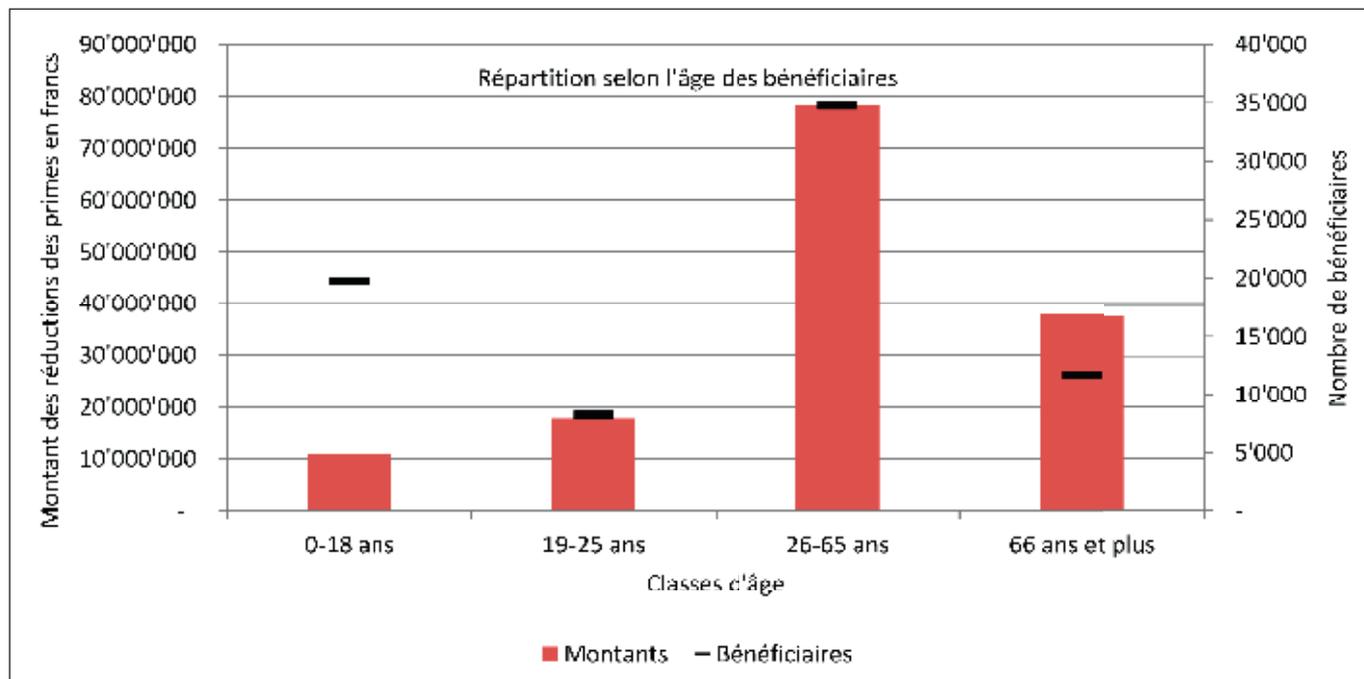
4.2.4. Bénéficiaires selon la taille des ménages

L'analyse des bénéficiaires selon la taille des ménages montre que les adultes seuls semblent proportionnellement «surreprésentés», car ils bénéficient, à eux seuls, de près de la moitié des montants octroyés en 2015. Cette proportion a pourtant déjà diminué suite à une diminution des limites du revenu déterminant introduite cette année-là pour les adultes seuls et les couples sans enfants. En effet, en 2014, les adultes seuls représentaient encore près de 60% de la dépense annuelle totale contre plus que 52% en 2015.



4.2.5. Bénéficiaires selon l'âge des bénéficiaires

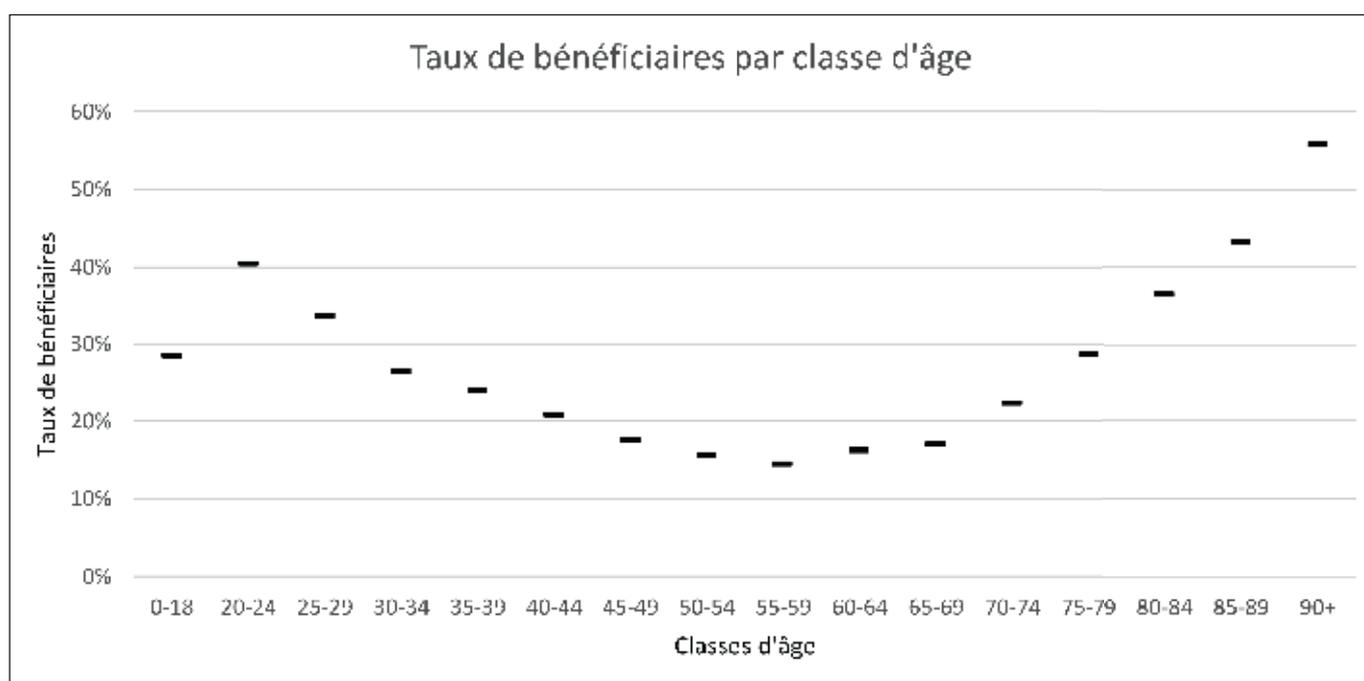
La répartition des montants versés entre les enfants, les jeunes adultes, les adultes à l'âge actif et les adultes à l'âge de la retraite est la suivante.



Si les bénéficiaires adultes à l'âge actif peuvent sembler être plus avantageés, il y a lieu de relativiser ce constat, car les classes d'âge ne sont pas homogènes. Il est néanmoins intéressant de relever que de nombreuses personnes âgées perçoivent des réductions de primes: ceci s'explique notamment

du fait qu'une partie d'entre elles bénéficient de prestations complémentaires à l'AVS qui ouvrent automatiquement un droit à une réduction des primes forfaitaire.

Quant au taux de bénéficiaires par classe d'âge, il se présente de la manière suivante:



Le constat est que la répartition des taux des bénéficiaires par classe d'âge n'est pas uniforme. Le taux de bénéficiaires chez les enfants et les jeunes adultes est plus important que la valeur moyenne qui se situe juste en-dessous de 25%, de même que chez les personnes de plus de 70 ans.

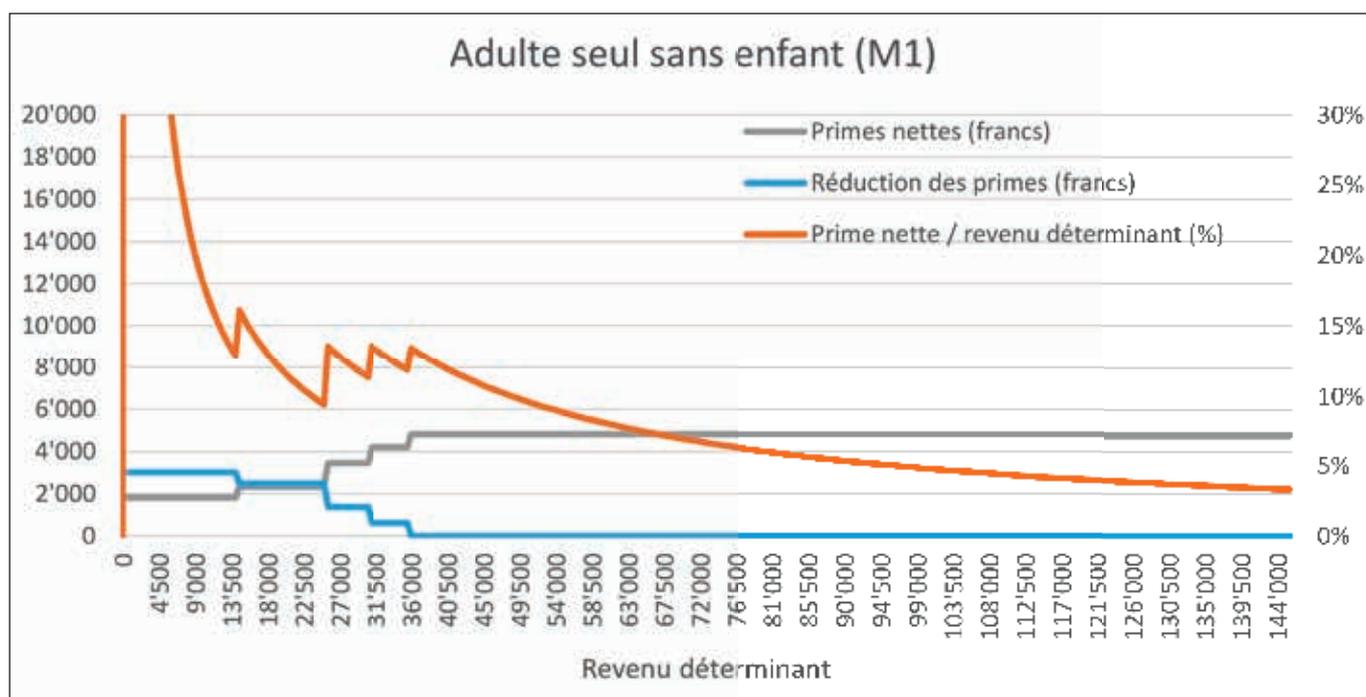
4.2.6. Réductions des primes 2016 par ménage-type

Afin de proposer d'éventuelles adaptations ou améliorations, la seule analyse des chiffres globaux ci-avant ne suffit pas. A l'instar du monitoring périodique réalisé par l'Office fédéral de la santé publique, le modèle fribourgeois doit aussi encore être analysé sur la base des sept ménages-types décrits précédemment.

Comme dans le monitoring fédéral, pour chacun de ces ménages, il s'agit de déterminer la prime nette restante (après

obtention de la réduction des primes) par rapport au revenu déterminant. Si la méthode est analogue à celle utilisée par le monitoring 2014, quelques différences existent cependant au niveau des définitions ainsi que de l'année concernée. Les calculs sont réalisés ici sur la base du revenu déterminant et non du revenu brut. Par conséquent, les pourcentages du rapport entre la prime restant à charge du ménage (après réduction des primes) et le revenu de ce ménage ne sont donc pas comparables à ceux de l'étude nationale. Ces pourcentages présentés dans ce chapitre sont automatiquement plus élevés. Par ailleurs, les calculs sont établis sur la base des dernières valeurs connues, soit celles de 2016. Enfin, l'analyse ci-après ne se limite pas à un revenu fixe prédéterminé pour chaque type de ménage, mais porte sur l'ensemble des revenus déterminants possibles de ces ménages-types.

Pour chaque ménage-type, le résultat est illustré graphiquement.

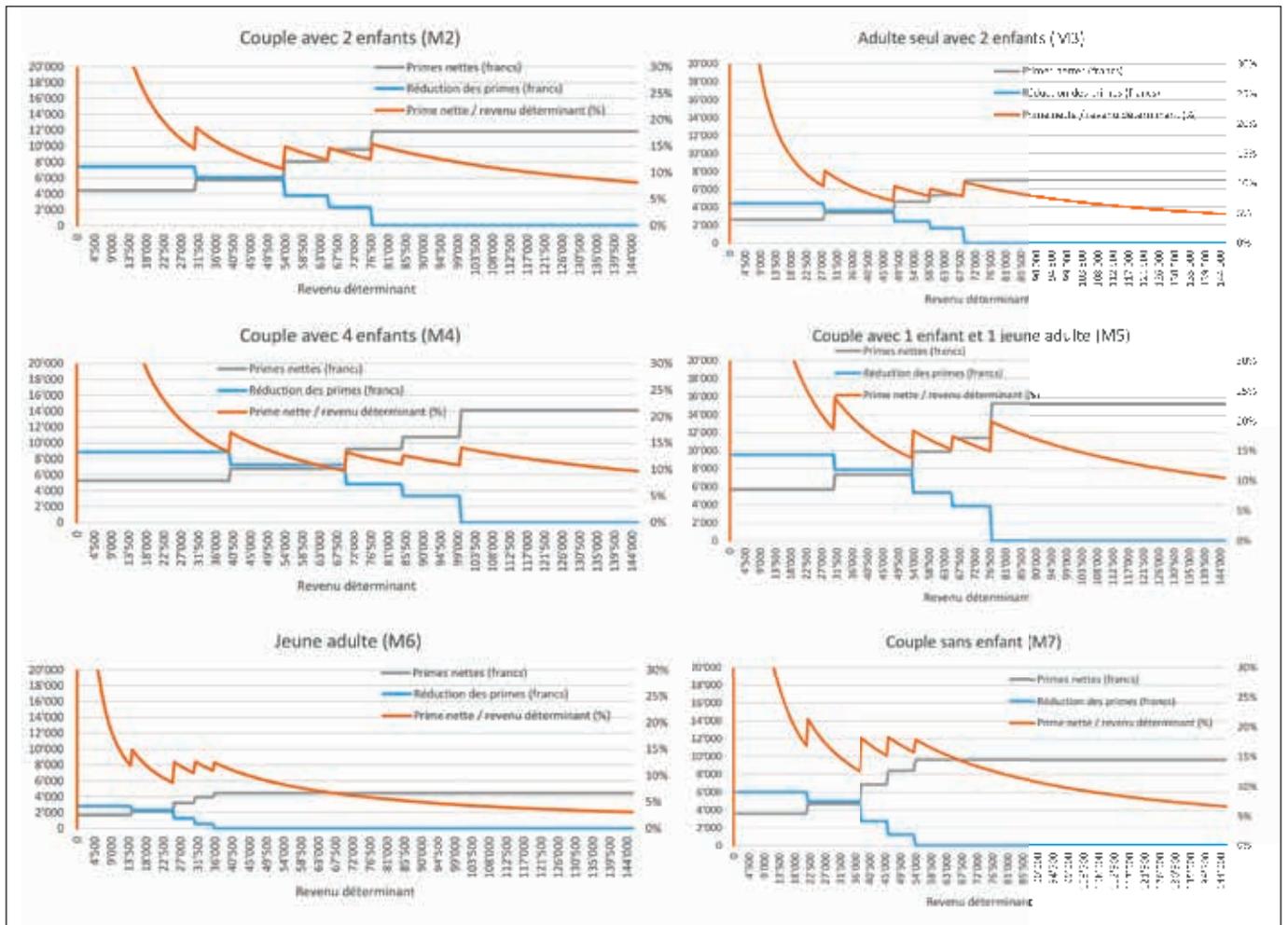


Par exemple, pour un ménage composé d'un adulte sans enfant (M1), les effets de seuil actuels ont les incidences suivantes:

- > au 1^{er} palier, une personne avec un revenu de 35 999 francs a droit à une réduction annuelle de 620 francs, contre 0 franc avec 36 000 francs (620 francs de moins pour 1 franc de revenu en plus);
- > au 2^e palier, une personne avec un revenu de 30 599 francs a droit à une réduction annuelle de 1373 francs, contre 620 francs avec 30 600 francs (753 francs de moins pour 1 franc de revenu en plus);
- > au 3^e palier, une personne avec un revenu de 25 199 francs a droit à une réduction annuelle

- de 2481 francs, contre 1373 francs avec 25 200 francs (1108 francs de moins pour 1 franc de revenu en plus);
- > au 4^e palier, une personne avec un revenu de 14 399 francs a droit à une réduction annuelle de 3013 francs, contre 2481 francs avec 14 400 francs (532 francs de moins pour 1 franc de revenu en plus).

Compte tenu du système du canton de Fribourg basé sur une différenciation de taux de réductions de seulement quatre niveaux, ce phénomène d'effet de seuil existe pour tous les types de ménages. Sans commenter en détail les résultats de tous les différents ménages, ceux-ci sont néanmoins présentés individuellement ci-dessous pour permettre une comparaison exclusivement graphique des différentes situations.



4.3. Propositions d'améliorations avec fixation d'objectifs généraux

Si l'ensemble des éléments présentés permet de tirer un bilan globalement satisfaisant du système de réduction des primes mis en place dans le canton de Fribourg, il est cependant nécessaire de supprimer les effets de seuil du système actuel. Aussi, au-delà de la réponse à apporter à la question spécifique soulevée par le postulat P2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert concernant essentiellement les familles, le présent rapport se veut plus large et propose des mesures adaptées à toutes les situations, avec ou sans enfants, avec en outre la fixation d'objectifs généraux en matière de réduction des primes.

Les constats et les propositions qui suivent ne préconisent pas un changement fondamental de système, mais des adaptations, relativement importantes pour certaines, ainsi que la fixation d'objectifs généraux à atteindre à moyen et à long terme. Certains de ces éléments sont également conditionnés à l'évolution de la situation financière des budgets et comptes de l'Etat.

4.3.1. Atténuation des effets de seuil

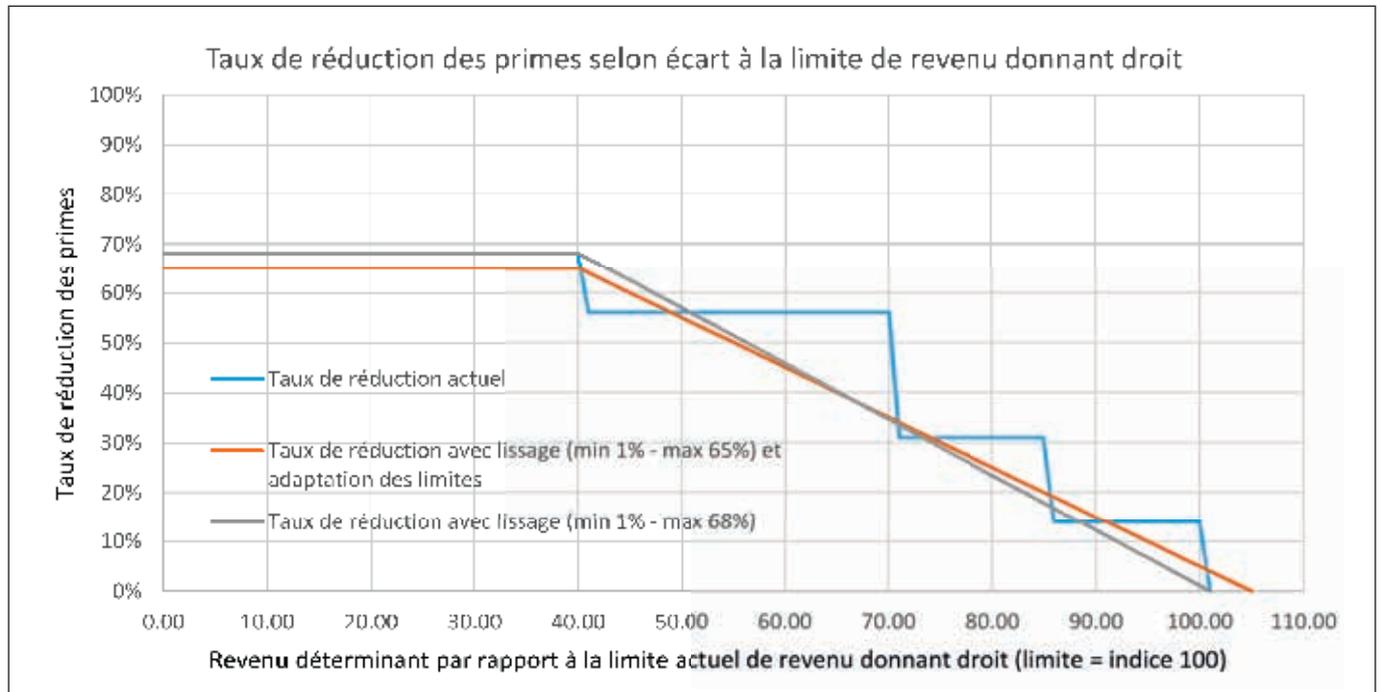
Selon la dernière évaluation de l'Office fédéral des assurances sociales, dans le canton de Fribourg la part des primes restant à charge des assurés après les réductions des primes est supérieure à l'objectif proposé par le Conseil fédéral dans son message relatif à l'entrée en vigueur de la LAMal en 1996, à savoir 8% du revenu imposable. A de très rares exceptions près, les autres cantons n'y parviennent cependant pas non plus. En comparaison intercantonale, le canton de Fribourg se situe toutefois aux abords des valeurs médianes. Le Conseil d'Etat s'engage à suivre attentivement la comparaison intercantonale, afin de rester au milieu de classement.

Il convient d'harmoniser la part de charge de prime restante entre les différents types de ménage et de réduire, dans le cadre du modèle actuel en place, les différences de taux de charge des primes nettes constatées au sein d'un même type de ménage selon la variation du revenu. Un lissage des taux de réduction des primes est nécessaire pour réduire les effets de seuil et pour mieux pouvoir piloter le système.

Le système actuel connaît quatre paliers de taux de réduction des primes fixés à 14% pour les ménages dont le revenu déterminant se situe à moins de 15% de la limite donnant droit à

aux réductions des primes, à 31% en cas d'écart de revenu situé entre -15% et -29,99% de la limite, à 56% en cas d'écart de revenu situé entre -30% et -59,99% de la limite et à 68% en cas d'écart de revenu situé entre -60% ou plus encore de la limite.

Deux variantes de suppression des effets de seuil ont été analysées et sont illustrées dans le schéma ci-après, en comparaison au modèle actuel.



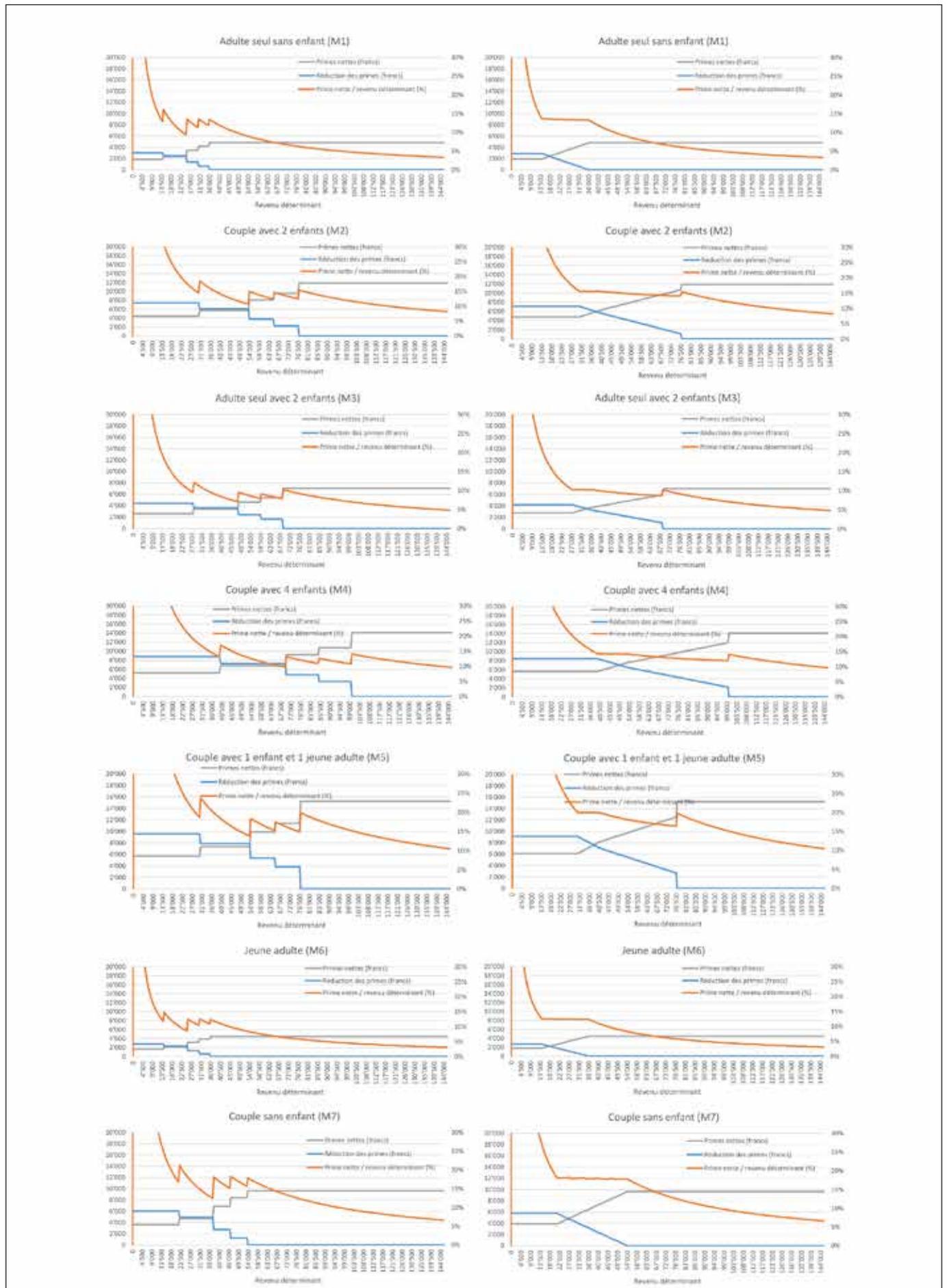
Une première variante consiste à lisser seulement ces valeurs tout en maintenant les taux minimum et maximum actuel de 14% et 68%. La variation des taux de réduction, étalés sur 60 catégories, est dès lors d'environ 0,9% pour chaque échelon.

Une deuxième variante a été examinée. Elle consiste également à lisser les taux sur 60 catégories, mais en ajustant l'amplitude entre le taux de réduction minimum et maximum. Pour optimiser le système, ces deux valeurs doivent être fixées à 1% pour le minimum et à 65% pour le maximum. La variation entre chaque taux de réduction reste faible et se situe à environ 1,1%. Si de prime abord, la fixation d'un premier palier minimum à seulement 1% de réduction des primes pourrait paraître ridicule en pensant que les montants octroyés seraient insignifiants et accordés au détriment d'autres personnes, il n'en est rien. En effet, cette valeur présente un avantage bien plus important que ce pseudo-inconvénient. La fixation de cette valeur à 1% permet de casser aussi le dernier effet de seuil actuellement de 14%! Il n'y aurait aucune logique à éliminer les effets de seuil entre les autres catégories (de 68% à 56%, de 56% à 31%, de 31% à 14%) et pas ce dernier effet de seuil (de 14% à 0%). La correction du système ne serait que partielle et imparfaite. Les personnes se trouvant à la limite du droit à la prestation et sortant d'une année à l'autre du cercle des bénéficiaires auraient à nouveau une péjoration de leur budget du ménage en cas de changement de seuil. De plus, ces montants attribués pour une

réduction de 1%, même relativement faibles, ne sont pas si « insignifiants » pour les personnes qui se trouvent à la limite de revenu déterminant donnant droit aux prestations. Par ailleurs, pour rappel les enfants et jeunes adultes à charge ont toujours droit à un minimum de 50% des réductions des primes.

Le Conseil d'Etat entend réduire les effets de seuil en procédant à un lissage des taux des réductions de prime tout en visant la neutralité globale des dépenses. Le Conseil d'Etat a décidé d'introduire, dès le 1^{er} janvier 2017, 60 catégories de réductions des primes allant de 1% de réduction à 65% de réduction (minimum de 50% pour les enfants et les jeunes adultes à charge). Cette modification est possible sans adaptation du logiciel informatique qui permet déjà l'introduction d'un nombre plus important de catégories de réductions des primes que les seules quatre catégories existantes.

L'effet sur chacun des ménage-types de la mise en place de cette proposition, est illustré ci-dessous avec pour comparaison, à gauche les schémas de la situation actuelle déjà présentés précédemment avec seulement quatre catégories, et à droite les schémas du nouveau système « linéaire » préconisé avec 60 catégories.



Le principal constat est la disparition des effets de seuil avec un aplatissement de la courbe des primes nettes. Les effets sur la forme de la courbe de charge nette sont bénéfiques pour l'ensemble des ménages-type.

Si globalement l'effet est donc positif, néanmoins au cours de l'année d'introduction du nouveau système, les effets sur les situations individuelles de chacun seront aussi bien positifs parfois que négatifs, selon que les ménages se trouvent actuellement «au creux de la vague» ou à son «sommet». Ainsi, à court terme, certaines personnes bénéficieront d'un montant supérieur et d'autres d'un montant inférieur. Par contre, cet effet n'existera plus sur le long terme dans le futur, car les effets de seuil auront durablement disparu.

Le seul seuil qui subsiste dans le nouveau modèle (visible sur certains graphiques ci-dessus), mais qui ne peut pas être éliminé, correspond à l'obligation fédérale de couvrir au moins 50% des primes pour les enfants et les jeunes adultes. En effet, dès lors que la limite de revenu déterminant donnant droit est dépassée, le ménage concerné subit tout de même une légère chute, mais moindre, car les adultes passent d'un faible taux de réduction des primes de 1% à 0%, tandis que les enfants continuent de franchir un seuil plus important en passant directement d'un taux de réduction de 50% à 0% (comme actuellement).

Après examen détaillé des effets du lissage sur les dépenses totales durant un ou deux exercices, il pourrait être envisagé d'«harmoniser» les taux de charge des primes nettes restant à charges des ménages entre les sept types de ménage et, dans l'idéal, de faire diminuer les taux les plus élevés au fur et à mesure des moyens financiers disponibles du canton.

4.3.2. Réductions des primes adéquates pour les enfants

Sous l'angle des prestations offertes aux enfants et donc aux familles, le Conseil d'Etat estime que la description de la situation montre que le système est adéquat, il offre une double spécificité: d'une part le supplément par enfant (et pour les jeunes adultes) prévu au niveau cantonal pour la fixation de la limite de revenu donnant droit; d'autre part, le taux minimal de réduction de primes de 50% fixé au niveau du droit fédéral. La première spécificité permet d'avantager un plus grand nombre de familles en élargissant le cercle des bénéficiaires et la seconde d'accorder des moyens plus importants à chaque enfant ou jeune adulte.

La proposition de prise en charge intégrale des primes pour tous les enfants faites par les postulants ne se révèle donc pas une proposition judicieuse. En effet, cela contreviendrait au but de ciblage des moyens à disposition en les consacrant uniquement aux familles de condition financière modeste et ne constituerait donc pas une allocation optimale des ressources.

L'application d'un tel principe de prise en charge intégrale des primes des enfants et jeunes adultes pour les seuls bénéficiaires de réductions des primes coûterait environ 8 millions de francs supplémentaires par année pour près de 20 000 enfants concernés et environ 13 millions de francs supplémentaires par année pour près de 8000 jeunes adultes. A court terme, le budget de l'Etat ne semble pas permettre la mise en place de cette mesure. A moyen ou à long terme, selon les moyens disponibles, il peut être envisagé d'exonérer ces personnes à un taux plus élevé que 50% sans pour autant les exonérer totalement. Le Conseil d'Etat suivra avec attention l'évolution des débats au niveau fédéral.

En complément à la réduction des effets de seuil, le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter, dès le 1^{er} janvier 2017, le revenu déterminant pour les couples mariés de 53 900 francs à 58 400 francs, ainsi que le revenu déterminant par enfant de 11 500 francs à 14 000 francs. Cette mesure aura un impact clairement positif pour les couples mariés et les familles. Elle diminue clairement, en effet, la charge par ménage à partir de 2017.

En ce qui concerne les différents ménages présentés dans le présent rapport, il apparaît que ceux avec un jeune adulte ressortent en fin de classement en matière de taux des primes nettes après réduction étant donné que les primes des jeunes adultes sont bien supérieures aux primes des enfants. Néanmoins, il sied de relever que cette part plus importante des primes pour cette catégorie d'assurés est partiellement compensée par une autre branche d'assurance sociale, à savoir les allocations familiales. En effet, l'allocation familiale mensuelle pour les jeunes en formation (16 à 25 ans) versée dans le canton de Fribourg aussi bien aux salariés qu'aux indépendants et aux personnes non actives de condition modeste se monte à 305 francs contre 245 francs pour les enfants jusqu'à 16 ans. Pour les familles avec enfants multiples, ces montants s'élèvent encore respectivement à 325 francs et 265 francs dès le 3^e enfant.

4.3.3. Allocation des ressources du canton

Les moyens financiers mis à disposition par la Confédération pour la réduction des primes évoluent en fonction des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Par ailleurs, la Confédération fixe également les montants individuels pour les bénéficiaires de prestations complémentaires ainsi que le taux minimum de réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes (50%) à verser par les cantons. Par consé-

quent, la marge de manœuvre du canton porte sur le volume financier et les modalités d'attribution des réductions des primes pour les autres bénéficiaires.

Le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre ses efforts en vue d'une allocation des ressources rationnelle, efficace et équitable pour les bénéficiaires des réductions de primes, dans le cadre des disponibilités budgétaires du canton.

5. Conclusion

Le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg a, de manière générale, fait ses preuves.

En comparaison intercantonale, Fribourg se situe dans le secteur médian en termes de taux de primes nettes après réduction. Néanmoins, comme le démontre le présent rapport, le système est encore perfectible et une amélioration importante est apportée dès le 1^{er} janvier 2017 en particulier en supprimant les effets de seuil.

Le Conseil d'Etat s'attachera à suivre l'évolution du domaine des réductions des primes et visera, dans le cadre des moyens financiers disponibles, à atteindre les objectifs généraux présentés.

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

Bericht 2016-DSAS-55

12. Dezember 2016

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2007-GC-35 (2018.07) Christine Bulliard/Jean-François Steiert –
Senkung der Prämienlast der Familien in der obligatorischen Krankenversicherung**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat P2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert (Senkung der Prämienlast der Familien in der obligatorischen Krankenversicherung).

Der Aufbau des Berichts gestaltet sich wie folgt:

1. Einführung	22
<hr/>	
2. Aktuelles Verbilligungssystem bei den Krankenkassenprämien	23
2.1. Übersicht über die Entwicklung der Bundesgesetzgebung	23
2.1.1. Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)	23
2.1.2. KVG-Revision 2001	23
2.1.3. KVG-Revision 2006	23
2.1.4. KVG-Revision 2012	24
2.1.5. Aktuelle Situation 2016	24
2.1.6. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen (ELG)	24
2.2. Finanzierung der Prämienverbilligungen	24
2.2.1. Von 1996 bis 2007	24
2.2.2. Von 2008 bis heute	25
<hr/>	
3. Umsetzung in den Kantonen	25
3.1. Von den Kantonen entwickelte Modelle	25
3.1.1. Stufenmodell	25
3.1.2. Einfaches lineares Modell	25
3.1.3. Differenziertes lineares Modell	25
3.1.4. Modell mit mathematischer Funktion	25
3.2. Beurteilung des allgemeinen Systems auf nationaler Ebene	25
3.2.1. Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit	25
3.2.2. Gesamtergebnisse 2014	25
3.2.3. Ergebnisse pro Kanton	26
3.2.4. Grenzen des interkantonalen Vergleichs	27
<hr/>	
4. Kanton Freiburg	27
4.1. Allgemeine Grundsätze	27
4.1.1. Anspruchskriterien im Kanton Freiburg	27
4.1.2. Administrative Verwaltung der Prämienverbilligungen	29
4.2. Entwicklung der Beiträge und Begünstigten	30
4.2.1. Entwicklung der Durchschnittsprämien	30
4.2.2. Entwicklung der Gesamtbeträge und Finanzierungsschlüssel	30
4.2.3. Entwicklung der Beiträge und Aufteilung zwischen IPV-EL und ordentlicher IPV	32
4.2.4. Begünstigte nach Haushaltgrösse	34
4.2.5. Begünstigte nach Altersgruppen	34
4.2.6. Prämienverbilligungen 2016 pro Modellhaushalt	35
4.3. Verbesserungsvorschläge und Festlegung allgemeiner Ziele	37
4.3.1. Behebung der Schwelleneffekte	37

4.3.2. Angemessene Prämienverbilligungen für Kinder	40
4.3.3. Zuweisung der Ressourcen des Kantons	40

5. Schlussfolgerung	41
----------------------------	-----------

1. Einführung

Obwohl dem Postulat, das dieser Bericht erfüllt, im Dezember 2009 Folge geleistet wurde, ist die Ausarbeitung des Berichts erst heute zu Ende: diese ungewohnte Verzögerung gründet auf der Entwicklung des unten erwähnten Dossiers in Bezug auf die Krankenkassenprämien für Kinder auf nationaler Ebene (S. 2–3).

Die Grossrätin Christine Bulliard und der Grossrat Jean-François Steiert ersuchten den Staatsrat im Mai 2007, dem Grossen Rat Vorschläge zur Senkung der Prämienlast der Familien in der obligatorischen Krankenversicherung zu unterbreiten. Untersucht werden sollten insbesondere die Erhöhung der gewährten Beträge für Versicherte in bescheidenen Verhältnissen und die Ausweitung des Kreises der Begünstigten auf alle Familien, beispielsweise durch eine kantonale Prämienverbilligung für alle Kinder. Zudem ersuchten die Grossrätin und der Grossrat den Staatsrat, bei diesen Vorschlägen die Finanzkraft des Kantons und die positiven Auswirkungen des Vorhabens zu berücksichtigen. In ihrer Intervention ersuchten sie den Staatsrat ausserdem, eine präzise Abschätzung der finanziellen und wirtschaftlichen Folgen einer vollständigen oder teilweisen Senkung der Kinderprämien vorzubereiten (*TGR* Mai 2007).

Am 16. Dezember 2009 nahm die Grossrätin Christine Bulliard während der Debatte im Grossen Rat über die Berücksichtigung des Postulats Kenntnis davon, dass der Staatsrat andere Vorgehensweisen in Betracht zog als jene, die aus der vollständigen oder teilweisen Prämienbefreiung der Kinder und jungen Versicherten bestehen. Sie bemerkte, dass der Staatsrat mit der Festlegung einer maximalen Prämienlast auf kantonaler Ebene, beispielsweise von 8% des Steuereinkommens, ein wichtiges Signal geben könnte. Als Antwort auf die Fragen der Grossrätin und des Grossrates teilte die Regierungsvertreterin mit, dass der Staatsrat Überlegungen für die Definition von Sozialzielen für den Bereich der Prämienverbilligungen anstelle. Diese Analyse befasste sich nicht nur mit den erwähnten Aspekten, sondern war bestrebt, die sozialpolitischen Ziele, die der Staatsrat mit den Prämienverbilligungen erreichen wollte, allgemeiner zu skizzieren. Der Grosse Rat nahm die Berücksichtigung des Postulats mit 77 gegen 4 Stimmen an (*TGR* Dezember 2009).

Insbesondere aufgrund der parlamentarischen Bundesinitiative, die am 8. März 2010 von der Nationalrätin Ruth Humbel eingereicht wurde (10.407 Prämienbefreiung für Kinder), und der parlamentarischen Bundesinitiative, die am 12. Dezember 2013 vom Nationalrat Stéphane Rossini eingereicht wurde (13.477 KVG. Änderung der Prämienkatego-

rien für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene), hat der Staatsrat seinen Bericht nicht früher vorgestellt. Er zog es vor, die ersten Ergebnisse der Beratungen in Bezug auf diese zwei eidgenössischen Vorlagen abzuwarten, die einen direkten Bezug zum kantonalen Postulat haben. Nach umfangreichen Vorarbeiten in den Kommissionen und Unterkommissionen der beiden Kammern reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats am 23. Oktober 2015 einen Vorentwurf für die Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) ein, der bis 15. März 2016 in die Vernehmlassung ging.

Am 7. Juli 2016 legte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates ihren Bericht vor. Kurz gesagt schlägt die Kommission eine Anpassung des Risikoausgleichs zwischen den Versicherern vor, damit für die jungen Erwachsenen substantiell tiefere Prämien festgelegt werden können als für die anderen Erwachsenen. Zudem schlägt sie vor, dass die Kantone die Prämien der Kinder, die in einem Haushalt mit niedrigem oder mittlerem Einkommen leben, um mindestens 80% verbilligen und dass die Prämienverbilligung von mindestens 50% für junge Erwachsene aufgehoben wird. Dieser Bericht enthält zudem mehrere Varianten, die von verschiedenen Minderheiten der Kommission vorgeschlagen wurden.

Am 12. Oktober 2016 übermittelte der Bundesrat seine Stellungnahme an die Kommission, in der er die Vorschläge von einigen Minderheiten unterstützte. Er ist für eine Entlastung des Risikoausgleichs für junge Erwachsene von 19 bis 25 Jahren und für die Verpflichtung der Versicherer, tiefere Prämien für diese Versichertenkategorie festzulegen. Ausserdem begrüsst der Bundesrat den Vorschlag der Minderheit, die vorschlägt, dass die Kantone «die Prämien der Kinder für untere und mittlere Einkommen um mindestens 80% und die der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen».

Da die auf Bundesebene vorgeschlagenen Optionen für die Prämienverbilligungen weiter diskutiert werden und die Überlegungen auf kantonaler Ebene genügend fortgeschritten sind, kann der Staatsrat seinen Bericht an den Grossen Rat vorlegen, ohne das Ende der Beratungen über den Revisionsentwurf für das Bundesgesetz über die Krankenversicherung abzuwarten.

2. Aktuelles Verbilligungssystem bei den Krankenkassenprämien

2.1. Übersicht über die Entwicklung der Bundesgesetzgebung

2.1.1. Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)

1996 trat das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung in Kraft. Dieses führte die obligatorische Krankenpflegeversicherung ein und sah zudem ein Prämienausgleichssystem für Personen in finanziell bescheidenen Verhältnissen vor. Dieses Prämienvverbilligungssystem wurde eingeführt, weil die Krankenversicherung die einzige Sozialversicherung mit individuellen Festprämien pro Versicherten ist und folglich a priori über eine Finanzierung der Versicherung verfügt, welche die finanzielle Situation der einzelnen Personen nicht berücksichtigt. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf des Bundesrates sah vor, dass der Staat den Mehrbetrag übernimmt, wenn die gesamten Prämien eines Versicherten und seiner Familienmitglieder, für die er zu sorgen hat, einen vom Kanton festgelegten Prozentsatz seines Einkommens übersteigt, wobei sich die Kantone auf das steuerbare Einkommen gemäss direkter Bundessteuer stützen. Im Laufe der parlamentarischen Beratungen über das neue Krankenversicherungsgesetz zeigte sich aber, dass eine föderalistischere Ausgestaltung bevorzugt wird, worauf der Entwurf grundlegend geändert wurde. So sah das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Gesetz schlussendlich einfach vor: *«Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.»* Ausserdem sieht das Gesetz vor, dass der Bund den Kantonen jährliche Beiträge gewährt, die unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung festgesetzt werden. Zudem legt der Bundesrat den ergänzenden Mindestbeitrag fest, den der Kanton abhängig von seiner Finanzkraft erbringen muss; dieser beläuft sich aber mindestens auf die Hälfte der Bundesbeiträge. Die Definition der Prämienverbilligungsmodalitäten (Festlegen der Begünstigten, des Beitrags, des Verfahrens und der Auszahlungsmodalitäten) fällt folglich in die Zuständigkeit und Verantwortung der Kantone.

2.1.2. KVG-Revision 2001

Die 2001 in Kraft getretene KVG-Revision führte zu den ersten Änderungen des Prämienverbilligungssystems. Es führte insbesondere zu drei Präzisierungen des Systems: *«Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden»* und *«Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung sorgen die Kantone zudem dafür, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die*

anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen» und *«Die Kantone informieren die Versicherten regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung».*

2.1.3. KVG-Revision 2006

Trotz allem bemerkte der Bundesrat bedeutende Ungleichheiten zwischen den Kantonen und stellte dem eidgenössischen Parlament im Mai 2004 einen Entwurf für die KVG-Revision hinsichtlich Prämienverbilligungen vor. Tatsächlich sind die kantonalen Definitionen der Begünstigten sehr uneinheitlich. Der Unterschied besteht sowohl in der Berechnungsgrundlage, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung gibt (steuerbares Einkommen gemäss Steuerrecht des Kantons, Bruttoeinkommen, Nettoeinkommen, verfügbares Einkommen), als auch in der Einkommensgrenze (feste Einkommensgrenze oder Prozentsatz). Hinzu kommt, dass bestimmte Kantone die effektive Versichertenprämie als Referenz nehmen, während andere die kantonale Durchschnittsprämie oder sogar einen Bruchteil der Durchschnittsprämie als Referenz nehmen. Das Gewährungsverfahren selbst unterscheidet sich ebenfalls von Kanton zu Kanton. Für die Ermittlung der Anspruchsberechtigten stützen sich einige Kantone auf ein systematisches Erhebungssystem basierend auf Steuerdaten, das automatisch zu einer Entscheidung führt, andere stützen sich auf die Einreichung eines spontanen Antrags durch die Versicherten und noch andere schicken potenziellen Begünstigten Antragsformulare zu. In Bezug auf die Auszahlungsbedingungen sehen die meisten Kantone vor, dass die Beiträge direkt den Versicherern ausbezahlt werden. Einige wenige Kantone hingegen zahlen die Beiträge den Versicherten aus, die ihre Prämien selber bei ihrem Versicherer begleichen müssen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Revisionsentwurf gliederte sich um einen Hauptgedanken: die Festlegung eines Sozialziels auf Bundesebene, mit einer unterschiedlich gestuften Prämienverbilligung für Familien einerseits und für die anderen Begünstigten andererseits. Gemäss diesem Vorschlag definiert jeder Kanton mindestens vier Einkommensklassen und gewährt den Haushalten Finanzhilfe, so dass sich deren abgestufte Beteiligung auf einen Betrag von höchstens 2% bis 10% ihres Einkommens für Familien und von höchstens 4% bis 12% für die anderen Fälle beläuft. Die beiden ausschlaggebenden Kriterien für den Anspruch auf eine Prämienverbilligung sind einerseits die kantonalen, vom Bundesrat festgelegten Referenzprämien und andererseits das Nettoeinkommen gemäss Bundessteuerrecht, korrigiert um einen Faktor, der das steuerbare Vermögen gemäss kantonalem Recht berücksichtigt. Dieser Entwurf wurde vom eidgenössischen Parlament nicht unterstützt und schliesslich vollständig überarbeitet. So wurden einzig zwei «geringfügige» Anpassungen vorgenommen. Seit 1. Januar 2006 sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung neu vor: *«Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen*

Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent» und «Die Kantone machen dem Bund zur Überprüfung der sozial- und familienpolitischen Ziele anonymisierte Angaben über die begünstigten Versicherten.»

2.1.4. KVG-Revision 2012

Die am 1. Januar 2012 in Kraft getretene KVG-Revision betraf im Wesentlichen die Auszahlungsmodalitäten der Prämienverbilligungen. Mit dieser Änderung sollte sichergestellt werden, dass die gewährten Beträge für den beabsichtigten Zweck verwendet werden. Neu bezahlen die Kantone «den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen diese Personen versichert sind» und nicht mehr an die Versicherten. Ausserdem meldet der Kanton «dem Versicherer die Versicherten, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, und die Höhe der Verbilligung so früh, dass der Versicherer die Prämienverbilligung bei der Prämienfakturierung berücksichtigen kann. Der Versicherer informiert die anspruchsberechtigte Person spätestens bei der nächsten Fakturierung über die tatsächliche Prämienverbilligung.» Der Vollständigkeit halber ist hier darauf hinzuweisen, dass das Gesetz bei dieser Revision auf Bundesebene die Verpflichtung für die Kantone einführt, 85% der Forderungen der Versicherer (ausstehende Prämien und Kostenbeiträge sowie Verzugszinsen und Betriebskosten), für die ein Verlustschein ausgestellt wurde, zu übernehmen.

2.1.5. Aktuelle Situation 2016

Die aktuelle Situation ist seit 2012 unverändert, trotz den 2010 und 2013 gestarteten parlamentarischen Initiativen, die in der Einführung erwähnt wurden:

Art. 65 Prämienverbilligung durch die Kantone

¹ *Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Sie bezahlen den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen diese Personen versichert sind. Der Bundesrat kann die Anspruchsberechtigung auf versicherungspflichtige Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz ausdehnen, die sich längere Zeit in der Schweiz aufhalten.*

^{1bis} *Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent.*

² *Der Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Versicherern erfolgt nach einem einheitlichen Standard. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten nach Anhörung der Kantone und der Versicherer.*

³ *Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familien-*

verhältnisse berücksichtigt werden. Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung sorgen die Kantone zudem dafür, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

⁴ *Die Kantone informieren die Versicherten regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung.*

^{4bis} *Der Kanton meldet dem Versicherer die Versicherten, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, und die Höhe der Verbilligung so früh, dass der Versicherer die Prämienverbilligung bei der Prämienfakturierung berücksichtigen kann. Der Versicherer informiert die anspruchsberechtigte Person spätestens bei der nächsten Fakturierung über die tatsächliche Prämienverbilligung.*

⁵ *Die Versicherer sind verpflichtet, bei der Prämienverbilligung über die Bestimmungen betreffend die Amts- und Verwaltungshilfe nach Artikel 82 hinaus mitzuwirken.*

⁶ *Die Kantone machen dem Bund zur Überprüfung der sozial- und familienpolitischen Ziele anonymisierte Angaben über die begünstigten Versicherten. Der Bundesrat erlässt die notwendigen Vorschriften dazu.*

2.1.6. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen (ELG)

Von Bedeutung ist zudem, dass das ELG für alle Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen einen automatischen Anspruch auf Prämienverbilligung vorsieht. In diesem speziellen Bereich sind nicht die Kantone, sondern der Bund für die Festlegung der Höhe der bezahlten Beiträge zuständig. Der Bund legt jährlich einen zu bezahlenden Pauschalbetrag fest, welcher der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entspricht. Wie für die ordentlichen Begünstigten der Prämienverbilligung werden die Pauschalbeträge seit 2012 ebenfalls direkt an den Krankenversicherer bezahlt.

2.2. Finanzierung der Prämienverbilligungen

Die Finanzierung der Prämienverbilligungen hat sich seit der Einführung des KVG im Jahr 1996 verändert, insbesondere 2008 mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA).

2.2.1. Von 1996 bis 2007

In diesen Jahren wurde die Finanzierung der Prämienverbilligungen vom Bund und vom Kanton beziehungsweise von den Gemeinden sichergestellt. Die Bundesgesetzgebung sah vor, dass der Bund den Kantonen jährliche Beiträge zur Verbilligung der Prämien gewährt. Diese Beiträge wurden mit einem einfachen Beschluss des Bundesrates für vier Jahre

festgesetzt. Der Bundesrat setzte auch den ergänzenden Mindestbeitrag des Kantons fest. Im Kanton Freiburg wurde ein Teil der Prämienverbilligungen von den Gemeinden getragen.

2.2.2. Von 2008 bis heute

Mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs im Jahr 2008 änderte sich der Finanzierungsmechanismus. Die Gesetzgebung sah neu vor, dass der Bund den Kantonen jährlich Beiträge gewährt, die 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entsprechen. Es steht den Kantonen frei, ihren Anteil selber festzulegen. Ausserdem beteiligen sich die Freiburger Gemeinden seit 2008 nicht mehr an der Finanzierung der Prämienverbilligungen. Die detaillierte Entwicklung der Beträge wird weiter unten ausgeführt.

3. Umsetzung in den Kantonen

3.1. Von den Kantonen entwickelte Modelle

Heute entwickeln die Kantone im vom KVG definierten Rahmen verschiedene Modelle für die Verteilung der Beträge an die ordentlichen Begünstigten der Prämienverbilligungen, mit Ausnahme der Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger sowie der unterhaltsberechtigten Kinder und jungen Erwachsenen zwischen 19 und 25 Jahren, die besonderen, auf Bundesebene festgelegten Regeln unterstehen. So gibt es aktuell vier Modelle in der Schweiz.

3.1.1. Stufenmodell

In diesem Modell erhalten die Versicherten, die in eine im Voraus definierte Einkommensklasse fallen, einen festen Beitrag im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung. Acht Kantone verwenden das Stufenmodell, darunter der Kanton Freiburg.

3.1.2. Einfaches lineares Modell

In diesem Modell entspricht die Prämienverbilligung der Richtprämie abzüglich eines Selbstbehalts, der als Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens definiert ist. Acht Kantone setzen auf dieses System.

3.1.3. Differenziertes lineares Modell

Dieses Prämienverbilligungsmodell gleicht dem einfachen linearen Modell, verfügt aber über einen Prozentsatz, der nicht vom anrechenbaren Einkommen, sondern von der Einkommensklasse abhängt. Ebenfalls acht Kantone haben dieses Modell gewählt.

3.1.4. Modell mit mathematischer Funktion

In diesem Modell wird die Prämienverbilligung auf der Grundlage einer mathematischen Funktion berechnet und die Verbilligung liegt zwischen einem festen Minimum und Maximum. Einzig zwei Kantone verwenden dieses Modell.

3.2. Beurteilung des allgemeinen Systems auf nationaler Ebene

3.2.1. Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beurteilt regelmässig die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligungen. Es lässt alle drei bis vier Jahre ein umfassendes Monitoring des Systems durchführen. Dieses analysiert insbesondere die Auswirkung der Prämienverbilligungen sowie die verbleibende Finanzlast der Versicherten. Dazu definiert und berücksichtigt die verwendete Beurteilungsmethode eine bestimmte Anzahl von Modellhaushalten, welche die wichtigsten Zielgruppen der Verbilligung repräsentieren. Dabei handelt es sich insbesondere um alleinstehende Rentnerinnen und Rentner, Familien mit Kindern und Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern oder jungen Erwachsenen. Die letzten periodischen Beurteilungen wurden für die Jahre 2007, 2010 und 2014 durchgeführt.

3.2.2. Gesamtergebnisse 2014

Das letzte Monitoring zeigt, dass auf nationaler Ebene im Jahr 2014 ungefähr 2,2 Millionen Personen eine Prämienverbilligung bezogen. Dies entsprach 27% aller versicherten Personen. Im interkantonalen Vergleich variierte die Bezügerquote zwischen 20 und 38% (Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Schlussbericht, Dezember 2015).

Die Ausgaben für die Prämienverbilligung lagen 2014 bei rund vier Milliarden Franken, wovon die Kantone 44% finanzierten.

Seit Inkrafttreten des KVG stiegen die Ausgaben für die Prämienverbilligungen gesamtschweizerisch stärker als die Prämien. Dies bedeutet, dass Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen im Laufe der letzten 20 Jahre entlastet wurden. Diese Aussage trifft allerdings in jüngster Zeit nicht mehr zu, im Gegenteil: Betrachtet man die Entwicklung zwischen 2010 und 2014, stellt man eine Zunahme der Prämien von 12% fest, während der Beitrag pro Begünstigte bzw. Begünstigten im selben Zeitraum nur um 6% stieg, die Erhöhung der Ausgaben für die Prämienverbilligung bei nur 1% lag und die Bezügerquote gar sank.

3.2.3. Ergebnisse pro Kanton

Für den Vergleich der verschiedenen Kantone, von denen jeder ein anderes System und andere Grenzbeträge verwendet, ist eine Standardisierung notwendig. Die Methode begrenzt sich deshalb auf den Vergleich von sieben vordefinierten Situationen mit einem im Voraus bestimmten Einkommen (Modellhaushalte):

- > Alleinstehende Person, Bruttoeinkommen CHF 45 000 (M1)
- > Paar mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M2)
- > Alleinerziehende Person mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M3)
- > Paar mit vier Kindern, Bruttoeinkommen CHF 85 000 (M4)

- > Paar mit einem Kind und einem unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M5)
- > Junge erwerbstätige Person, Bruttoeinkommen CHF 38 000 (M6)
- > Paar ohne Kinder, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M7)

Die Studie legt für diese Situationen das Verhältnis zwischen der verbleibenden Prämie für den Haushalt (nach Prämienverbilligung) und dessen Einkommen fest. Der Bundesrat hatte bei der Einführung des KVG im Jahr 1996 ein allgemeines Ziel in Höhe von 8% der verbleibenden Prämie im Verhältnis zum Einkommen der Haushalte formuliert. Angesichts der Auswirkungen der Standardisierung wird in der Studie nicht zwingend der Satz von 8% angestrebt, um diesem ursprünglichen Ziel zu entsprechen, sondern ein Satz zwischen 6 und 8%. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse für den Kanton Freiburg sowie die Mindest-, Median- und Höchstwerte der Schweiz zusammen.

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Durchschnittswert 2014	Durchschnittswert 2010	Durchschnittswert 2007
Ziel	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Mindestwert der 26 Kantone	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Medianwert der 26 Kantone	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Höchstwert der 26 Kantone	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Kanton Freiburg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Anzahl Kantone, die das Ziel erreichen	0	1	3	3	0	0	0			

Zusammengefasst zeigen die Ergebnisse, dass bei allen Modellhaushalten jeweils nur 0 bis 3 Kantone das in der Studie berücksichtigte Ziel erreichen. Je nach Situation liegen die Medianwerte zwischen 9 und 16%. Der Kanton Freiburg liegt nie in Nähe der Extremwerte, sondern immer sehr nahe an den Medianwerten und sogar leicht darunter, ausser in einem Fall.

Im allgemeineren Sinn zeigen einige zusätzliche Daten aus dem Monitoring 2014, dass der Kanton Freiburg im Schweizer Mittel und sogar ein wenig drüber liegt und dass das aktuelle Freiburger Modell zwar verbesserungsfähig ist, sich aber bewiesen hat:

- > 2014 entspricht die durchschnittliche Freiburger Prämienverbilligung 30% der vollen Prämie, gegenüber von 24% im Schweizer Durchschnitt, und die verbleibende Prämienlast liegt bei 11% des verfügbaren Einkommens, gegenüber von 12% des Schweizer Durchschnitts;
- > Der kantonale Anteil an der Finanzierung der Prämienverbilligungen beträgt in unserem Kanton 46%, gegenüber von 44% des Schweizer Durchschnitts;
- > Die Zahl der Begünstigten liegt im Schweizer Durchschnitt von 27%;

- > Der durchschnittlich ausbezahlte Betrag der Prämienverbilligung stieg im Kanton Freiburg zwischen 2007 und 2014 stärker als der Schweizer Schnitt (+23% gegenüber von +21%) und bleibt über dem Nominalbetrag (1868 Franken gegenüber von 1828 Franken).

Wird die Entwicklung der Gesamtsituation 2014 mit den zwei vorhergehenden Studien von 2010 und 2007 verglichen, zeigt der Einkommensanteil, den diese Haushalte für die Krankenkassenprämien aufwenden müssen, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Kanton Freiburg eine steigende Tendenz.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Bemühungen des Kantons Freiburg in diesem Bereich nicht nachgelassen haben. Sie blieben trotz der Struktur- und Sparmassnahmen mit denen der anderen Schweizer Kantone vergleichbar. Die anderen Kantone begegnen den gleichen Schwierigkeiten in Bezug auf den Kostenanstieg in diesem Bereich und müssen sie mit bestimmten wichtigen Massnahmen lösen. Die Kantone setzten sich zudem weiter intensiv für die Kinder und EL-Bezüger/innen ein, deren Prämienverbilligung mit der Entwicklung der Durchschnittsprämien korreliert.

3.2.4. Grenzen des interkantonalen Vergleichs

Obwohl dies sehr interessant für die allgemeine Beobachtung des Prämienverbilligungssystems nicht nur durch den interkantonalen, sondern auch durch den zeitlichen Vergleich ist, kann mit dieser Studie die Realität nicht in ihrer Gesamtheit erfasst und die Situation des Freiburger Systems nicht eingehend analysiert werden.

Ohne die Methode oder die Richtigkeit dieser Studie, deren Bedeutung unbestritten ist, in Frage zu stellen, besteht eine ihrer Grenzen darin, dass sie kein wirklichkeitstreuendes Bild der verschiedenen Einkommensstufen widerspiegelt, sondern nur für sieben feste, im Voraus bestimmte Einkommen.

Es ist daher notwendig, das im Kanton Freiburg verwendete System genauer zu analysieren.

4. Kanton Freiburg

Dieses Kapitel ist ein Überblick über die Entwicklung der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg von 2000 bis 2016. Ausserdem werden die verschiedenen Situationen anhand einer ähnlichen Methode beurteilt wie auf Bundesebene. Auf der Grundlage dieser Feststellungen werden Verbesserungsvorschläge mit allgemeinen sozialpolitischen Zielen vorgestellt.

Vorweg ist das System des Kantons Freiburg genauer vorzustellen, einschliesslich der administrativen Verwaltung dieses Bereichs.

4.1. Allgemeine Grundsätze

4.1.1. Anspruchskriterien im Kanton Freiburg

Der Kanton gewährt finanzielle Beiträge für die Verbilligung der Krankenkassenprämien im Sinne der Bestimmungen des Gesetzes vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und der Verordnung des Staatsrates vom 8. November 2011 über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP).

Die Versicherten oder Familien, deren anrechenbares Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht erreichen, haben Anspruch auf eine Prämienverbilligung (gegebenenfalls ebenfalls für ihren Partner und ihre Kinder oder unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen). Diese Einkommensgrenzen sind vom Haushaltstyp und der Anzahl Kinder abhängig (alleinstehende Person, alleinstehende Person mit Kindern, Paar, Zuschlag pro Kind). Anschliessend wird abhängig von der Abweichung des anrechenbaren Einkommens von der festgelegten Einkommensgrenze ein anderer Ansatz der Verbilligung gewährt. Je grösser die Abweichung, umso höher ist der Ansatz der Verbilligung. Der Kanton Freiburg kennt vier Verbilligungsansätze (14%, 31%, 56%

und 68% im Jahr 2016), sowie einen Mindestansatz für Kinder und junge Erwachsene bis 25 Jahre, der vom KVG festgelegt wird (50%). Diese Ansätze werden auf eine vom Staatsrat festgesetzte Referenzprämie angewandt (93% der kantonalen Durchschnittsprämie im Jahr 2016).

Die Entwicklung der Werte dieser verschiedenen Kriterien seit 2000 findet sich in der folgenden Tabelle.

Als Beispiel liegt die Anspruchsgrenze für ein Paar mit 2 Kindern bei 76 900 Franken (= 1 Paar \times 53 900 Franken + 2 Kinder \times 11 500 Franken). Verfügt diese Familie beispielsweise über ein anrechenbares Einkommen von 58 000 Franken, liegt dieses 18 900 Franken unter der Einkommensgrenze. Diese Abweichung liegt im Bereich von 15% bis 29,99%. Daraus ergibt sich ein Anspruch auf eine Prämienverbilligung von 31% für die beiden Eltern und eine Verbilligung von 50% für jedes der beiden Kinder (vom KVG festgelegtes Minimum). Im Rahmen der Prämienverbilligung hat diese Familie Anspruch auf einen Jahresbeitrag von 3785 Franken (2 Erwachsene \times Prämie Erwachsene von 397 Franken \times 93% des Referenzansatzes \times 31% Ansatz der Verbilligung \times 12 Monate + 2 Kinder \times 93 Franken Kinderprämie \times 93% des Referenzansatzes \times 50% Ansatz der Verbilligung \times 12 Monate; Prämienregion 1, Saanebezirk).

	Einkommensgrenze				Prämienverbilligungsansatz gemäss Abweichung von der Einkommensgrenze*				Referenzprämie
	Alleinstehende Person ohne Kinder	Alleinstehende Person mit Kinder	Verheiratetes Paar	Zuschlag pro Kind	<15%	von 15% bis 29,99%	von 30% bis 59,99%	>=60%	
2000	35 000	43 000	52 000	9 000	30%	50%	75%	85%	DP
2001	35 000	43 000	52 000	9 000	<u>25%</u>	<u>45%</u>	<u>70%</u>	<u>80%</u>	DP
2002	35 000	43 000	52 000	9 000	<u>24%</u>	<u>42%</u>	<u>66%</u>	<u>76%</u>	DP
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9 500</u>	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	DP
2004	36 800	45 200	54 600	10 000	<u>24%</u>	<u>41%</u>	<u>64%</u>	<u>74%</u>	DP
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24%	41%	64%	74%	DP
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	DP
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23%	40%	63%	73%	DP
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23%	40%	63%	73%	DP
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	<u>22%</u>	<u>39%</u>	<u>62%</u>	<u>72%</u>	DP
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	<u>95% DP</u>
2015	<u>36 000</u>	45 900	<u>53 900</u>	11 500	<u>16%</u>	<u>33%</u>	<u>56%</u>	<u>68%</u>	95% DP
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	<u>14%</u>	<u>31%</u>	56%	68%	<u>93% DP</u>

DP: Durchschnittsprämie

xxx (gerade unterstrichen): Änderung **zu Gunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

xxx (Wellenlinie): Änderung **zu Ungunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

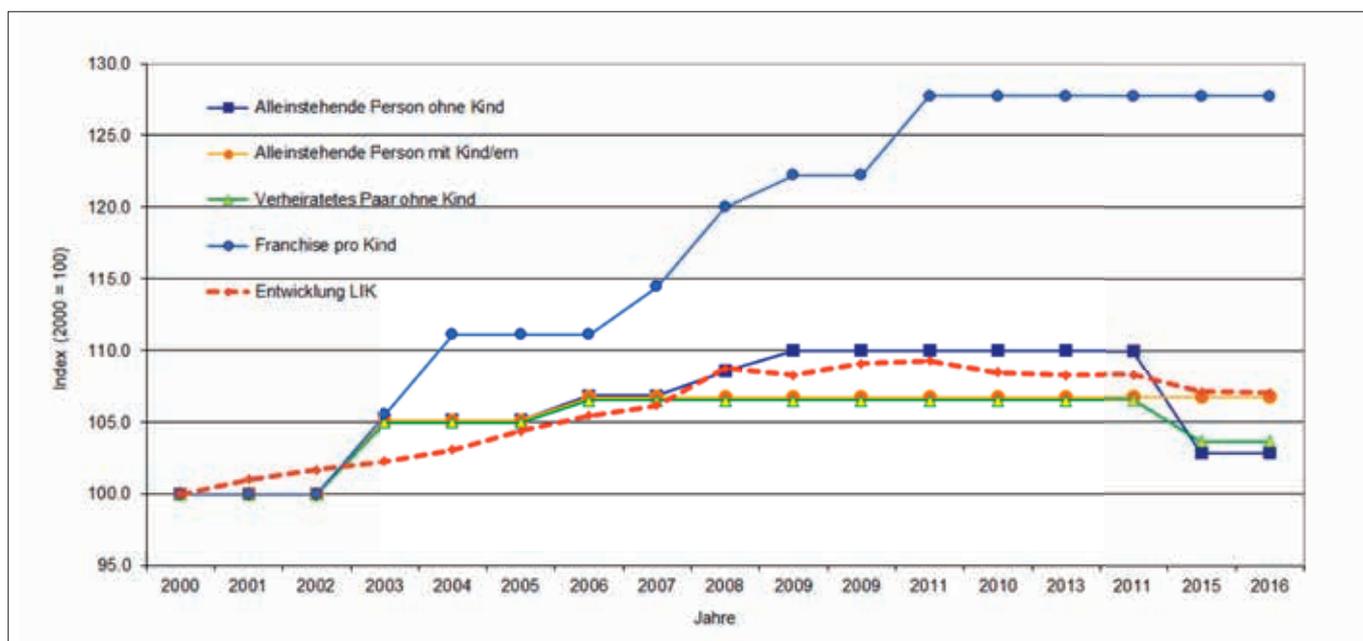
* Mindestansatz der Verbilligung von 50% für die unterhaltsberechtigten Kinder und jungen Erwachsenen

* Ansatz der Verbilligung von 100% für Sozialhilfebezüger/innen bis 2013 und ordentliche Ansätze seit 2014

Die Einkommensgrenzen wurden zwischen 2000 und 2015 punktuell erhöht. 2015 war das erste Jahr, in dem sie gesenkt wurden. Die Ansätze der Verbilligung zeigen abgesehen von einem Anstieg im Jahr 2014 und einer stabilen Zeitspanne von 2006 und 2012 zwischen 2000 und 2016 regelmässig Rückgänge an. Unterhaltsberechtigte Kinder und junge Erwachsene profitieren von einem Mindestansatz der Verbilligung von 50% und darüber (56% oder 68% im Jahr 2016), wenn die erforderlichen Einkommensgrenzen erreicht werden. Ausserdem wird für Personen, die Sozialhilfe beziehen,

seit 2014 nicht mehr der eigene Ansatz der Verbilligung von 100%, sondern der ordentliche Ansatz angewandt. Es ist anzumerken, dass der Restbetrag von den Sozialämtern übernommen wird.

Die folgende grafische Darstellung zeigt die Entwicklung der verschiedenen Einkommensgrenzen im Vergleich zur Entwicklung des Schweizer Landesindex der Konsumentenpreise (LIK).



Während Ende 2016 die Einkommensgrenze für Alleinstehende mit Kindern gleich hoch ist wie der Wert des LIK, zeigen die Einkommensgrenzen für Alleinstehende ohne Kinder und für verheiratete Paare einen tieferen Wert an. Im Gegensatz dazu zeigt der Zuschlag pro Kind und unterhaltsberechtigtem jungen Erwachsenen, der zu diesen Basisgrenzwerten hinzugefügt werden muss, einen erheblich grösseren Anstieg an als der LIK.

4.1.2. Administrative Verwaltung der Prämienverbilligungen

Der Staat betraut die kantonale Ausgleichskasse mit der Durchführung der Bestimmungen zur Prämienverbilligung (mit der förmlichen Zustimmung des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV, der Aufsichtsbehörde für die Ausgleichskassen). Die Kosten dieses Mandats entsprechen im Voranschlag 2016 einer Ausgabe von 2,3 Millionen Franken zulasten des Staates. Es ist anzumerken, dass dieser Betrag auch die Verwaltung der Ausstände der Krankenversicherung sowie teilweise die Beteiligung an der Westschweizer Vereinigung der Sozialversicherungen (GLAS) einschliesst.

Jeweils Ende Jahr prüft die kantonale Ausgleichskasse den Leistungsanspruch der Bevölkerung für das Folgejahr automatisch auf der Grundlage der Steuerdaten des Vorjahres, die ihr von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) übermittelt werden. Die Gewährung von Prämienverbilligungen erfolgt folglich auf der Grundlage der Finanzsituation des Jahres X-2. Die Möglichkeit, vor dem Versand der ersten Prämienrechnungen des Jahres an die Versicherten den Entscheid zu fällen und die Leistungen an die Versicherer auszuführen, stellt einen bedeutenden Vorteil dar. 2014 wandten über ein Dutzend Kantone diesen mehrjährigen Rhythmus an. Vier Kantone stützen sich auf ältere und sieben Kan-

tone auf neuere Daten, letztere aber mit dem grossen Nachteil, dass die Versicherten während mehreren Monaten die ganzen Prämienrechnungen bezahlen müssen, bis die letzte Steuerveranlagung übermittelt, das Dossier bearbeitet, die Entscheidung gefällt und die Prämienverbilligung ausbezahlt wird. Die vom Kanton Freiburg und der Mehrheit der Kantone verwendete Praxis ist ein guter Kompromiss für die Erfüllung der beiden Anforderungen von Art. 65 Abs. 3 KVG, und zwar, dass die Kantone dafür sorgen, dass «die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden» und dass «die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen».

Zu diesem Schluss kam auch das Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit des Jahres 2014. Es zeigte sich, dass systematische Erfassungssysteme, die auf der Grundlage von Steuerdaten automatisch zu einer Entscheidung führen, in Bezug auf die Ausübung des Anspruchs auf Prämienverbilligung grundsätzlich ein besseres Ergebnis gewährleisten als Systeme, die sich auf Formulare oder zu vervollständigende Informationen stützen, da im ersten Fall der Kreis der effektiven Begünstigten fast vollständig mit dem Kreis der Anspruchsberechtigten übereinstimmt.

Personen, die einen Spezialfall darstellen, weil sie gemäss den Steuerdaten zum ersten Mal Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben (potenzielle Erstanspruchsberechtigte), erhalten automatisch ein Antragsformular. Wenn sie vom Anspruch Gebrauch machen möchten, füllen Sie dieses aus und senden es zurück. Die kantonale Ausgleichskasse prüft daraufhin das Dossier, bevor sie einen Entscheid fällt und gegebenenfalls die Leistungen auszahlt. In den folgenden Jahren ist dieses Vorgehen über ein Formular nicht mehr

notwendig. Wenn die Steuerdaten dies bestätigen, erhalten die Personen direkt einen positiven Entscheid.

In allen Fällen werden die Leistungen jeden Monat direkt an die Krankenversicherer ausbezahlt, ohne Umweg über die Versicherten.

4.2. Entwicklung der Beiträge und Begünstigten

4.2.1. Entwicklung der Durchschnittsprämien

Bevor die Entwicklung der Gesamtbeträge der gewährten Leistungen dargestellt wird, muss die Entwicklung der Durchschnittskrankenkassenprämien (mit Unfalldeckung) im Kanton Freiburg ausgeführt werden.

	Erwachsene	Differenz	Junge Erwachsene	Differenz	Kinder	Differenz
2000	205		135		55	
2001	219	7,0%	155	15,2%	57	3,8%
2002	237	8,4%	177	14,0%	61	7,8%
2003	253	6,7%	196	11,0%	65	6,3%
2004	257	1,6%	206	5,2%	66	1,8%
2005	268	4,1%	219	5,9%	67	1,4%
2006	281	4,8%	231	5,6%	69	2,4%
2007	286.5	2,0%	235.8	2,1%	70.3	1,9%
2008	288.7	0,8%	237.4	0,7%	69.8	-0,7%
2009	298.4	3,4%	245.8	3,5%	71.3	2,1%
2010	324.9	8,9%	273.5	11,3%	77.90	9,3%
2011	343.7	5,8%	303.0	10,8%	83.0	6,5%
2012	358.9	4,4%	324.0	6,9%	86.3	4,0%
2013	364.7	1,6%	336.0	3,7%	83.7	-3,0%
2014	372.0	2,0%	345.6	2,8%	85.4	1,9%
2015	386.1	3,8%	359.1	3,9%	88.7	3,9%
2016	401.5	4,0%	373.0	3,9%	92.6	4,4%
2017	421.9	5,1%	394.4	5,7%	98.9	6,9%

Wie in den anderen Kantonen nehmen die Versicherungsprämien seit 2000 stetig zu. Während die Prämie für junge Erwachsene (19 bis 25 Jahre) im Jahr 2000 fast 66% der Erwachsenenprämie betrug, ist sie seitdem laufend gestiegen und beträgt 2016 fast 93% der Erwachsenenprämie. Die Kinderprämie hingegen, die ebenfalls regelmässig erhöht wurde, beträgt 2016 nur noch ungefähr 23% der Erwachsenenprämie gegenüber 27% im Jahr 2000.

4.2.2. Entwicklung der Gesamtbeträge und Finanzierungsschlüssel

Die für die Prämienverbilligungen gewährte Gesamtsumme ist ebenfalls jedes Jahr gestiegen. Bezüglich Finanzierungsschlüssel finanzierte der Bund bis 2007 zwischen 80% und 86% der Prämienverbilligungen, der Restbetrag wurde vom Kanton und den Gemeinden getragen. In Folge der Einführung der NFA fiel der Bundesanteil 2008 auf ungefähr 50% und die Gemeinden finanzieren diesen Bereich nicht mehr. Bis 2013 blieb der vom Bund finanzierte Anteil relativ stabil knapp unter 50%; seit 2014 überwiegt er erneut. Dies wird

dadurch erklärt, dass der Bund seinen Jahresbeitrag auf der Grundlage der zurzeit positiven Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung festsetzt, während der Kanton seine Beteiligung auf der Grundlage von eigenen Kriterien festlegt. Entsprechend der Struktur- und Sparmassnahmen von 2014 reduzierte der Kanton die gewährten Beiträge in diesem Bereich und sein Anteil an der Finanzierung der Prämienverbilligungen fiel so auf ungefähr 40%. Diese Tatsache, die nicht nur im Kanton Freiburg, sondern in der Mehrheit der Kantone beobachtet wird, beunruhigt einige eidgenössische Parlamentarier. Wie Freiburg waren auch andere Kantone gezwungen, ihren Anteil aufgrund ihrer finanziellen Lage zu verringern. Aufgrund dieser Feststellung auf nationaler Ebene reichte die Nationalrätin Yvonne Gilli am 18. März 2015 eine parlamentarische Bundesinitiative (15.417) ein, die vorschlägt, dass das KVG wie folgt geändert wird: «Der Kantonsbeitrag entspricht mindestens dem Bundesbeitrag für den einzelnen Kanton.» Am 31. Mai 2016 entschied der Nationalrat in der Plenumsabstimmung mit 111 gegen 77 Stimmen und 2 Enthaltungen, dieser Initiative nicht Folge zu leisten. Er leistete dem Vorschlag seiner Kom-

mission für soziale Sicherheit und Gesundheit Folge, die der Ansicht ist, dass die Kantone weiterhin selber über die Höhe

der Beiträge bestimmen sollen, die sie der Verbilligung der Krankenkassenprämien zuweisen.

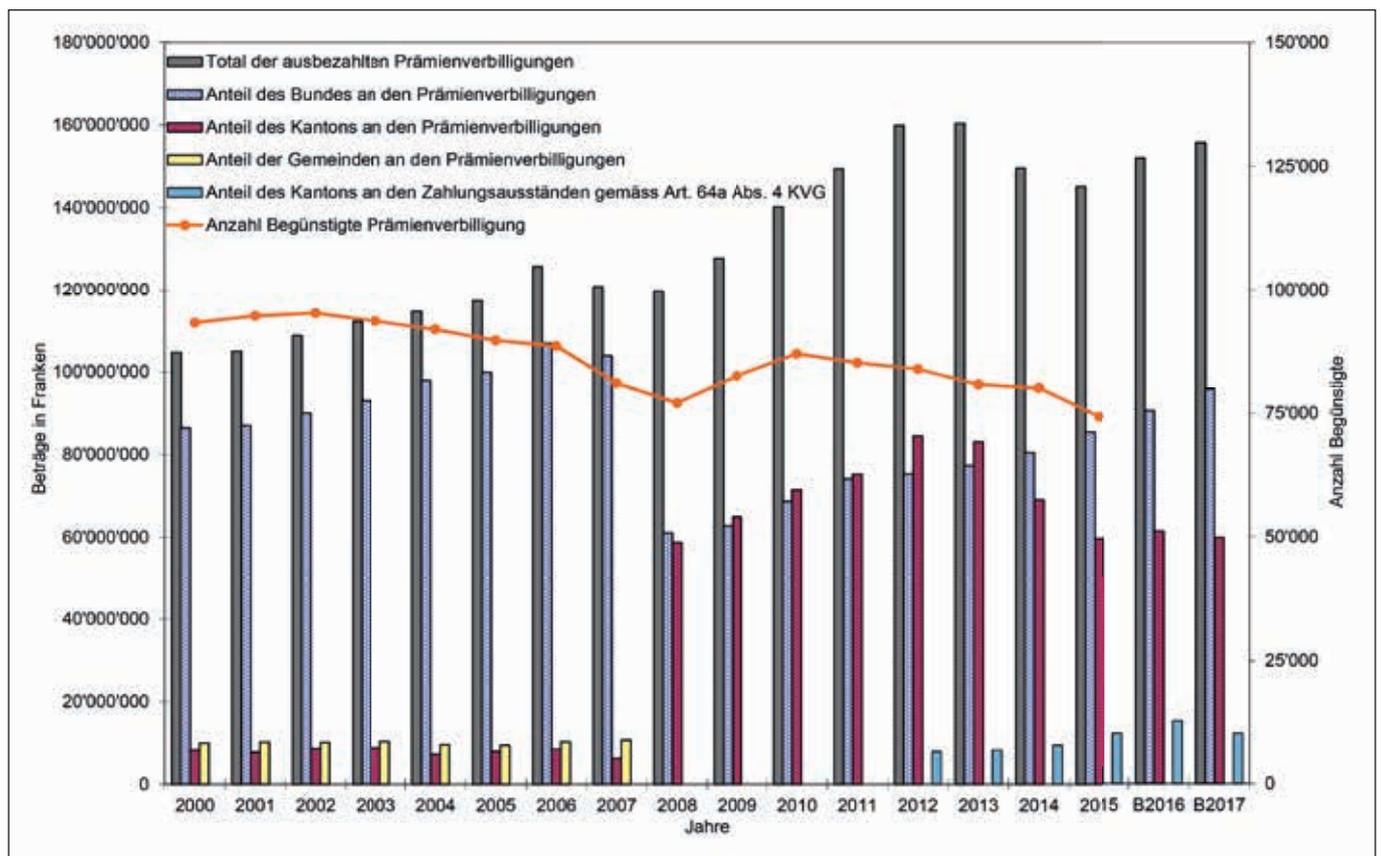
	Ausbezahlte Beiträge (Mio.)	Anteil in %	Anteil des Bundes (Mio.)	Anteil in %	Anteil des Kantons (Mio.)	Anteil in %	Anteil der Gemeinden (Mio.)	Anteil in %	Anteil des Kantons an den Ausständen gem. art. 64a KVG (Mio.) *
Staatsrechnung 2000	104.72	100,0%	86.49	82,6%	8.30	7,9%	9.93	9,5%	-
Staatsrechnung 2001	104.99	100,0%	87.04	82,9%	7.75	7,4%	10.21	9,7%	-
Staatsrechnung 2002	108.82	100,0%	90.06	82,8%	8.68	8,0%	10.08	9,3%	-
Staatsrechnung 2003	112.21	100,0%	93.01	82,9%	8.82	7,9%	10.38	9,2%	-
Staatsrechnung 2004	114.73	100,0%	97.96	85,4%	7.24	6,3%	9.52	8,3%	-
Staatsrechnung 2005	117.30	100,0%	99.89	85,2%	7.97	6,8%	9.44	8,1%	-
Staatsrechnung 2006	125.74	100,0%	106.97	85,1%	8.52	6,8%	10.25	8,2%	-
Staatsrechnung 2007	120.83	100,0%	103.88	86,0%	6.28	5,2%	10.68	8,8%	-
Staatsrechnung 2008	119.81	100,0%	61.04	51,0%	58.76	49,0%	0.00	0,0%	-
Staatsrechnung 2009	127.77	100,0%	62.80	49,2%	64.97	50,8%	0.00	0,0%	-
Staatsrechnung 2010	140.22	100,0%	68.71	49,0%	71.51	51,0%	0.00	0,0%	-
Staatsrechnung 2011	149.43	100,0%	74.10	49,6%	75.32	50,4%	0.00	0,0%	-
Staatsrechnung 2012	159.84	100,0%	75.33	47,1%	84.52	52,9%	0.00	0,0%	7.93
Staatsrechnung 2013	160.40	100,0%	77.35	48,2%	83.05	51,8%	0.00	0,0%	8.27
Staatsrechnung 2014	149.56	100,0%	80.50	53,8%	69.06	46,2%	0.00	0,0%	9.43
Staatsrechnung 2015	145.14	100,0%	85.43	58,9%	59.71	41,1%	0.00	0,0%	12.47
Voranschlag 2016	152.00	100,0%	90.59	59,6%	61.41	40,4%	0.00	0,0%	15.50
Voranschlag 2017	155.69	100,0%	96.03	61,7%	59.66	38,3%	0.00	0,0%	13.50

* ohne die Finanzierung des Kantons und der Gemeinden nach dem alten System des Kantons (Daten der Gemeinden nicht verfügbar)

Für ein vollständiges Bild der Ausgaben des Kantons in Zusammenhang mit den Krankenversicherungen wird darauf hingewiesen, dass der Staat seit 1. Januar 2012 (Art. 64a KVG) verpflichtet ist, parallel zur Auszahlung der Prämienverbilligungen 85% der Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen sowie Verzugszinsen und Betriebskosten), die während des berücksichtigten Zeitraumes zur Ausstellung eines Verlustscheines geführt haben, zu finanzieren. Dies entspricht einem Aufwand von 15,5 Millionen Franken im Voranschlag 2016 und von 13,5 Millionen Franken im Voranschlag 2017. Vorher, kraft des ausschliesslich kantonalen Rechts, zahlte der Kanton den Gemeinden einen Teil der Ausstände gemäss anderer Regeln zurück. Auf dieser Grundlage übernahm er 1,53 Millionen Franken im 2007, 1,75 Millionen Franken im 2008, 2,75 Millionen Franken im 2009, 5,03 Millionen Franken im 2010 und 6,10 Millionen Franken im 2011.

Diese zeitliche Entwicklung wird mit der folgenden Grafik veranschaulicht, die zusätzlich zu den Beiträgen die Entwicklung der Zahl der Begünstigten zeigt. Diese Zahl sank von 2000 bis 2008 tendenziell und stieg 2009 und 2010. Dies war der Zeitpunkt, an dem die kantonale Ausgleichskasse

den automatischen Versand des Entscheids an die Begünstigten auf der Grundlage des automatisierten Datenaustauschs mit der Kantonalen Steuerverwaltung einführt. Mit diesem Mechanismus können die Anspruchsberechtigten besser ermittelt werden. Ab 2011 sank die Zahl der Begünstigten jedoch wieder, begann eine langsame Erosion und wird 2016 wahrscheinlich ungefähr 70 000 Personen erreichen. Dieser erneute Rückgang ist auf das Einfrieren, beziehungsweise die Herabsetzung bestimmter Einkommensgrenzen einerseits (siehe Tabelle Entwicklung der Anspruchskriterien oben) und die höheren verfügbaren Einkommen der Bevölkerung andererseits zurückzuführen. Hinsichtlich der Totalbeträge ist anzumerken, dass das Gesamtvolumen der Prämienverbilligungen in 18 Jahren von 104 Millionen Franken auf 156 Millionen Franken gestiegen ist, was über den ganzen Zeitraum betrachtet einem Zuwachs von 50% oder jährlich 2,5% entspricht. Diese Beträge sind ohne die Ausgaben in Zusammenhang mit dem vom KSVG erhaltenen Mandat (2,3 Millionen Franken im Voranschlag 2016).



4.2.3. Entwicklung der Beiträge und Aufteilung zwischen IPV-EL und ordentlicher IPV

Bei der Analyse der ausbezahlten Beiträge muss zwischen zwei Gruppen von Begünstigten der Prämienverbilligung

gen unterschieden werden: ordentliche Begünstigte und Ergänzungsleistungsbezüger/innen. Die Aufteilung der Leistungszahlungen auf diese zwei Gruppen ist erst seit 2007 verfügbar.

	ausbezahlte Beiträge (Mio.)	Anteil in %	Anteil ordentliche Begünstigte (Mio.)	Anteil in %	Anteil EL-Bezüger/innen (Mio.)	Anteil in %
Jahresrechnung 2007	120.83	100,0%	86.51	71,6%	34.33	28,4%
Jahresrechnung 2008	119.81	100,0%	84.55	70,6%	35.26	29,4%
Jahresrechnung 2009	127.77	100,0%	90.32	70,7%	37.45	29,3%
Jahresrechnung 2010	140.22	100,0%	98.54	70,3%	41.67	29,7%
Jahresrechnung 2011	149.43	100,0%	104.63	70,0%	44.79	30,0%
Jahresrechnung 2012	159.84	100,0%	111.17	69,6%	48.67	30,4%
Jahresrechnung 2013	160.40	100,0%	104.72	65,3%	55.68	34,7%
Jahresrechnung 2014	149.56	100,0%	91.09	60,9%	58.47	39,1%
Jahresrechnung 2015	145.14	100,0%	85.36	58,8%	59.78	41,2%
Voranschlag 2016	152.00	100,0%	88.49	58,2%	63.51	41,8%
Voranschlag 2017	155.69	100,0%	88.89	57,1%	66.80	42,9%

Zwischen 2007 und 2012 lag der Anteil der Beiträge für ordentliche Begünstigte stabil um 70%. Danach sank er schrittweise bis auf unter 60% im Jahr 2015. Dies wird einerseits durch die Tatsache erklärt, dass die Bundesgesetzgebung den Kantonen die Höhe der den EL-Bezüger/innen zu gewährenden Beiträge (Pauschalbetrag) vorgibt. Dieser Beitrag entspricht der kantonalen oder regionalen Durchschnittsprämie und steigt ebenfalls

regelmässig. Andererseits steigt die Zahl der EL-Bezüger/innen jedes Jahr leicht. Die dieser Gruppe gewährten Beiträge nehmen folglich ständig zu. Ausserdem reduzierte der Kanton 2014 und 2015 in Folge der Struktur- und Sparmassnahmen die Gesamtbeträge für die Prämienverbilligungen. Da die Beiträge für die EL-Bezüger/innen automatisch steigen, bleibt ein abnehmender Restbetrag zugunsten der ordentlichen Begünstigten.

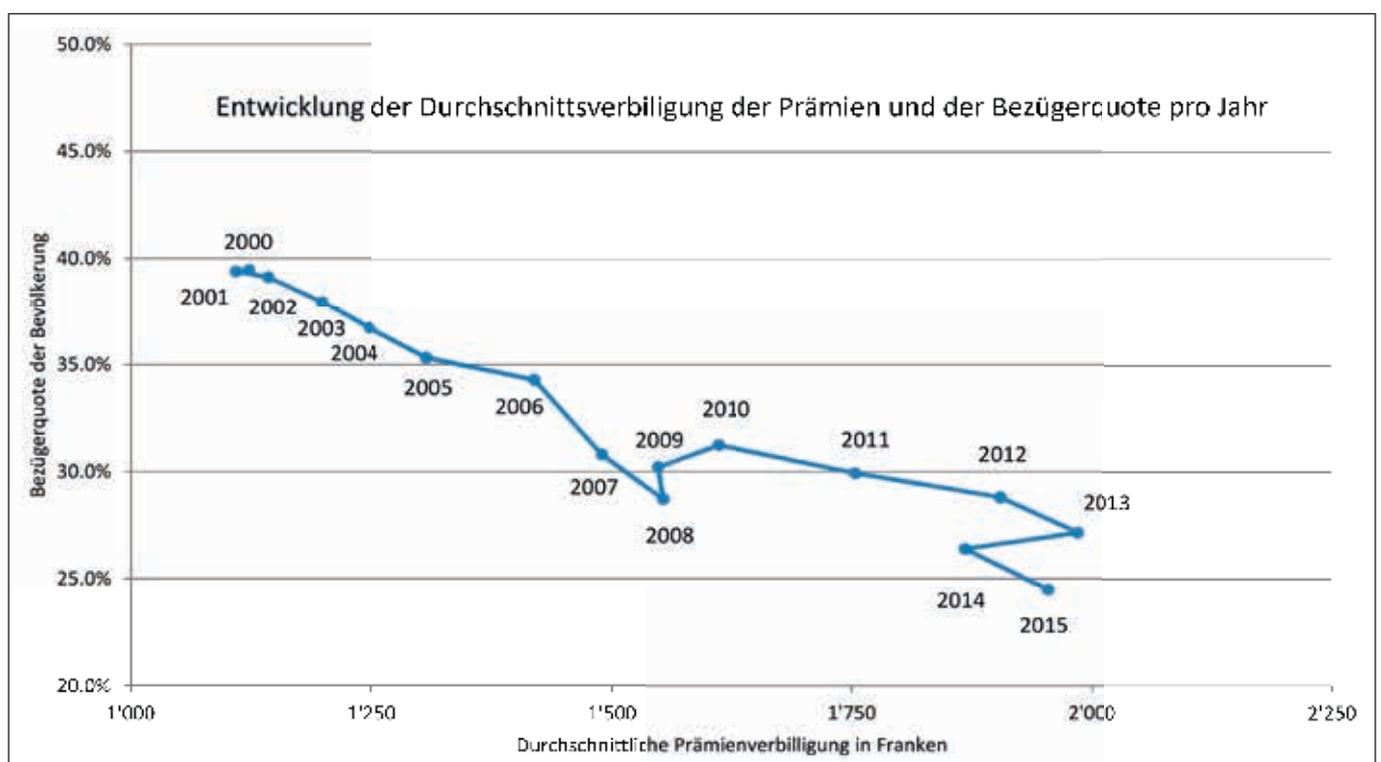
Die folgende Tabelle gibt die Entwicklung der Bezügerquote im Verhältnis zur gesamten Freiburger Bevölkerung sowie

die Durchschnittsverbilligung pro Begünstigte/r (für beide Gruppen von Begünstigten) an.

	Beiträge (Mio.)	Jährliche Durchschnittsprämienverbilligung pro Person	Bezügerquote
Staatsrechnung 2000	104.72	1 123	39,5%
Jahresrechnung 2001	104.99	1 109	39,4%
Jahresrechnung 2002	108.82	1 143	39,1%
Jahresrechnung 2003	112.21	1 199	37,9%
Jahresrechnung 2004	114.73	1 248	36,7%
Jahresrechnung 2005	117.30	1 308	35,3%
Jahresrechnung 2006	125.74	1 420	34,3%
Jahresrechnung 2007	120.83	1 490	30,8%
Jahresrechnung 2008	119.81	1 554	28,7%
Jahresrechnung 2009	127.77	1 549	30,2%
Jahresrechnung 2010	140.22	1 612	31,2%
Jahresrechnung 2011	149.43	1 754	29,9%
Jahresrechnung 2012	159.84	1 905	28,8%
Jahresrechnung 2013	160.40	1 985	27,2%
Jahresrechnung 2014	149.56	1 868	26,4%
Jahresrechnung 2015	145.14	1 954	24,5%
Voranschlag 2016	152.00	-	-
Voranschlag 2017	155.69	-	-

Während ersichtlich ist, dass der Betrag der jährlichen Durchschnittsprämienverbilligung einen fast konstanten Anstieg verzeichnet (ausser 2014; +88% im betrachteten Zeitraum), sinkt die Bezügerquote im Gegensatz dazu weiter und wird 2016 voraussichtlich einen Wert erreichen, der leicht unter 24% liegt.

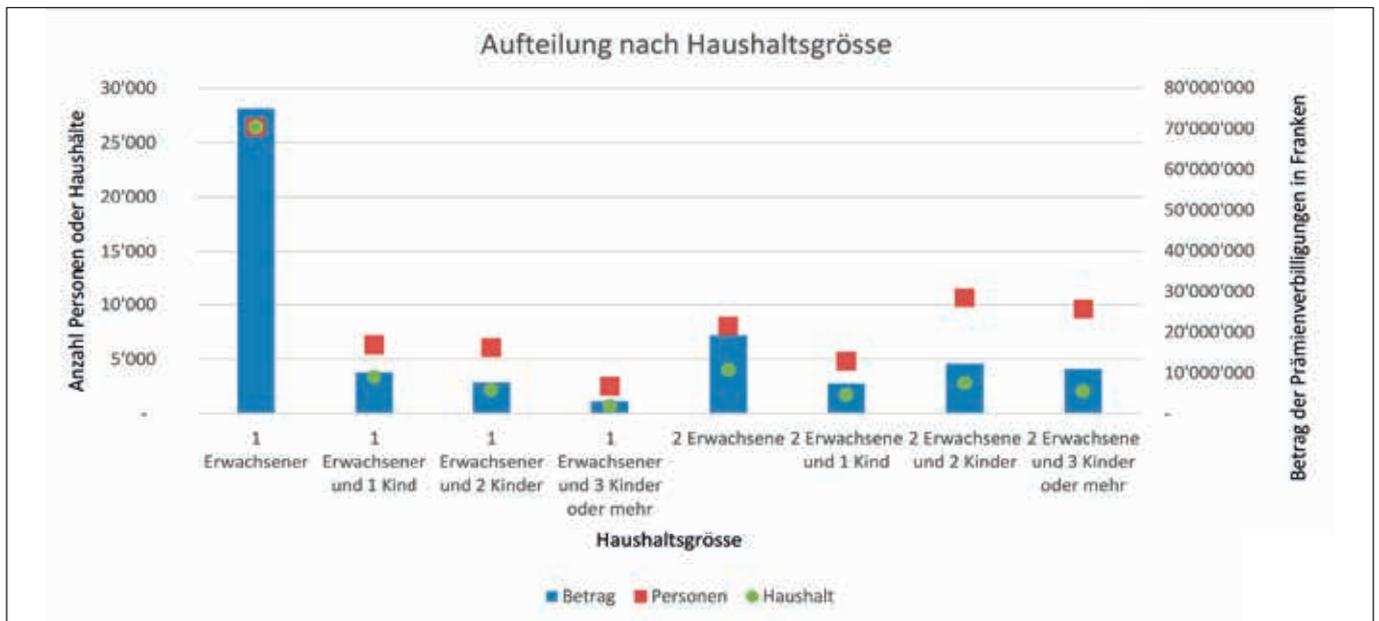
Das Verhältnis der Entwicklung der Durchschnittsprämienverbilligung zur Bezügerquote wird im Folgenden veranschaulicht.



Was die jüngste Vergangenheit betrifft, hängt der Rückgang der Durchschnittsverbilligung 2014 mit der Einführung einer Referenzprämie von 95% der Durchschnittsprämie (vorher: 100%) und mit der Abschaffung eines eigenen Prämienverbilligungsansatzes von 100% für Sozialhilfebezüger/innen zusammen. Diese Anpassungen sollen auch ein Anreiz für die Versicherten sein, einen günstigeren Versicherer zu suchen. Seit 2014 erhalten diese die Prämienverbilligungen auf der gleichen Grundlage wie die ordentlichen Begünstigten. Die 2015 verzeichnete Abnahme der Bezügerquote ist auf die Senkung der Einkommensgrenzen für Alleinstehende und verheiratete Paare zurückzuführen.

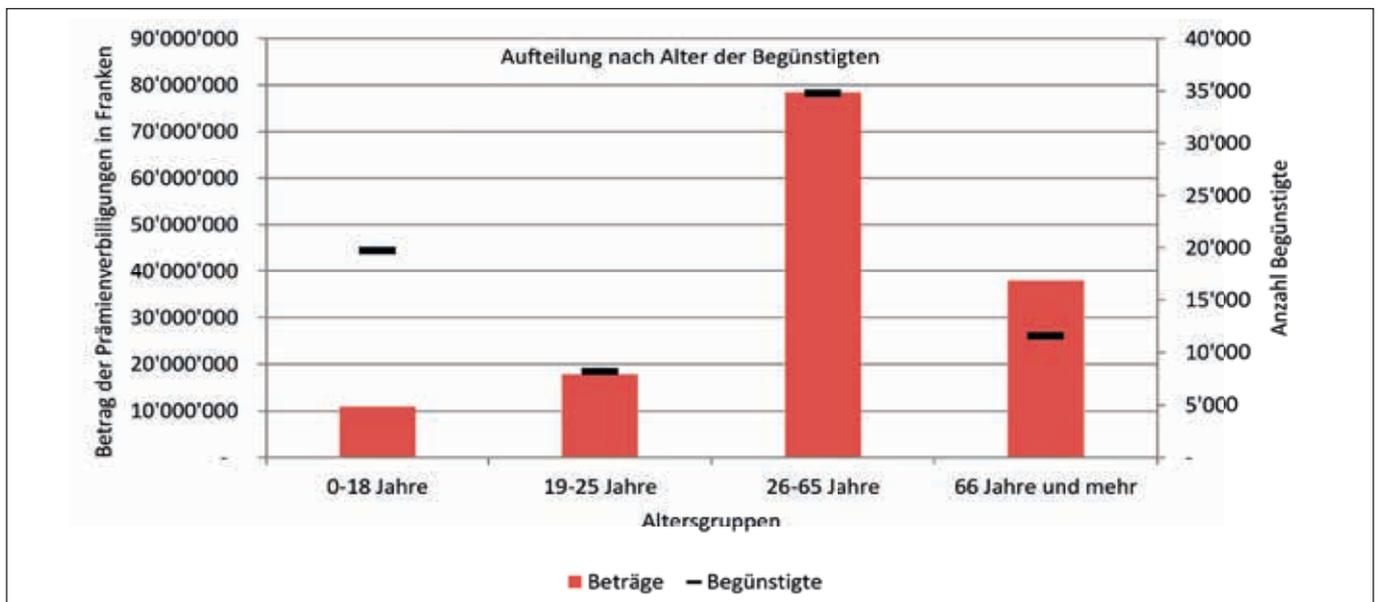
4.2.4. Begünstigte nach Haushaltsgrösse

Die Analyse der Begünstigten nach Haushaltsgrösse zeigt, dass alleinstehende Erwachsene proportional scheinbar überrepräsentiert sind, denn sie alleine beziehen fast die Hälfte der 2015 gewährten Beiträge. Dieses Verhältnis wurde aber durch die Senkung der Einkommensgrenzen, die in jenem Jahr für alleinstehende Erwachsene und Paare ohne Kinder vorgenommen wurde, bereits verkleinert. 2014 stellten die alleinstehenden Erwachsenen noch fast 60% der jährlichen Gesamtausgaben dar, gegenüber von nur noch 52% im Jahr 2015.



4.2.5. Begünstigte nach Altersgruppen

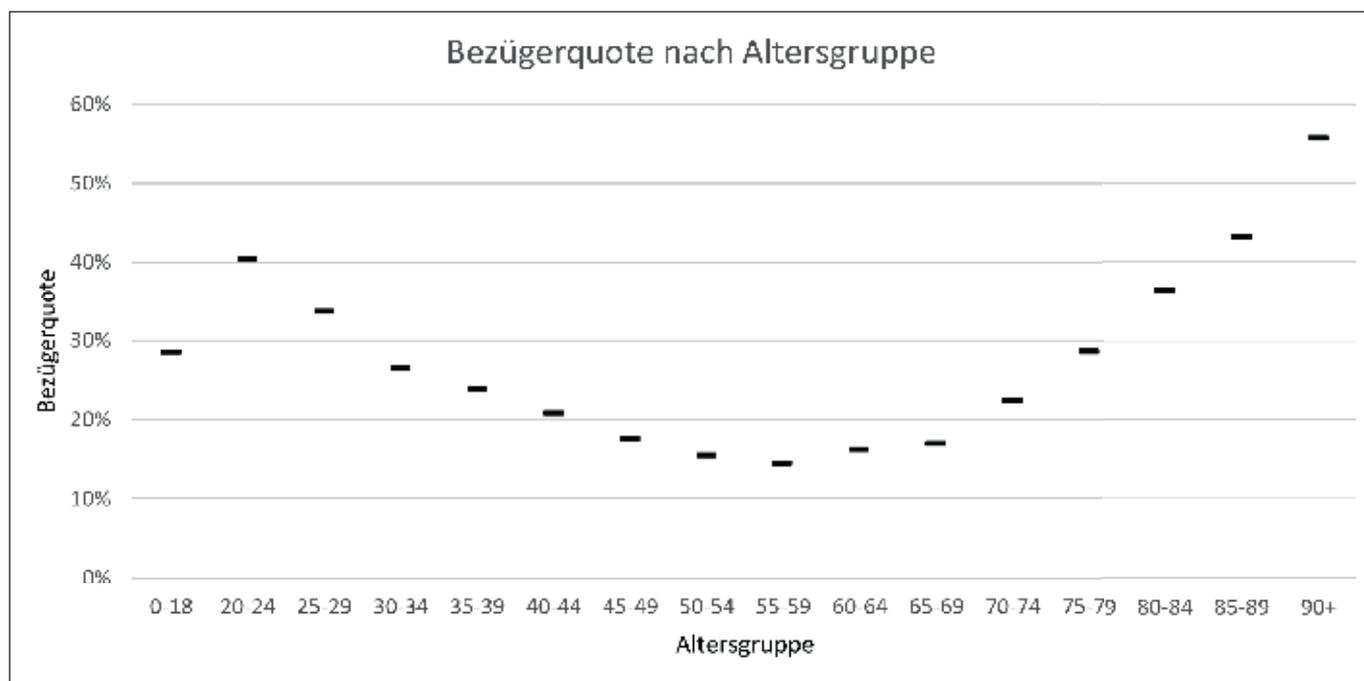
Im Folgenden wird die Aufteilung der bezahlten Beiträge auf Kinder, junge Erwachsene, Erwachsene im erwerbsfähigen Alter und Erwachsene im Ruhestand ausgeführt.



Auch wenn die erwachsenen Begünstigten im erwerbsfähigen Alter scheinbar am meisten Beiträge erhalten, muss diese Feststellung relativiert werden, denn die Altersgruppen sind nicht homogen. Es ist interessant festzustellen, dass zahlreiche ältere Menschen Prämienverbilligungen erhalten: Dies wird insbesondere mit der Tatsache erklärt, dass ein Teil

von ihnen AHV-Ergänzungsleistungen beziehen, die automatisch Anspruch auf eine pauschale Prämienverbilligung geben.

Die Bezügerquote pro Altersgruppe präsentiert sich folgenderweise:



Es wird festgestellt, dass die Aufteilung der Bezügerquote pro Altersgruppe nicht einheitlich ist. Die Bezügerquote ist bei Kindern und jungen Erwachsenen höher als der Durchschnittswert, der knapp unter 25% liegt. Das gleiche gilt für Personen über 70 Jahren.

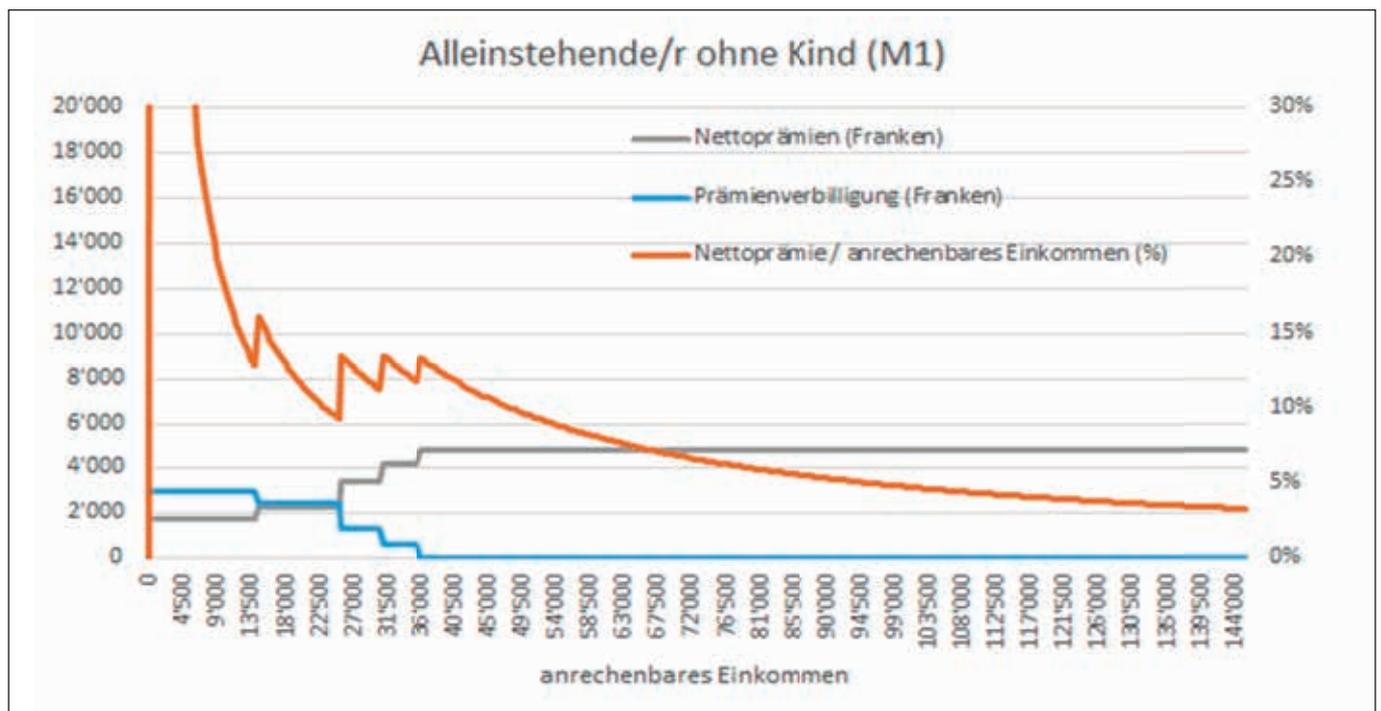
4.2.6. Prämienverbilligungen 2016 pro Modellhaushalt

Um mögliche Anpassungen oder Verbesserungen vorzuschlagen, genügt die Analyse der präsentierten Gesamtzahlen nicht. Wie das Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit muss das Freiburger Modell zusätzlich auf der Grundlage der sieben vorgehend beschriebenen Modellhaushalte analysiert werden.

Wie beim eidgenössischen Monitoring geht es darum, für jeden dieser Haushalte die verbleibende Nettoprämie (nach Erhalt der Prämienverbilligung) im Verhältnis zum anrechenbaren Einkommen zu bestimmen. Auch wenn die Methode, die für das Monitoring 2014 verwendet wurde, vergleichbar ist, gibt es einige Unterschiede im Bereich der Definitionen und des gewählten Jahres. Die Berechnungen werden hier auf der Grundlage des anrechenbaren Einkommens und nicht des Bruttoeinkommens durchgeführt. Infolgedessen sind die Prozentsätze des Verhältnisses zwischen der verbleibenden Prämie für den Haushalt (nach Prämien-

verbilligung) und dem Einkommen dieses Haushalts nicht mit denen der nationalen Studie vergleichbar. Die in diesem Kapitel präsentierten Prozentsätze sind automatisch höher. Ausserdem werden die Berechnungen auf der Grundlage der letzten bekannten Werte vorgenommen, also denen von 2016. Schliesslich beschränkt sich die folgende Analyse nicht auf ein festes, im Voraus bestimmtes Einkommen für jeden Modellhaushalt, sondern bezieht sich auf alle möglichen anrechenbaren Einkommen dieser Modellhaushalte.

Das Ergebnis ist für jeden Modellhaushalt mit einer Grafik veranschaulicht.

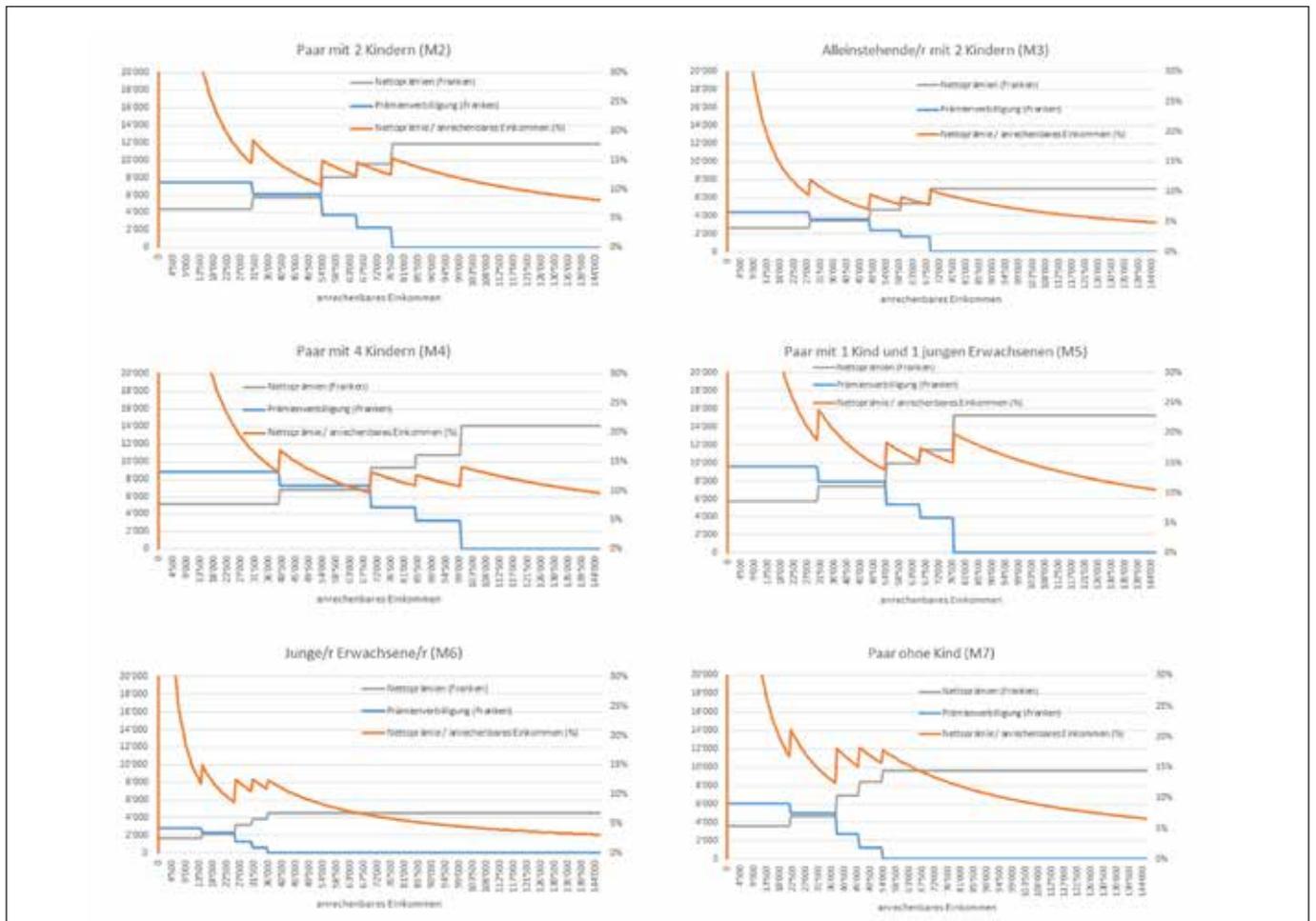


Für einen Haushalt bestehend aus einer erwachsenen Person ohne Kinder (M1) beispielsweise haben die Schwelleneffekte folgende Auswirkungen:

- > auf der ersten Stufe hat eine Person mit einem Einkommen von 35 999 Franken Anspruch auf eine jährliche Prämienverbilligung von 620 Franken, gegenüber von 0 Franken mit einem Einkommen von 36 000 Franken (620 Franken weniger für ein um einen Franken höheres Einkommen);
- > auf der zweiten Stufe hat eine Person mit einem Einkommen von 30 599 Franken Anspruch auf eine jährliche Prämienverbilligung von 1373 Franken, gegenüber von 620 Franken mit einem Einkommen von 30 600 Franken (753 Franken weniger für ein um einen Franken höheres Einkommen);
- > auf der dritten Stufe hat eine Person mit einem Einkommen von 25 199 Franken Anspruch auf eine jährliche

- Prämienverbilligung von 2481 Franken, gegenüber von 1373 Franken mit einem Einkommen von 25 200 Franken (1108 Franken weniger für ein um einen Franken höheres Einkommen);
- > auf der vierten Stufe hat eine Person mit einem Einkommen von 14 399 Franken Anspruch auf eine jährliche Prämienverbilligung von 3013 Franken, gegenüber von 2481 Franken mit einem Einkommen von 14 400 Franken (532 Franken weniger für ein um einen Franken höheres Einkommen).

Angeichts der Tatsache, dass sich das System des Kantons Freiburg auf eine Differenzierung der Verbilligungsansätze mit nur vier Stufen stützt, besteht dieser Schwelleneffekt für alle Haushaltstypen. Ohne die Ergebnisse aller verschiedenen Haushalte detailliert zu kommentieren, werden diese im Folgenden trotzdem einzeln aufgeführt, um einen grafischen Vergleich der verschiedenen Situationen zu ermöglichen.



4.3. Verbesserungsvorschläge und Festlegung allgemeiner Ziele

Auch wenn aus allen oben genannten Elementen eine insgesamt zufriedenstellende Bilanz über das Prämienverbilgungssystem des Kantons Freiburg gezogen werden kann, müssen die Schwelleneffekte des aktuellen Systems behoben werden. Zudem soll der vorliegende Bericht über die Beantwortung der spezifischen Frage hinausgehen, die im Postulat P2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert gestellt wird und hauptsächlich die Familien betrifft. Er soll breiter abgestützt sein und Massnahmen vorschlagen, die allen Situationen, ob mit oder ohne Kinder, gerecht werden können und zusätzlich allgemeine Ziele im Bereich Prämienverbilgung festlegen.

Die folgenden Feststellungen und Vorschläge empfehlen keine grundlegende Systemänderung, sondern teilweise bedeutende Anpassungen und die Festlegung von allgemeinen mittel- und langfristigen Zielen. Einige dieser Elemente sind zudem von der Entwicklung der finanziellen Lage des Staatsvoranschlags und der Staatsrechnung abhängig.

4.3.1. Behebung der Schwelleneffekte

Gemäss der letzten Beurteilung des Bundesamtes für Sozialversicherungen ist der Anteil der verbleibenden Prämienlast

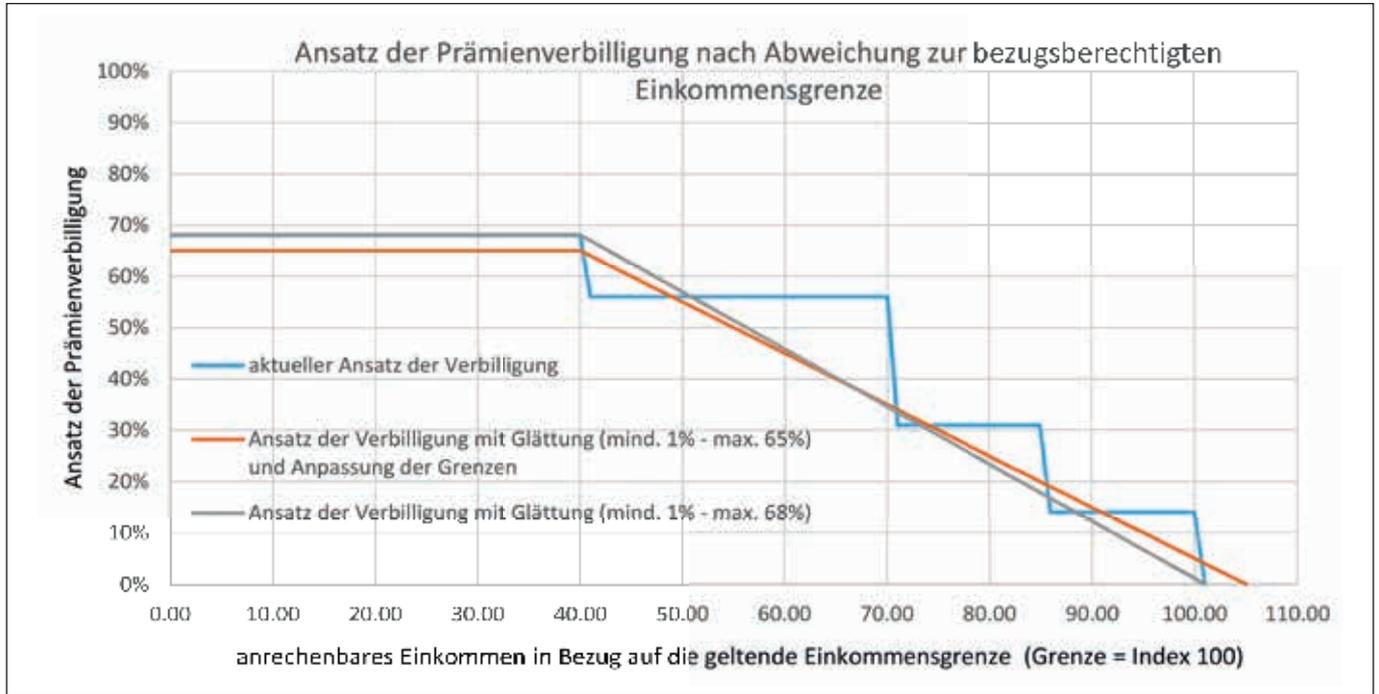
für die Versicherten nach den Prämienverbilgungen im Kanton Freiburg höher, als das vom Bundesrat in seiner Botschaft über das Inkrafttreten des KVG im Jahr 1996 vorgeschlagene Ziel von 8% des steuerbaren Einkommens. Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen, erreichen die anderen Kantone dieses jedoch auch nicht. Im interkantonalen Vergleich liegt der Kanton Freiburg immerhin in der Nähe der Medianwerte. Der Staatsrat verpflichtet sich den interkantonalen Vergleich aufmerksam zu verfolgen, um im Mittelfeld zu bleiben.

Es ist hingegen angebracht, den verbleibenden Prämienanteil unter den verschiedenen Haushaltstypen zu harmonisieren und – im Rahmen des aktuell verwendeten Modells – die prozentualen Unterschiede der Nettoprämienlast, die bei verschiedenen Einkommen des gleichen Haushaltstyps festgestellt werden, zu verringern. Eine Glättung der Ansätze der Prämienverbilgungen ist notwendig, um die Schwelleneffekte zu beheben und das System besser steuern zu können.

Das aktuelle System kennt für die Ansätze der Prämienverbilgung vier Stufen: 14% für Haushalte, deren anrechenbares Einkommen weniger als 15% unter der Einkommensgrenze für den Anspruch auf Prämienverbilgung liegt, 31% für anrechenbare Einkommen zwischen 15% und 29,99% unter der Einkommensgrenze, 56% für anrechenbare Ein-

kommen zwischen 30% und 59,99% unter der Einkommensgrenze und 68% für anrechenbare Einkommen von 60% oder mehr unter der Einkommensgrenze.

Für die Behebung der Schwelleneffekte wurden zwei Varianten analysiert. Sie werden im folgenden Schema veranschaulicht und mit dem aktuellen Modell verglichen.



Eine erste Variante besteht darin, einzig die aktuellen Stufenwerte zu glätten, während die aktuellen Mindest- und Höchstansätze von 14% und 68% beibehalten werden. Verteilt auf 60 Kategorien beträgt die Abweichung der Ansätze der Verbilligung in diesem Fall für jede Stufe ungefähr 0,9%.

Die zweite geprüfte Variante besteht ebenfalls in der Glättung der Ansätze mit 60 Kategorien, aber mit der gleichzeitigen Anpassung der Spanne zwischen dem Mindest- und Höchstansatz. Um das System zu optimieren, müssen diese beiden Werte auf 1% für den Mindest- und auf 65% für den Höchstansatz festgelegt werden. Die Abweichung zwischen jedem Ansatz der Verbilligung bleibt gering bei ungefähr 1,1%. Auch wenn auf den ersten Blick die Festlegung einer ersten Mindeststufe der Prämienverbilligung von nur 1% lächerlich erscheint, weil man denkt, dass die gewährten Beträge unbedeutend sind und auf Kosten der anderen Personen zugestanden werden, ist dem nicht so. Dieser Wert bietet einen viel grösseren Vorteil als diesen Pseudonachteil. Die Festlegung dieses Wertes auf 1% ermöglicht, auch den letzten Schwelleneffekt von aktuell 14% zu zerschlagen! Es wäre nicht logisch, die Schwelleneffekte zwischen den anderen Kategorien zu beheben (von 68% auf 56%, von 56% auf 31%, von 31% auf 14%), aber nicht diesen letzten Schwelleneffekt (von 14% auf 0%). Die Korrektur des Systems wäre nur unvollständig und unvollkommen. Personen, die sich an der Einkommensgrenze für den Leistungsanspruch befinden und von einem Jahr auf das nächste nicht mehr zu den Begünstigten gehören, würden durch den Schwellenwechsel erneut eine Verschlechterung ihres Haushaltbudgets erfah-

ren. Zudem sind die Beträge für eine Verbilligung von 1%, auch wenn relativ klein, für diese Personen, der sich an der Einkommensgrenze für den Leistungsanspruch befinden, nicht unbedeutend. Ausserdem sei daran erinnert, dass die unterhaltsberechtigten Kinder und jungen Erwachsenen immer noch einen Anspruch auf eine Prämienverbilligung von mindestens 50% haben.

Der Staatsrat beabsichtigt, die Schwelleneffekte mit einer Glättung der Ansätze der Prämienverbilligung zu reduzieren, während gleichzeitig angestrebt wird, die Ausgaben weiter auf dem gleichen Niveau zu halten. Der Staatsrat hat beschlossen, per 1. Januar 2017 60 Prämienverbilligungskategorien einzuführen, mit einer Verbilligung von 1% bis 65% (Mindestansatz von 50% für unterhaltsberechtigte Kinder und junge Erwachsene). Diese Änderung ist ohne Anpassung der Software möglich, die bereits die Erfassung von mehr Prämienverbilligungskategorien ermöglicht als den vier bestehenden.

Die Auswirkung der Umsetzung dieses Vorschlags auf jeden der Modellhaushalte wird im Folgenden veranschaulicht. Als Vergleich steht links das Schema mit dem aktuellen System mit nur vier Kategorien, das bereits vorgehend aufgeführt wurde, und rechts das neue, empfohlene lineare System mit 60 Kategorien.



Die wichtigste Feststellung ist das Verschwinden der Schwelleneffekte mit einer Abflachung der Nettoprämienkurve. Die Auswirkungen auf die Form der Nettolastkurve sind für alle Modellhaushalte positiv.

Auch wenn das Ergebnis insgesamt positiv ist, werden die Auswirkungen auf die individuellen Verhältnisse im Laufe des Jahres, in dem das neue System eingeführt wird, sowohl positiv als auch negativ ausfallen, abhängig davon, ob sich die Haushalte aktuell in der Talsohle der Kurve oder an ihrer Spitze befinden. So werden einige Personen kurzfristig einen höheren Betrag beziehen und andere einen geringeren. Langfristig besteht diese Auswirkung jedoch nicht, weil die Schwelleneffekte nachhaltig beseitigt werden.

Die einzige Schwelle, die im neuen Modell bestehen bleibt (auf bestimmten Grafiken weiter oben sichtbar), die aber nicht behoben werden kann, entspricht der Auflage des Bundes, mindestens 50% der Prämien für Kinder und junge Erwachsene zu decken. Wird die Einkommensgrenze für den Anspruch überschritten, erfährt der betreffende Haushalt trotzdem einen leichten Verlust, weil die Erwachsenen von einem geringen Ansatz der Verbilligung von 1% auf 0% wechseln, während die Kinder weiter eine höhere Schwelle überschreiten, indem sie direkt von einem Ansatz der Verbilligung von 50% auf 0% fallen (wie heute).

Nach ausführlicher Untersuchung der Auswirkungen der Glättung auf die Gesamtausgaben während eines oder zwei Rechnungsjahren könnte in Betracht gezogen werden, die verbleibenden Prozentsätze der Nettoprämienlast der Haushalte zwischen den sieben Modellhaushalten zu harmonisieren und idealerweise die höchsten Ansätze je nach verfügbaren Finanzmitteln des Kantons zu senken.

4.3.2. Angemessene Prämienverbilligungen für Kinder

In Bezug auf die Leistungen für Kinder und folglich für die Familien ist der Staatsrat aufgrund der Lagebeschreibung der Ansicht, dass das System zweckmässig ist, zeichnet es sich doch doppelt aus: einerseits durch den Zuschlag pro Kind (und für die jungen Erwachsenen), der auf kantonaler Ebene für die Festlegung der anspruchsberechtigenden Einkommensgrenze vorgesehen ist; andererseits durch den Mindestansatz der Prämienverbilligung von 50%, der auf Bundesebene festgelegt wird. Das erste Merkmal ermöglicht Vergünstigungen für mehr Familien, indem der Kreis der Begünstigten erweitert wird, und das zweite die Gewährung von deutlich mehr Mitteln für alle Kinder und jungen Erwachsenen.

Der Vorschlag der Übernahme aller Prämien für alle Kinder, der von den Verfassern des Postulats gemacht wurde, erweist sich folglich nicht als sinnvolle Lösung. Dies wäre entgegen des Ziels der gezielten Ausrichtung der verfügbaren Mittel, da sie einzig für Familien in finanziell bescheidenen Verhältnissen verwendet und folglich keine optimale Zuweisung der Ressourcen bilden würden.

Die Durchsetzung einer solchen Übernahme aller Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen würde einzig für die heutigen Begünstigten gelten. Jährlich würde dies ungefähr 8 Millionen Franken zusätzlich für knapp 20 000 Kinder und ungefähr 13 Millionen Franken zusätzlich für fast 8000 junge Erwachsene kosten. Kurzfristig scheint das Budget des Staates die Umsetzung dieser Massnahme nicht zu erlauben. Mittel- oder langfristig kann je nach verfügbaren Mitteln in Betracht gezogen werden, für diese Personen einen höheren Mindestansatz als 50% zu schaffen, ohne ihnen die Prämien vollständig zu erlassen. Der Staatsrat wird die Entwicklung der Beratungen auf Bundesebene aufmerksam verfolgen.

Zusätzlich zur Minderung der Schwelleneffekte hat der Staatsrat entschieden, ab 1. Januar 2017 das anrechenbare Einkommen für verheiratete Paare von 53 900 Franken auf 58 400 Franken sowie das anrechenbare Einkommen pro Kind von 11 500 Franken auf 14 000 Franken zu erhöhen. Diese Massnahme wird eine klar positive Auswirkung auf Ehepaare und Familien haben. Ab 2017 führt diese nämlich zu einer deutlichen Senkung der Ausgaben pro Haushalt.

Was die verschiedenen in diesem Bericht vorgestellten Haushalte betrifft, zeigt sich, dass sich jene mit einem jungen Erwachsenen in Bezug auf den Nettoprämienansatz nach Verbilligung am untersten Ende der Tabelle befinden, weil die Prämien der jungen Erwachsenen deutlich höher sind als die der Kinder. Es gilt jedoch anzumerken, dass die höheren Prämien dieser Versichertengruppe teilweise von einem anderen Sozialversicherungszweig kompensiert werden und zwar von den Familienzulagen. Die monatlichen Familienzulagen für junge Erwachsene in Ausbildung (16 bis 25 Jahre), die im Kanton Freiburg sowohl den Angestellten wie auch den Selbstständigen und den nicht erwerbstätigen Personen in bescheidenen Verhältnissen ausbezahlt werden, belaufen sich auf 305 Franken gegenüber von 245 Franken für Kinder bis 16 Jahre. Für kinderreiche Familien belaufen sich diese Beträge ab dem 3. Kind auf 325 Franken bzw. 265 Franken.

4.3.3. Zuweisung der Ressourcen des Kantons

Die Höhe der vom Bund für die Prämienverbilligung zur Verfügung gestellten Finanzmittel hängt von den Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ab. Ausserdem legt der Bund auch die Einzelbeträge für die Begünstigten der Ergänzungsleistungen sowie den Mindestsatz für die Prämienverbilligung für die Kinder und jungen Erwachsenen (50%) fest, die von den Kantonen ausbezahlt

werden. Infolgedessen bewegt sich der Handlungsspielraum des Kantons im Rahmen des Finanzvolumens und der Vergabemodalitäten der Prämienverbilligungen für die anderen Begünstigten.

Der Staatsrat setzt sich dafür ein, im Rahmen der Budgetverfügbarkeit des Kantons seine Anstrengungen im Hinblick auf eine rationelle, effiziente und faire Zuweisung der Ressourcen an die Begünstigten weiterzuführen.

5. Schlussfolgerung

Das im Kanton Freiburg verwendete System hat sich im Grossen und Ganzen bewährt.

Im interkantonalen Vergleich liegt Freiburg was die Nettoprämienansätze nach Verbilligung angeht im Bereich der Medianwerte. Wie aber dieser Bericht zeigt, ist das System noch verbesserungsfähig und eine wichtige Verbesserung wird ab 1. Januar 2017 gelten, insbesondere durch die Abschaffung der Schwelleneffekte.

Der Staatsrat verpflichtet sich, die Entwicklung des Bereichs der Prämienverbilligungen mitzuverfolgen und wird im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel darauf abzielen, die vorgestellten allgemeinen Ziele zu erreichen.

Der Staatsrat fordert Sie auf, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

RAPPORT **de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’** **aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud,** **du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin** **pour l’année 2015**

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l’exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 4 mai 2015, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d’exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l’exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L’information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 6 mai 2016 **et observations de la Commission interparlementaire**

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu’elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Avancement des travaux dans le domaine de la surveillance électronique (Electronic Monitoring ; EM)

Extrait du rapport de la CLDJP :

Dans [le cadre du projet Electronic Monitoring], il est prévu de créer une association réunissant tous les cantons et ayant pour but d’assurer les investissements et l’exploitation de la surveillance électronique sur le plan suisse. [...].

Cependant, le groupe de coordination a réalisé [...] que si cette association était créée selon la planification initiale, Zürich n’en ferait pas partie (du moins au départ) vu que ce canton est lié [par contrat] jusqu’en 2020, voire 2023. Les autres cantons du concordat oriental pourraient également choisir de se greffer sur Zürich, [...]. L’association aurait dès lors une taille trop petite impliquant pour les cantons la constituant des coûts d’investissement trop élevés. [...]

Le canton de Zurich souhaite rejoindre la solution suisse dès que son propre contrat arrivera à échéance. Dans l’intervalle, [il] est cependant prêt à laisser d’autres cantons participer à son système. Ainsi, tous les cantons pourraient [en disposer] dès le début 2017. L’acquisition de la solution suisse pourrait ainsi être retardée dans l’objectif de la finaliser pour 2020. [...].

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l’exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l’exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

→ La Commission interparlementaire constate que le projet avance moins vite que prévu. Elle salue la volonté des cantons de mettre en place une solution à l'échelle nationale.

Elle répète son souhait que les questions liées à la protection des données soient prises très au sérieux, notamment lorsque des entreprises privées sont appelées à manipuler des données sensibles.

Une partie des membres de la Commission s'opposent au principe même de déléguer à des entreprises privées, ne fût-ce que partiellement, l'exécution de sanctions pénales.

B) Révision du système des prix de pension

Extrait du rapport de la CLDJP :

- *Le groupe de travail devant définir les standards en vue de la fixation des nouveaux prix de pensions des établissements du concordat latin a pris un peu de retard. La récolte des éléments pertinents pour ce faire devait se réaliser par le biais d'un mandat externe. [...] L'établissement du cahier des charges a [...] pris plus de temps que prévu et n'a pas encore pu être finalisé [...]. L'appel sera lancé le 1er juillet 2016 dans la perspective de disposer du rapport final en août 2017.*

→ La Commission prend acte, avec regret, que les travaux visant à adapter les prix de pension [*actuellement : des prix politiques ne couvrant qu'une partie des frais*] aux coûts effectifs de l'exécution des sanctions n'ont pas encore abouti.

D) Création de nouvelles places pour l'exécution de mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé

Extrait du rapport de la CLDJP :

Le Centre d'accueil pour adultes en difficultés (CAAD) à Saxon/VS, établissement non-concordataire régi par une fondation de droit privé, accueille depuis plusieurs années des personnes provenant majoritairement des cantons latins en exécution d'une mesure thérapeutique institutionnelle en milieu ouvert selon l'art. 59 al. 2 du code pénal suisse². Le Conseil de Fondation du CAAD a développé un projet d'ouvrir un secteur de 20 à 24 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé selon l'art. 59 al. 3 CP³. [...].

Les places ainsi créées seraient complémentaires à celles de [l'établissement] Curabilis dès lors que l'OFJ⁴ estime à environ 150 à 200 le nombre de places manquantes dans le concordat latin pour le traitement institutionnel des troubles mentaux.

Ce projet a été présenté par les différents partenaires impliqués à l'occasion de la séance de la Commission concordataire latine du 25 février 2016 [...]. La CCL et

² Mesure thérapeutique institutionnelle pour le traitement du trouble d'une personne ayant commis un crime ou un délit en relation avec ce trouble ; à effectuer dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution de mesures (→ [art. 59 CP](#)).

³ L'exécution dans un établissement fermé est requise en cas de risque de fuite ou de récidive.

⁴ Office fédéral de la justice.

la Conférence latine ont formulé un préavis favorable dans la mesure où les places ainsi créées répondront à l'évidence à un besoin concordataire.

→ La Commission salue le projet d'ouvrir au CAAD un secteur destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé, une solution pragmatique, qui promet de pallier un manque de places flagrant.

E) Etablissement fermé pour jeunes filles

Extrait du rapport de la CLDJP :

Le groupe de travail du projet de l'EFPP Dombresson⁵ (GT-Dombresson) a étudié toutes les possibilités de transformation de l'existant, et ceci dans la plupart des cantons romands, dans le but d'éviter des coûts trop importants. Il s'est avéré [...] qu'une première expérience limitée à quatre places paraissait suffisante.

Le GT-Dombresson a enfin trouvé, fin 2014, un accueil favorable de la part du Foyer St-Etienne de Fribourg, devenu en janvier 2016 la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse. Et c'est au sein de son unité de Time Out, structure fermée offrant jusqu'ici des séjours d'observation pour mineurs de toute la Suisse romande, que pourront être proposées les mesures de placement de jeunes filles au sens de l'art. 15 de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs⁶.

Un accord en vue d'une étude de faisabilité à ce sujet a été donné en janvier 2015 par le canton de Fribourg, à la condition que ce dernier ne doive pas supporter d'éventuelles charges d'investissement ou de fonctionnement en lien avec le projet et que la poursuite de celui-ci au-delà de la phase-test de 4 ans soit une option envisageable. [...]

En décembre 2015, le président du GT-Dombresson a obtenu l'accord de l'OFJ quant à l'extension de la mission de Time-Out, extension appelée Time-Up. A mi-février 2016, le concept du projet Time-Out/Time-Up a pu être envoyé à l'OFJ pour aval.

→ La Commission approuve la création d'une petite structure de quatre places pour la détention de jeunes filles en milieu fermé. Cette expérience permettra d'établir la nécessité d'une telle structure. Elle salue particulièrement le choix de collaborer pour cela avec une institution existante plutôt que de créer un établissement nouveau.

Le Locle/Fribourg, le 5 octobre 2016.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) *André Frutschi (NE)*
Président

(Sig.) *Reto Schmid*
Secrétaire

⁵ Etablissement fermé pour jeunes filles.

⁶ Le placement d'un jeune (chez des particuliers ou dans un établissement adéquat) est ordonné si l'éducation ou le traitement nécessaire ne peuvent être assurés autrement (→ art. 15 DPMIn).

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin für das Jahr 2015

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, hat sich am 4. April 2015 in Freiburg versammelt und stellt Ihnen den Jahresbericht 2015 zu.

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich in erster Linie auf einen Bericht, der ihr jedes Jahr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Die Informationen, die in diesem Bericht enthalten sind, werden dann an der Sitzung mit mündlichen Fragen an den Vertreter dieser Konferenz ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 6. Mai 2016 und Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

A) Fortschritt der Arbeiten im Bereich elektronische Überwachung (Electronic Monitoring; EM)

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Im [Rahmen des Projekts Electronic Monitoring] ist es geplant, einen Verein zu gründen, dem alle Kantone angehören und der das Ziel verfolgt, die Investitionen für die elektronische Aufsicht und deren Betrieb in der Schweiz sicherzustellen. [...].

Die Koordinationsgruppe hat aber realisiert [...], dass, sollte dieser Verein gemäss der ursprünglichen Planung gegründet werden, Zürich (zumindest am Anfang) nicht dazugehört, da dieser Kanton bis 2020 oder 2023 [vertraglich] gebunden ist. Die übrigen Kantone des Ostschweizer Konkordats könnten sich ebenfalls dafür entscheiden, sich Zürich anzuschliessen, [...]. Der Verein wäre deshalb zu klein, was für die Kantone, die ihm angehören, zu hohe Investitionskosten zur Folge hätte. [...]

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

Der Kanton Zürich möchte sich der Schweizer Lösung anschliessen, sobald sein eigener Vertrag ausläuft. In der Zwischenzeit ist [er] aber bereit, weitere Kantone an seinem System mitwirken zu lassen. So könnte [es] allen Kantonen ab Anfang 2017 [zur Verfügung stehen]. Der Erwerb der schweizerischen Lösung könnte sich so verzögern, so dass sich das Ziel, sie bis 2020 fertigzustellen, verzögern könnte.[...].

→ Die Interparlamentarische Kommission stellt fest, dass das Projekt weniger schnell als vorgesehen vorankommt. Sie begrüsst die Absicht der Kantone, eine Lösung auf nationaler Ebene zu schaffen. Sie wiederholt ihren Wunsch, dass die Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz sehr ernst genommen werden, namentlich wenn Privatunternehmen besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten sollen. Ein Teil der Kommissionsmitglieder ist grundsätzlich dagegen, den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen auch nur teilweise an Privatunternehmen zu delegieren.

B) Revision des Systems der Pensionspreise

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

- *Die Arbeitsgruppe, welche die Standards für die Festlegung der neuen Pensionspreise der Anstalten definieren sollte, erhielt ein bisschen Verspätung. Die wichtigen Elemente, um diese Standards zu definieren, sollten über einen externen Auftrag zusammengetragen werden. [...] Für das Erstellen des Pflichtenhefts brauchte es [...] mehr Zeit als vorgesehen, und es konnte noch nicht fertiggestellt werden. Die Ausschreibung wird am 1. Juli 2016 lanciert, damit der Schlussbericht im August 2017 zur Verfügung steht.*

→ Die Kommission nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Arbeiten zur Anpassung des Pensionspreises *[derzeit: politische Preise, die nur einen Teil der Kosten decken]* an die tatsächlichen Kosten für den Vollzug der Sanktionen noch nicht fertig sind.

D) Schaffung von neuen Plätzen für den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen in geschlossenem Milieu

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Das Zentrum für Erwachsene in Schwierigkeiten (CAAD) in Saxon/VS, eine Nichtkonkordats-Anstalt, die von einer privatrechtlichen Stiftung geregelt wird, nimmt seit mehreren Jahren Personen im Vollzug einer stationären therapeutischen Massnahme in offenem Milieu gemäss Artikel 59 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches ² auf, die mehrheitlich aus den lateinischen Kantonen kommen. Der Stiftungsrat des CAAD entwickelte ein Projekt zur Eröffnung einer

² Stationäre therapeutische Massnahme zur Behandlung der Störung einer Person, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit ihrer psychischen Störung in Zusammenhang steht; Die stationäre Behandlung erfolgt in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung (→ Art. 59 StGB).

Abteilung mit 20 bis 24 Plätzen für den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen in geschlossenem Milieu gemäss Artikel 59 Abs. 3 StGB³. [...].

Die so geschaffenen Plätze wären eine Ergänzung zu denjenigen [der Anstalt] Curabilis, denn das BJ⁴ schätzt die Zahl der fehlenden Plätze für die stationäre Behandlung von psychischen Störungen im lateinischen Konkordat auf 150 bis 200.

Dieses Projekt wurde von den verschiedenen beteiligten Partnern anlässlich der Sitzung der lateinischen Konkordatskommission vom 25. Februar 2016 vorgestellt [...]. Die CCL und die lateinische Konferenz haben eine positive Stellungnahme abgegeben, insofern als die so geschaffenen Plätze offensichtlich einem Bedürfnis des Konkordats entsprechen.

→ Die Kommission begrüsst das Projekt zur Eröffnung einer Abteilung für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenem Milieu im CAAD; es ist dies eine pragmatische Lösung, die verspricht, einem krassen Mangel an Plätzen abzuhelpfen.

E) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Die Arbeitsgruppe des Projekts EFPF Dombresson⁵ (AG-Dombresson) untersuchte alle Möglichkeiten, in den meisten Westschweizer Kantonen Bestehendes umzubauen, um allzu hohe Kosten zu vermeiden. Es zeigte sich [...], dass ein erster Versuch, der sich auf vier Plätze beschränkt, genügend sei.

Die AG-Dombresson stiess schliesslich Ende 2014 auf ein günstiges Echo beim Heim St. Stefan Freiburg, das im Januar 2016 zur Freiburger Stiftung für die Jugend wurde. Bei deren Einheit Time Out, einer geschlossenen Struktur, die bis heute Beobachtungsaufenthalte für Minderjährige aus der ganzen Westschweiz anbietet, können stationäre Massnahmen für Mädchen im Sinne von Artikel 15 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht angeboten werden⁶.

Der Kanton Freiburg gab im Januar 2015 das Einverständnis für eine Machbarkeitsstudie zu diesem Thema unter der Voraussetzung, dass er nicht einen allfälligen Investitions- und Betriebsaufwand im Zusammenhang mit diesem Projekt tragen muss und die Fortsetzung dieses Projekts über die vierjährige Testphase hinaus eine Möglichkeit bleibt. [...]

Im Dezember 2015 erhielt der Präsident der AG-Dombresson das Einverständnis des BJ zur Ausweitung der Aufgabe von Time-Out; diese Ausweitung wird Time-Up genannt. Mitte Februar 2016 konnte das Konzept des Projekts Time-Out/Time-Up dem BJ zur Genehmigung überwiesen werden.

³ Der Vollzug in einer geschlossenen Anstalt wird verlangt, solange die Gefahr besteht, dass der Täter flieht oder weitere Straftaten begeht.

⁴ Bundesamt für Justiz.

⁵ Geschlossene Anstalt für Mädchen (frz. Etablissement fermé pour jeunes filles).

⁶ Die Unterbringung eines Jugendlichen (bei Privatpersonen oder in Erziehungs- oder Behandlungseinrichtungen) wird angeordnet, wenn die notwendige Erziehung und Behandlung des Jugendlichen nicht anders sichergestellt werden kann (→ Art. 15 JStG).

→ Die Kommission heisst die Schaffung einer kleinen Struktur mit vier Plätzen für die Haft von Mädchen in geschlossenem Milieu gut. Mit dieser Erfahrung kann festgestellt werden, ob es eine solche Struktur braucht. Sie begrüsst besonders den Entscheid, dafür mit einer bestehenden Einrichtung zusammenzuarbeiten anstatt eine neue Anstalt zu schaffen.

Le Locle/Freiburg, 5. Oktober 2016.

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Gez.) André Frutschi (NE)
Präsident

(Gez.) Reto Schmid
Sekretär

Ordonnance parlementaire*du ...***prorogeant le système de suppléance au sein de la Commission des naturalisations***Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, notamment son article 209 ;
Sur la proposition du Bureau du 27 janvier 2017,

*Décrète :***Art. 1**

L'ordonnance du 20 novembre 2014 sur la suppléance au sein de la Commission des naturalisations (RSF 121.2) est modifiée comme il suit :

Art. 4

Remplacer « porte effet jusqu'à la fin de la législature 2012-2016 » *par* « porte effet jusqu'à la fin de la législature 2017-2021 ».

Art. 2

La présente ordonnance entre en vigueur rétroactivement au 16 décembre 2016.

Parlamentsverordnung*vom ...***zur Verlängerung des Regimes der Stellvertretung in der Einbürgerungskommission***Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Grossratsgesetz vom 6. September 2006, namentlich auf Artikel 209;
auf Antrag des Büros vom 27. Januar 2017,

*beschliesst:***Art. 1**

Die Parlamentsverordnung vom 20. November 2014 über die Stellvertretung in der Einbürgerungskommission (SGF 121.2) wird wie folgt geändert :

Art. 4

Den Ausdruck „ gilt bis zum Ende des Legislaturperiode 2012-2016, „ *durch* „ gilt bis zum Ende des Legislaturperiode 2017-2021“ *ersetzen*.

Art. 2

Diese Verordnung tritt rückwirkend auf den 16. Dezember in Kraft.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, 1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/cmaj

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 16 janvier 2017

Les pages 245 à 249 ne sont pas reproduites dans la version électronique du BGC pour des raisons de protection des données.

La version complète de ce document est disponible, sur demande, au Secrétariat du Grand Conseil.

Préambule

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes :

- > Assesseur-e à la Justice de paix de la Veveyse (FO du 9.09.2016 et 28.10.2016)
- > Assesseur à la Commission de conciliation en matière d'égalité dans les rapports de travail (FO du 28.10.2016)

Lors de sa séance du 16 janvier 2017, le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Liebfrauenplatz 8, 1701 Freiburg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/jr

Stellungnahme vom 16. Januar 2017 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

Die Seiten 252 bis 256 werden aus Datenschutzgründen nicht in der elektronischen Version des TGR veröffentlicht.

Die vollständige Version dieses Dokuments kann beim Sekretariat des Grossen Rates angefordert werden.

Einleitung

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben:

- > Beisitzer/in beim Friedensgericht des Vivisbachbezirks (AB 09.09.2016 und 28.10.2016)
- > Beisitzer (Arbeitnehmervertreter) bei der Schlichtungskommission für Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben (AB 28.10.2016)

Anlässlich seiner Sitzung vom 16. Januar 2017 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Annexe**GRAND CONSEIL****Elections à des fonctions judiciaires***Préavis de la Commission de justice**Présidence* : Nicolas Kolly*Vice-présidence* : Antoinette de Weck*Membres* : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Elias Moussa, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly**Elections à des fonctions judiciaires à titre accessoire****Assesseur-e
Justice de paix de la Veveyse**

2017-GC-9

4 membres s'expriment en faveur de M^{me} Christine Michel-Vauthey. M^{me} Marianne Huguet obtient 2 voix.
Il y a 1 abstention.**Christine MICHEL-VAUTHEY****Assesseur (représentant les travailleurs)
Commission de conciliation en matière d'égalité
dans les rapports de travail**

2017-GC-10

7 membres s'expriment en faveur de M. René Nicolet.

René NICOLETLes dossiers des candidat-e-s éligibles sont à la disposition des député-e-s pour
consultation :
le mardi 7 février 2017 (durant la séance du Grand Conseil) au bureau des huissiers à
l'Hôtel cantonal.

Le 24 janvier 2017

Anhang**GROSSER RAT****Wahlen in Richterämter***Stellungnahme der Justizkommission**Präsidium*: Nicolas Kolly*Vize-Präsidium*: Antoinette de Weck*Mitglieder*: Francine Defferrard, Pierre Mauron, Elias Moussa, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly**Wahlen in nebenberufliche Richterämter****Beisitzer/in
Friedensgericht des Vivisbachbezirks**4 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Christine Michel-Vauthey. Marianne Huguet erhält 2 Stimmen.
Es gibt 1 Enthaltung.**Christine MICHEL-VAUTHEY****Beisitzer (Arbeitnehmervertreter)
Schlichtungskommission für Gleichstellung
der Geschlechter im Erwerbsleben**

7 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von René Nicolet.

René NICOLETDie Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen
und Grossräten eingesehen werden:
am Dienstag, 7. Februar 2017 (während der Sitzung des Grossen Rates), im Büro der
Weibel im Rathaus.

Den 24. Januar 2017

Réponses

Motion 2016-GC-46 Olivier Suter Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 138b Mesures d'économies 2014–2016)¹

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les mesures d'économies touchant le personnel de l'Etat, décidées par le Grand Conseil en septembre 2013 dans le cadre global du programme des mesures structurelles et d'économies (MSE), étaient nécessaires à l'époque et se sont avérées indispensables jusqu'à aujourd'hui au vu de l'évolution à moyen terme de la situation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat se réjouit des résultats des comptes 2015. Cette situation d'embellie momentanée est due à divers événements extraordinaires au niveau de certaines recettes, et notamment le double versement de la part de l'Etat au bénéfice de la Banque nationale suisse. La fin des mesures d'économies qui touchent le personnel de l'Etat au 31 décembre 2016, l'augmentation prévue de la contribution de l'Etat-employeur à la Caisse de pension et les défis quant aux perspectives de cette dernière sont autant d'éléments qui vont peser lourdement dans le ménage de l'Etat dans les années à venir. L'élaboration du budget 2017 a confirmé cette tendance et les craintes qui ressortaient déjà du plan financier

De manière générale, lors de l'élaboration des mesures d'économies, la question d'un éventuel remboursement des effets financiers des MSE en cas de résultats comptables positifs n'a donné lieu à aucun engagement du Conseil d'Etat. Ce dernier a alors pris acte de la demande formulée alors par la Fédération des associations du personnel (FEDE) tout en indiquant qu'il ne pouvait pas y donner suite. La situation et les perspectives financières actuelles ne permettent pas de revenir sur cette décision. Aucune garantie n'a été donnée en vue d'un «mécanisme pour ristourner au personnel sa part des efforts consentis». L'accord trouvé alors entre tous les partenaires (Etat, communes, institutions, personnel, syndicat) est indissociable et ne saurait être rompu unilatéralement au seul profit d'un des partenaires. Si tel n'était pas le cas, les revendications afférentes aux «ristournes» ou mesures compensatoires pourraient bien évidemment également venir des autres parties concernées. Par ailleurs les MSE, mis à part celles touchant le personnel, vont perdurer. De plus, un compromis avait pu être trouvé avec l'Association des communes fribourgeoises pour l'instauration d'un mécanisme d'éva-

luation et de correction des incidences financières du programme de MSE. Il prévoit qu'une nouvelle évaluation des effets pour les communes soit effectuée au cours de l'année 2017. L'objectif visé est celui d'un bilan positif pour chaque commune sur la période considérée dans son ensemble (2014–2016), ce qui pourrait être affecté en cas de remboursement de certains effets financiers des MSE.

En revanche, le gouvernement a toujours affirmé qu'il créerait, dès que la situation financière le permettrait, une provision visant à éviter de nouvelles ponctions dans la masse salariale, en anticipant dans toute la mesure du possible les charges supplémentaires liées à la fin de mesures d'économies affectant les dépenses en matière de personnel, et la hausse de la part employeur à la caisse de prévoyance. Cette promesse a été tenue lors du bouclage des comptes 2015 avec la création d'une provision à hauteur de 23 millions de francs pour limiter les effets des augmentations importantes relatives aux charges du personnel. De plus, malgré la situation budgétaire difficile qui se dessine pour 2017, le Conseil d'Etat a prévu dans son budget une amélioration salariale au personnel de l'Etat et a décidé d'octroyer une revalorisation salariale de 0,4%.

De plus, si l'on part de l'idée que le remboursement de la contribution de solidarité devrait être individualisé, l'acceptation de l'ajout d'un alinéa 2^{bis} nouveau à l'article 138b de la LPers présenterait des complications techniques d'exécution importantes voire insolubles. Par égalité de traitement, au mois de juin 2017 en cas de bénéfice dans les comptes 2016, les personnes démissionnaires de l'Etat de Fribourg entre le mois de janvier 2016 et le mois de juin 2017 devraient se voir reverser la contribution de solidarité retenue en 2016. Des recherches devraient alors être entreprises pour valider les comptes bancaires de plusieurs centaines de personnes démissionnaires sans oublier les travaux annexes à mener. Les démarches s'avèreraient bien entendu encore plus compliquées si l'on devait remonter à l'exercice 2015.

Le Conseil d'Etat tient finalement à rappeler que l'échelle des traitements est indexée actuellement à l'indice de 109,6 points (base mai 2000=100), alors que l'indice du mois de novembre 2016 se situe à 106,8 points, ce qui correspond à une plus-value réelle des traitements de 2,6%. Au vu de la situation conjoncturelle et de la politique monétaire, cette situation de «sur-indexation» n'est pas prête de changer.

En conclusion, compte tenu des éléments présentés ci-avant, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion.

¹ Déposée et développée le 10 mai 2016, BGC p. 1595.

Le 5 décembre 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 30ss.

Motion 2016-GC-46 Olivier Suter Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 138b Sparmassnahmen 2014–2016)¹

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat schickt voraus, dass die vom Grossen Rat im September 2013 im Rahmen des Struktur- und Sparmassnahmenprogramms (SSM) insgesamt beschlossenen Personalsparmassnahmen damals notwendig und angesichts der mittelfristigen Entwicklung der Finanzlage des Staates bis heute unerlässlich waren. Der Staatsrat ist mit den Ergebnissen der Staatsrechnung 2015 sehr zufrieden. Diese momentane finanzielle «Schönwetterlage» ist auf verschiedene ausserordentliche Ereignisse auf der Einnahmenseite und dabei insbesondere die doppelte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen. Die am 31. Dezember 2016 auslaufenden Personalsparmassnahmen sowie die geplante höhere Beitragszahlung des Arbeitgebers Staat an die Pensionskasse und deren schwierige Zukunftsperspektiven werden den Staatshaushalt in den kommenden Jahren stark belasten. Dies hat sich bei der Ausarbeitung des Voranschlags 2017 klar gezeigt und bestätigt damit die sich bereits im Finanzplan abzeichnenden Befürchtungen.

Der Staatsrat ist bei der Ausarbeitung der Sparmassnahmen in der Frage einer allfälligen Abgeltung finanzieller Einbussen mit den SSM im Fall von positiven Rechnungsergebnissen ganz generell keinerlei Verpflichtung eingegangen. Er hat die entsprechende Forderung der Föderation der Personalverbände (FEDE) zur Kenntnis genommen und mitgeteilt, dass er ihr nicht Folge leisten könne. Die aktuelle Finanzlage und die Finanzperspektiven gestatten es nicht, auf diese Entscheidung zurückzukommen. Es war keinerlei Garantie abgegeben worden, «Massnahmen in die Wege zu leiten, um dem Personal seinen Teil der Anstrengungen rückzuvorgüten». Das damals zwischen allen Partnern (Staat, Gemeinden, Institutionen, Personal, Gewerkschaft) getroffene Übereinkommen ist unauflöslich und kann nicht einseitig zum Vorteil eines Partners gebrochen werden. Andernfalls könnten natürlich auch die anderen Partner Abgeltungen oder Ausgleichsmassnahmen verlangen. Die SSM, mit Ausnahme der das Personal betreffenden Massnahmen, werden weitergehen. Zudem gelangte man zu einem Kompromiss mit dem Freiburger Gemeindeverband mit einem Mechanismus zur Evaluierung und Korrektur der finanziellen Auswirkungen

des SSM-Programms, dem zufolge die Auswirkungen für die Gemeinden im Laufe des Jahres 2017 neu evaluiert werden sollen. Ziel ist eine positive Bilanz für die einzelnen Gemeinden über den gesamten Betrachtungszeitraum (2014–2016), was im Fall der Abgeltung gewisser finanzieller Auswirkungen der SSM beeinträchtigt werden könnte.

Allerdings hat die Regierung immer bekräftigt, sobald es die finanzielle Lage erlaube, werde sie eine Rückstellung bilden, um die Löhne nicht weiter anzutasten und soweit möglich personalbezogene Mehrausgaben in Zusammenhang mit dem Ende der Sparmassnahmen und den höheren Arbeitgeberbeitrag für die Pensionskasse des Staatspersonals aufzufangen. Dieses Versprechen wurde beim Abschluss der Rechnung 2015 mit der Bildung einer Rückstellung in Höhe von 23 Millionen Franken zu Abfederung der Auswirkungen markanter Personalaufwanderhöhungen gehalten. Trotz der sich für 2017 abzeichnenden schwierigen Haushaltslage hat der Staatsrat in seinem Voranschlag Verbesserungen auf Lohnenebene vorgesehen und beschlossen, dem Personal eine Lohnerhöhung von 0,4% zu gewähren.

Geht man von einer auf die jeweiligen Einzelpersonen zugeschnittenen Rückerstattung des Solidaritätsbeitrags aus, würde ein neuer Absatz 2^{bis} zu Artikel 138b des StPG zu erheblichen, wenn nicht gar unlösbaren technischen Vollzugsproblemen führen. Aus Gründen der Gleichbehandlung müsste im Juni 2017 im Fall eines ausgewiesenen Gewinns in der Rechnung 2016 den Personen, die zwischen Januar 2016 und Juni 2017 aus dem Staatsdienst ausgetreten sind, der 2016 abgezogene Solidaritätsbeitrag rückvergütet werden. Dazu müssten Nachforschungen angestellt werden, um die Bankverbindungen mehrerer hundert ehemaliger Mitarbeitender zu ermitteln, ganz abgesehen von der zusätzlichen Arbeit nebenher. Noch komplizierter würde das Ganze selbstredend, wenn man bis zur Jahresrechnung 2015 zurückgehen müsste.

Der Staatsrat weist schliesslich auch darauf hin, dass die Gehaltsskala gegenwärtig nach dem Index von 109,6 Punkten (Basis Mai 2000=100) teuerungsbereinigt ist und der Index von November 2016 bei 106,8 Punkten liegt, was einer Reallohnerhöhung um 2,6% entspricht. In Anbetracht der Konjunkturlage und der Geldpolitik wird sich diese «Überindexierungssituation» vorläufig wohl nicht ändern.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diese Motion abzulehnen.

Den 5. Dezember 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 30ff.

¹ Eingereicht und begründet am 10. Mai 2016, TGR S. 1595.

Dépôts

—

Motion 2017-GC-7 Laurent Dietrich/ Stéphane Peiry Modification de l'ouverture des commerces le samedi

Dépôt et développement

La loi sur l'exercice du commerce de l'Etat de Fribourg stipule dans son article 7 al. 1 «Les commerces peuvent être ouverts [...] de 6 à 16 heures le samedi. [...]». Un panorama des autres cantons romands montre que l'ouverture le samedi est autorisée jusqu'à 17 heures en Valais, dans le canton du Jura et à Berne et même jusqu'à 18 heures à Genève, à Lausanne et dans le canton de Neuchâtel.

L'Etat de Fribourg est donc le seul en Suisse romande à appliquer une fermeture des magasins à 16 heures. Cela cause certains soucis qu'il faut palier au plus vite comme par exemple la concurrence des autres cantons ou villes proches de Fribourg, un frein au développement touristique ou encore un manque de continuité avec les cafés et restaurants.

Une ouverture de nos magasins jusqu'à 17 heures, voire 18 heures si on veut prendre de l'avance, permettrait de garder un certain nombre de clients pour les magasins de notre canton. Alors que les commerçants pâtissent des nombreux jours fériés en terre fribourgeoise, le samedi après-midi est un moment privilégié qui souvent représente un chiffre d'affaires important sur la semaine. Il s'agit donc de pouvoir mettre en place une législation non discriminante pour nos entreprises, de renforcer nos nombreux et magnifiques pôles touristiques comme centre d'attraction au même titre que le font les autres cantons et de permettre aussi le lien entre «faire les magasins» et «aller boire un verre sur place», chose que les clients pourraient faire plus facilement à partir de 17 heures.

Pour ces raisons, la présente motion demande au Conseil d'Etat de modifier l'article 7, al. 1 de la *loi sur l'exercice du commerce* en prolongeant l'heure d'ouverture des magasins jusqu'à 17 heures, voire 18 heures, le samedi.

Bases légales

Loi sur les heures d'ouverture des magasins Canton de Genève, art. 9 al. 3 «L'heure de fermeture du samedi est 18h.»

Loi concernant l'ouverture des magasins Canton du Valais, art. 3 al. 3 «Les samedis et veilles de jours fériés, les magasins doivent être fermés au plus tard à 17 heures.»

Règlement sur les heures d'ouverture et de fermeture des magasins en Ville de Lausanne, art. 10 «Les magasins doivent être fermés au plus tard à 18 heures le samedi», 2006

Loi sur les heures d'ouverture des commerces Canton de Neuchâtel, art 6 al. 1 «Du lundi au samedi, les commerces peuvent être ouverts dès 6h00» et al. 2 «Ils doivent être fermés:

- a) à 19h00 du lundi au vendredi;
- b) à 18h00 le samedi et la veille des jours fériés.»

Loi sur les activités économiques du Canton du Jura, art. 15 al. 1 «Les jours et les heures d'ouverture admis des magasins du commerce de détail [...] de 06h00 à 17h00 le samedi [...]»

Loi sur le commerce et l'industrie Canton de Berne, art. 10 al. 1 «Les magasins de détail et les stands de vente peuvent ouvrir [...] de 6.00 à 17.00 heures les samedis et veilles de jours fériés officiels.»

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2017-GC-18 Nicolas Kolly/Romain Collaud Modification totale de loi sur le personnel de l'Etat de Fribourg (LPers)

Dépôt

Par la présente motion, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un projet de révision complète de la loi sur le personnel de l'Etat (ci-après: la LPers, RSF 122.70.1), et ceci conformément à l'article 69 let. a de la loi sur le Grand Conseil.

Développement

La dernière révision complète de la LPers date de 2001, et son contenu n'est plus d'actualité. Il convient de l'adopter aux réalités actuelles du monde du travail.

Le contenu actuel de la LPers compte un certain nombre de lacunes, qu'il convient de corriger dans le cadre d'une révi-

sion complète, ceci après une étude approfondie, notamment par une comparaison intercantonale, et après une large consultation, en intégrant le syndicat du service public.

Concrètement, nous demandons que, en cas d'acceptation de la présente motion, les éléments suivants soient notamment analysés, et, cas échéant, modifiés:

1. Système des paliers

Dernièrement, le canton a dû prendre un certain nombre de mesures d'économie, en conséquence de la situation structurelle difficile du canton. Parmi ces mesures, il avait été décidé de maintenir la progression des salaires, en n'octroyant pas les paliers prévus par la loi en 2014, 2015 et 2016.

Cette décision était la conséquence du système existant, trop rigide et pas adapté. En effet, il est selon nous incompréhensible de maintenir un système avec 20 paliers, qui a comme conséquence qu'un collaborateur atteint son salaire maximal après 20 ans de travail auprès de l'Etat de Fribourg.

Ainsi, un collaborateur qui commence à travailler à l'Etat à 20 ans verra son salaire bloqué à 40 ans. Il n'aura alors plus de «récompense», soit d'augmentation de salaire. De plus, ce système a été particulièrement injuste pour les jeunes collaborateurs de l'Etat, qui ont été davantage touchés par les mesures d'économie, puisque pour tous ceux qui étaient déjà à leur palier maximal, le gel d'octroi des paliers n'a pas eu de conséquences...

Le système de palier doit par conséquent être révisé et remplacé, soit par un système moins progressif, à 30 paliers, accompagné par un système prenant en compte l'évaluation du collaborateur, comme pratiqué par la Confédération (art. 39 OPers, RS 172.220.111.3).

2. Rigidité de la LPers

La récente révision de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels, acceptée par le Grand Conseil, et qui devra être soumise à une votation populaire suite à l'aboutissement du référendum, prévoit que le personnel de l'ECAB ne soit plus soumis à la LPers. Dans son message, le Conseil d'Etat indique ce qui suit pour justifier cette proposition: *«il est possible de mettre en place une structure plus simple et plus souple que celle correspondant à la classification et à l'échelonnement des traitements tels que prévus actuellement à l'Etat de Fribourg»...*

Confronté au même problème de rigidité de la LPers, le Conseil d'administration de l'HFR a déposé une demande au Conseil d'Etat afin de sortir également le personnel de l'HFR du joug de la LPers. Le Conseil d'administration est, semble-t-il, toujours dans l'attente du rapport demandé par le Conseil d'Etat, et de la décision qui en découlera.

Nous sommes d'avis que ce procédé, qui semble se généraliser, n'est de manière générale pas judicieux. Si la LPers est trop rigide, il faut la réviser.

Cela n'empêchera pas, le cas échéant, de donner davantage d'autonomie aux entités qui le souhaitent, comme cela se fait déjà avec succès pour l'OCN, la BCF, le Groupe E ou encore les TPF.

3. Amélioration du système d'évaluation du personnel

Cette révision de la LPers devrait également modifier le système d'évaluation du personnel, afin de mettre en place un système plus objectif, et qui pourrait être utilisé, tout au moins partiellement, dans l'octroi des augmentations salariales.

4. Détermination du salaire

Le système d'évaluation des fonctions tient trop compte des prérequis et des diplômes, mais pas assez du marché du travail. Nous demandons que la détermination des classes de salaire tienne davantage compte des salaires du marché suisse, et soit par conséquent plus flexible. En particulier, nous souhaitons que cette révision permette aussi de valoriser les diplômes issus de la formation professionnelle.

5. Adaptation de la loi aux technologies actuelles

Depuis l'adoption de la LPers en 2001, le monde du travail a énormément évolué. Les nouvelles technologies doivent davantage être prises en considération. En particulier, les notions de cyberadministration et de télétravail sont absentes de la LPers actuelle. Il convient d'adapter la LPers à ces nouvelles réalités.

En définitif, nous demandons, par cette motion, qu'une réflexion globale soit menée et qu'une révision totale de la LPers soit lancée, en particulier dans le sens des considérants ci-dessus, afin de l'adapter à la réalité actuelle.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

Motion 2017-GC-19 René Kolly/Dominique Zamofing
Mise aux normes des porcheries 2018 – aide financière pour les producteurs de viande porcine

Dépôt et développement

Actuellement un certain nombre de projets de rénovation est planifié et de nouvelles constructions de porcheries ont débuté dans notre canton.

Notre canton est un grand producteur de Gruyère AOP et de Vacherin fribourgeois AOP. Bon nombre de porcheries utilisent actuellement le petit-lait découlant de la fabrication de fromage.

Il semblerait qu'avec la mise aux normes un certain nombre de porcheries devra fermer ou perdra des places. La diminution des places dans les porcheries aura pour conséquence un surplus de petit-lait non écoulé ainsi qu'une production de viande porcine en baisse. La volonté de produire des denrées alimentaires de proximité est un souci de la population.

Avec des exigences de production nettement plus élevées que la plupart des produits comparables qui sont importés, les denrées alimentaires de proximité doivent être soutenues. Cette situation nous incite à demander une aide pour les nouvelles constructions ainsi que pour de futures rénovations de porcheries.

La présente motion, d'ordre général, demande au Conseil d'Etat de mettre en place une aide à fonds perdu pour financer les nouvelles constructions et les rénovations de porcheries dans le canton de Fribourg, cela si possible pour la période 2016–2019. Nous demandons aussi que ces montants puissent être accordés rétroactivement afin de ne pas péjorer certains projets déjà en cours.

Questions

Question 2016-CE-79 Thomas Rauber/ Daniel Bürdel Centre de maintenance des TPF: non-acceptation des offres en langue allemande

I. Question

Aujourd'hui, 18 mars 2016, les appels d'offres pour un montant de 45 millions de francs en vue de la construction du centre de maintenance des TPF à Givisiez ont été lancés. Au chiffre 3.11 il est demandé que ces offres soient déposées en français.

Nous trouvons très discutable qu'une SA, majoritairement détenue par l'Etat et qui profite de l'argent public pour le financement de ses prestations, ne montre aucune sensibilité pour la question des langues.

Questions:

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat à ce sujet?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat pense intervenir à travers son représentant au Conseil d'administration des TPF?*

Le 21 mars 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg a édicté en 1998 la *Loi sur les marchés publics* ainsi que le *Règlement sur les marchés publics*. Ce règlement assujettit à la législation sur les marchés publics «les établissements publics de l'Etat» mais aussi les Transports publics fribourgeois (TPF) et le Groupe E (art. 2). Il stipule que:

- > «L'appel d'offres doit être rédigé dans une des langues officielles du canton. Les appels d'offres de l'Etat sont rédigés dans les deux langues» (art. 13 al. 1). «S'il n'est pas rédigé dans la langue du lieu de la construction, on lui adjointra un résumé dans cette langue» (art. 13 al. 2).
- > «L'offre doit être rédigée dans la langue de la procédure de passation du marché. Les offres pour des marchés de l'Etat peuvent être rédigées dans les deux langues» (art. 23 al. 3).

En 2009, dans sa réponse à la question 3256.09 de Martin Tschopp, le Conseil d'Etat précisait que «même si le texte légal ne le mentionne pas de manière explicite on peut partir du principe que» la règle de rédaction dans les deux langues officielles pour les appels d'offres de l'Etat «s'applique également aux établissements de droit public ainsi qu'aux Transports

publics fribourgeois (TPF) et au Groupe E». Cependant les TPF, qui sont devenus en avril 2015 trois sociétés distinctes avec un statut de société anonyme et chapeautées par une société holding détenue à 75% par le canton de Fribourg, estiment qu'ils ne peuvent être assimilés à l'Etat. Par conséquent, leurs appels d'offres peuvent, selon eux, être rédigés dans une seule langue officielle en application du règlement précité.

Ainsi, conformément à la pratique, la langue des appels d'offres des TPF est, en règle générale, celle du lieu de construction. Cette façon de procéder n'a, selon eux, posé aucun problème jusqu'à présent et n'a pas empêché des entreprises de l'autre partie linguistique du canton de soumissionner. Ils acceptent d'ailleurs les offres dans les deux langues officielles du canton. Les TPF soulignent que la traduction des documents de l'appel d'offres peut occasionner d'importants coûts et retarder la procédure. Cela aurait été le cas pour les appels d'offres liés à la construction du Centre de maintenance des TPF à Givisiez.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat à ce sujet?*

Pour aller dans le sens des deux députés, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'entamer une réflexion sur une éventuelle modification du *Règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics*, plus précisément des articles 2 (entreprises adjudicatrices), 13 (langue) et 23 (envoi des offres).

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat pense intervenir à travers son représentant au Conseil d'administration des TPF?*

Compte tenu de la réponse à la question 1, aucune intervention au Conseil d'administration des TPF n'est prévue.

Le 12 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-79 Thomas Rauber/ Daniel Bürdel TPF-Betriebszentrum: Offerten in deutscher Sprache werden nicht akzeptiert

I. Anfrage

Heute, 18.03.2016, wurde die öffentliche Ausschreibung für 45 Mio. Franken für das Betriebszentrum TPF in Givisiez

veröffentlicht. Unter Ziffer 3.11 wird verlangt, dass die Offerten in französischer Sprache eingereicht werden.

Wir finden es höchst fraglich, dass eine AG die mehrheitlich im Besitz des Staates ist und von öffentlichen Geldern zur Finanzierung ihrer Dienstleistungen profitiert, keine genügende Sensibilität für die Sprachenfrage zeigt.

Fragen:

1. Welche Haltung nimmt der Staatsrat hierzu ein?
2. Gedenkt der Staatsrat durch seine Vertretung im Verwaltungsrat der TPF zu intervenieren?

Den 21. März 2016

II. Antwort des Staatsrats

Der Kanton Freiburg erliess 1998 das *Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen* sowie dessen *Ausführungsreglement*. Das Reglement unterstellt die «öffentlich-rechtlichen Anstalten des Staates», aber auch die Freiburgerischen Verkehrsbetriebe (TPF) und Groupe E der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 2) und legt Folgendes fest:

- > «Die Ausschreibung muss in einer der Amtssprachen des Kantons erfolgen. Die Ausschreibung des Staates muss in den beiden Sprachen erfolgen» (Art. 13 Abs. 1).
«Ist sie nicht in der Sprache des Bauortes verfasst, wird ihr eine Zusammenfassung in dieser Sprache beigefügt» (Art. 13 Abs. 2).
- > «Das Angebot muss in der Sprache des Vergabeverfahrens abgefasst sein. Angebote für Aufträge des Staates können in einer der beiden Sprachen abgefasst sein» (Art. 23 Abs. 3).

2009 führte der Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage 3256.09 von Grossrat Martin Tschopp aus, dass die Regel, wonach die Ausschreibungen des Staates in beiden Amtssprachen erfolgen müssen, wohl auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie die Freiburgerischen Verkehrsbetriebe (TPF) und Groupe E gilt, obwohl dies im entsprechenden Artikel nicht explizit erwähnt ist. Im April 2015 wurden die TPF jedoch in drei getrennte Gesellschaften umgewandelt. Diese werden von einer Holdinggesellschaft geleitet, die zu 75% im Besitz des Kantons Freiburg ist. Aufgrund dieser Aufteilung und weil es sich bei den drei Gesellschaften um Aktiengesellschaften handelt, stellen sich die TPF auf den Standpunkt, dass sie nicht mit dem Staat gleichgesetzt werden können. Aus Sicht der TPF bedeutet dies, dass sie ihre Ausschreibungen und Angebote in Anwendung des oben genannten Reglements in nur einer der beiden Amtssprachen des Kantons verfassen können.

Im Einklang mit der gängigen Praxis erfolgen die Ausschreibungen der TPF somit meist in der Sprache des Bau-

orts. Die TPF betonen, dass diese Vorgehensweise bis heute noch nie ein Problem dargestellt habe und die Unternehmen des anderssprachigen Kantonsteils in keiner Weise daran hindere, Angebote abzugeben. Ausserdem akzeptierten sie Angebote in beiden Amtssprachen des Kantons. Die TPF geben des Weiteren zu bedenken, dass die Übersetzung der Ausschreibungsunterlagen zu hohen Kosten und bedeutenden Verzögerungen führen können. Dies wäre namentlich für die Ausschreibungen im Zusammenhang mit dem Bau des Betriebszentrums der TPF in Givisiez der Fall gewesen.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. Welche Haltung nimmt der Staatsrat hierzu ein?

Im Sinne der Anfrage hält es der Staatsrat für nötig, eine mögliche Änderung des *Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen* und insbesondere der Artikel 2 (Auftraggeberbetriebe), 13 (Sprache) und 23 (Einreichung) zu prüfen.

2. Gedenkt der Staatsrat durch seine Vertretung im Verwaltungsrat der TPF zu intervenieren?

Angesichts seiner Antwort auf die Frage 1 sieht der Staatsrat keinen Bedarf, beim Verwaltungsrat der TPF zu intervenieren.

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-120 Bernadette Mäder-Brühlhart Information à la population sur la manière correcte d'intervenir suite à un arrêt cardiaque

I. Question

Le rapport 2016-DSAS-5 «Amélioration du taux de réussite des réanimations cardio-respiratoires» décrit très précisément ce que l'on devrait faire en cas d'arrêt cardiaque et fournit des informations détaillées sur la situation dans chaque canton ainsi que sur les mesures correctes et importantes prises jusqu'ici dans notre canton. Le rapport salue ces mesures (l'inventaire des défibrillateurs, le soutien aux premiers répondants) et l'on s'en contente sans rien faire de plus.

Il manque cependant, à la suite de cela, l'une des démarches les plus importantes, à savoir l'information et la sensibilisation de la population.

A mon avis, pour qu'une part aussi large que possible de la population fribourgeoise sache comment il faut réagir dans les premières minutes –les plus décisives – suivant un arrêt

cardiaque, il est indispensable, en plus des mesures déjà prises, que des séances d'information aient lieu.

Je me permets donc d'adresser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

3. *Une campagne d'information pour la population a-t-elle été planifiée? Si oui, selon quel calendrier?*
4. *Des informations dans la presse et la réalisation de journées de sensibilisation sont-elles prévues?*
5. *Quelles sont les mesures éventuellement déjà prévues et quel est le degré d'avancement de ces travaux?*
6. *Quels partenaires dans le domaine du sauvetage sont-ils intégrés dans ces démarches?*

Le 19 mai 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Une campagne d'information pour la population a-t-elle été planifiée? Si oui, selon quel calendrier?*
2. *Des informations dans la presse et la réalisation de journées de sensibilisation sont-elles prévues?*
3. *Quelles sont les mesures éventuellement déjà prévues et quel est le degré d'avancement de ces travaux?*

Le Conseil d'Etat estime que l'information et la sensibilisation de la population sont effectivement importantes dans ce cadre et plusieurs mesures ont déjà été prises ou le seront dans un proche avenir. Elles complètent les mesures actuellement en place, détaillées dans le rapport au Postulat Gamba/Colomb concernant cette problématique.

L'adoption du concept des premiers répondants («First Responders») du canton de Fribourg par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a ainsi été communiquée largement et relayée par la presse auprès du grand public.

Parallèlement à cette communication impliquant différents partenaires, une première édition du prix *Les Chevaliers du cœur*, organisée par la Fondation Fribourg Cœur et récompensant les personnes qui ont sauvé des vies ces dernières années, a été lancée dans le cadre de la Foire de Fribourg. La communication autour du concept «First Responders» et le lancement du prix ont eu un effet multiplicateur et généré un très grand intérêt et de nombreuses inscriptions de personnes intéressées à devenir «First Responders».

- > Afin d'assurer une continuité dans l'information à la population, plusieurs mesures sont prévues en 2017:
- > 14 avril 2017: participation de la DSAS à la Journée nationale du numéro d'appel d'urgence 144 avec planification de la communication ad hoc, notamment communiqué de presse, informations ciblées en particulier

pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat, les étudiant-e-s de l'Université et des Hautes écoles, les communes, les entreprises, présence sur les réseaux sociaux, etc.)

- > Octobre 2017: communication d'un premier bilan relatif au concept de «First Responders» une année après le lancement du concept.
 - > Relance régulière sur les réseaux sociaux durant l'année, avec la possibilité de visionner le film réalisé pour la première remise du *Prix Chevaliers du cœur*. Réflexions en cours pour la projection du film sur divers supports.
4. *Quels partenaires dans le domaine du sauvetage sont-ils intégrés dans ces démarches?*

Le concept des «First Responders» du canton de Fribourg adopté par la DSAS entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Dès cette date, les «First Responders», prêt-e-s à intervenir en cas d'incident cardiaque en attendant l'arrivée de l'ambulance, compléteront le dispositif d'urgence déjà en place actuellement.

Le projet porté par la DSAS et la Fondation Fribourg Cœur a été mis en place grâce à la collaboration de tous les acteurs du domaine du sauvetage, à savoir: les Services d'ambulances du canton de Fribourg, les samaritains, les préfets, la Police cantonale, l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) pour les sapeurs-pompiers, ainsi que la centrale 144 et le HFR.

Ces partenaires seront impliqués, comme cela s'est fait en octobre dernier lors du lancement du concept, à toutes les mesures en matière de communication.

Le 12 décembre 2016

—

Anfrage 2016-CE-120 Bernadette Mäder-Brühlhart Information der Bevölkerung, wie nach einem Herzstillstand richtig zu handeln ist

I. Anfrage

Im Bericht 2016-DSAS-5 «Verbesserte Erfolgsquote bei Herz-Lungen Wiederbelebungen» ist akribisch aufgelistet, was man bei Herzstillstand tun sollte; wie die Situation in jedem einzelnen Kanton aussieht, und auch über die bisher getätigten richtigen und wichtigen Massnahmen in unserem Kanton wird ausführlich informiert. Die ergriffenen Massnahmen werden gelobt (das Inventar der Defibrillatoren, die Unterstützung der First Responders), und damit lässt man es bewenden.

Einer der wichtigsten Schritte folgt leider nicht, nämlich die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung.

Damit ein möglichst breiter Teil der Freiburger Bevölkerung weiss, wie in den ersten, entscheidenden Minuten nach einem Herzstillstand zu handeln ist, sind meiner Meinung nach zusätzlich zu den bereits ergriffenen Massnahmen Informationsveranstaltungen unerlässlich.

Ich erlaube mir deshalb, mit folgenden Fragen an den Staatsrat zu gelangen:

1. *Ist eine Informationskampagne für die Bevölkerung geplant? Wenn ja, wie sieht deren Zeitplan aus?*
2. *Sind Presseinformationen und das Durchführen von Aktionstagen vorgesehen?*
3. *Wie sehen die allenfalls schon geplanten Massnahmen aus und wie weit sind diese Bemühungen bereits fortgeschritten?*
4. *Welche Partner des Rettungswesens werden allenfalls einbezogen?*

Den 19. Mai 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. *Ist eine Informationskampagne für die Bevölkerung geplant? Wenn ja, wie sieht deren Zeitplan aus?*
2. *Sind Presseinformationen und das Durchführen von Aktionstagen vorgesehen?*
3. *Wie sehen die allenfalls schon geplanten Massnahmen aus und wie weit sind diese Bemühungen bereits fortgeschritten?*

Der Staatsrat erachtet die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung in diesem Rahmen als sehr wichtig. Daher wurden diesbezüglich bereits mehrere Massnahmen getroffen oder werden in naher Zukunft umgesetzt. Sie ergänzen die derzeit laufenden Massnahmen, die im Bericht zum Postulat Gamba/Colomb zu dieser Fragestellung detailliert werden.

Die Annahme des «First-Responder-Konzepts» durch die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) wurde breit kommuniziert und von den Medien an die Öffentlichkeit weitergegeben.

Parallel zu dieser Kommunikation, bei der verschiedene Partner involviert waren, wurde im Rahmen der Freiburger Messe erstmals der Preis *Die Ritter des Herzes* lanciert. Der Preis wird von der Stiftung «Freiburg Herz» verliehen und soll Personen auszeichnen, die in den letzten Jahren ein Leben gerettet haben. Die Kommunikation rund um das «First-Responder-Konzept» und die Lancierung des Preises hatten einen Multiplikatoreffekt und sind auf grosses Interesse gestossen; viele Personen haben sich gemeldet und wollen «First Responder» werden.

- > Um die Kontinuität der Informationen an die Bevölkerung zu gewährleisten, sind für 2017 mehrere Massnahmen geplant:
- > 14. April 2017: Teilnahme der GSD am Aktionstag Sanitätsnotruf 144 mit Planung der Ad hoc-Kommunikation, namentlich Medienmitteilung, gezielte Informationen insbesondere für die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Studierende der Universität und der Hochschulen, Gemeinden, Unternehmen, Präsenz auf den sozialen Netzwerken u. Ä.
- > Oktober 2017: Kommunikation einer ersten Bilanz zum «First-Responder-Konzept» ein Jahr nach seiner Lancierung.
- > Regelmässige Aktivitäten in den sozialen Netzwerken während des Jahres, mit der Möglichkeit, den Film zur ersten Verleihung des Preises *Die Ritter des Herzes* anzuschauen. Überlegungen zur Filmprojektion auf verschiedenen Supports laufen.

4. *Welche Partner des Rettungswesens werden allenfalls einbezogen?*

Das von der GSD angenommene «First-Responder-Konzept» des Kantons Freiburg wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Ab diesem Datum kann das aktuelle Notfallsystem auf so genannte «First Responder» zählen, die im Falle eines Herzkreislaufstillstandes intervenieren, bis die Rettungskräfte eintreffen.

Das Projekt der GSD und der Stiftung «Freiburg Herz» konnte dank der Zusammenarbeit mit allen Akteurinnen und Akteuren aus dem Rettungswesen umgesetzt werden, insbesondere: Ambulanzdienste des Kantons Freiburg, Samariterinnen und Samariter, Oberämter, Kantonspolizei, Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) für die Feuerwehr, Sanitätsnotruf-Zentrale 144 und das HFR.

Diese Partner werden bei allen Kommunikationsmassnahmen einbezogen, wie bereits bei der Konzeptlancierung im Oktober 2016.

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-166 Bernadette Hänni-Fischer Réduction des primes

I. Question

Toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie, ou être assurée par son représentant légal, dans les trois mois qui suivent sa prise de domicile ou sa naissance en Suisse (cf. art. 3 LAMal, art. 1 LALAMal). Les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condi-

tion économique modeste. Pour les bas et moyens revenus, ils réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation (cf. art. 65 LAMal). La Confédération accorde aux cantons des subsides annuels destinés à réduire les primes. Les subsides fédéraux correspondent à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (cf. art. 66 LAMal). Voilà brièvement les bases légales de la réduction des primes.

Il ressort du rapport d'activité 2015 de la Caisse de compensation du canton de Fribourg (p. 29 et s.) qu'en 2015, une réduction de prime a pu être accordée en faveur de 74 273 personnes et que la réduction annuelle moyenne a atteint le montant de 1954,20 francs par personne bénéficiaire.

Toutefois, il est frappant de comparer le nombre de bénéficiaires ces dernières années: alors qu'il y en avait encore 85 000 en 2011, ils n'étaient plus que 74 237 en 2015, soit 13% en moins.

Si l'on oppose ces chiffres à la croissance de la population du canton de Fribourg, des explications s'imposent. Si le canton comptait 277 824 habitants le 31 décembre 2010, ils étaient 307 400 le 31 décembre 2015; en d'autres termes, la population a augmenté de près de 10% au cours de ces années (et même d'environ 30% depuis 2000).

Selon le rapport d'activité de la Caisse de compensation, le montant total des subsides octroyés aux assurés à titre de réduction des primes s'est élevé à 145 millions de francs en 2015, alors qu'il atteignait encore 149,5 millions en 2014 (soit une diminution de 4,5 millions en une année ou près de 3%).

En même temps, nous savons que les plus hauts revenus ne cessent d'augmenter massivement en Suisse et qu'ils peuvent bénéficier le plus des baisses d'impôts. Les allègements fiscaux profitent également aux bas et moyens revenus, mais ces gains sont aussitôt réduits à néant par la hausse des primes d'assurance-maladie.

Au vu de la situation qui prévaut dans le canton de Fribourg, on peut supposer que les réductions de primes n'ont de loin pas pu suivre la hausse importante des primes d'assurance-maladie. Pourtant, le nombre de bénéficiaires et le montant total des réductions de primes ont diminué.

Il faut s'attendre à de nouvelles diminutions du nombre de bénéficiaires et des montants en 2016 dans le cadre des mesures structurelles et d'économies du canton de Fribourg.

Questions au Conseil d'Etat:

1. *N'est-il pas absolument nécessaire, étant donné l'évolution déséquilibrée des revenus et de la fortune au sein de la population fribourgeoise, c.-à-d. l'écart qui en résulte entre pauvres et riches, de relever les réductions de primes pour les revenus modestes et de renoncer dans tous les cas à de nouvelles mesures d'économies pour les réductions de primes?*
2. *Quelle stratégie le Conseil d'Etat poursuit-il avec les réductions de primes?*

3. *Qui paie le solde de l'abaissement des réductions de primes? Y a-t-il un transfert des dépenses cantonales entre la caisse de compensation et le service social? Ou est-on simplement prêt à accepter un accroissement de la pauvreté au sein de la population?*

4. *Comment le canton de Fribourg se situe-t-il par rapport aux autres cantons s'agissant du nombre de bénéficiaires et du montant des subsides?*

Le 19 juillet 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Réduction des primes et mesures d'économies

Le canton accorde des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie au sens des dispositions de la loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal) et de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 8 novembre 2011 concernant la réduction des primes d'assurance-maladie (ORP).

Les assurés ou les familles dont le revenu déterminant n'atteint pas certaines limites ont droit à une réduction de primes (le cas échéant, également pour leur conjoint et leurs enfants ou jeunes adultes à charge). Ces limites de revenu dépendent du type de ménage et du nombre d'enfants (personne seule, personne seule avec enfants, couple, supplément par enfant). Un autre taux de réduction est accordé en fonction de l'écart entre le revenu déterminant et la limite de revenu prévue. Plus l'écart est important, plus le taux de la réduction est élevé. Jusqu'en 2016, le canton de Fribourg prévoyait quatre taux de réduction (14%, 31%, 56% et 68% en 2016) ainsi qu'un taux minimal pour les enfants et les jeunes adultes jusqu'à 25 ans, fixé dans la LAMal (50%). Ces taux sont appliqués à une prime de référence définie par le Conseil d'Etat (93% de la prime moyenne cantonale en 2016). Dès le 1^{er} janvier 2017, le Conseil d'Etat a décidé d'introduire 60 catégories de réduction des primes allant de 1% à 65% de réduction (au minimum 50% pour les enfants et jeunes adultes à charge).

L'évolution de la valeur de ces critères depuis 2000 figure dans le tableau ci-dessous.

	Limite de revenu				Taux de la réduction des primes selon l'écart par rapport à la limite de revenu*				Prime de référence
	Personne seule sans enfants	Personne seule avec enfants	Couple marié	Supplément par enfant	<15%	de 15% à 29,99%	de 30% à 59,99%	>=60%	
2000	35 000	43 000	52 000	9000	30%	50%	75%	85%	PM
2001	35 000	43 000	52 000	9000	<u>25%</u>	<u>45%</u>	<u>70%</u>	<u>80%</u>	PM
2002	35 000	43 000	52 000	9000	<u>24%</u>	<u>42%</u>	<u>66%</u>	<u>76%</u>	PM
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9500</u>	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2004	36 800	45 200	54 600	<u>10 000</u>	<u>24%</u>	<u>41%</u>	<u>64%</u>	<u>74%</u>	PM
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24%	41%	64%	74%	PM
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23%	40%	63%	73%	PM
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23%	40%	63%	73%	PM
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	<u>22%</u>	<u>39%</u>	<u>62%</u>	<u>72%</u>	PM
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	<u>95% PM</u>
2015	<u>36 000</u>	45 900	<u>53 900</u>	11 500	<u>16%</u>	<u>33%</u>	<u>56%</u>	<u>68%</u>	95% PM
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	<u>14%</u>	<u>31%</u>	56%	68%	<u>93% PM</u>
2017	36 000	43 400	58 400	14 000	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	<u>93% PM</u>

DP: prime moyenne

xxx (souligné): modification **en faveur** des personnes bénéficiaires par rapport à l'année précédente

xxx (ligne ondulée): modification **en défaveur** des personnes bénéficiaires par rapport à l'année précédente

* Taux de réduction minimum de 50% pour les enfants et les jeunes adultes à charge

* Taux de réduction de 100% pour les bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'en 2013 et taux ordinaires depuis 2014

¹⁾ 60 catégories de réduction des primes allant de 1% à 65% de réduction (au minimum 50% pour les enfants et jeunes adultes à charge)

Les limites de revenu ont été relevées ponctuellement entre 2000 et 2011. Elles ont été abaissées pour la première fois en 2015. Les taux de réduction montrent des reculs réguliers entre 2000 et 2016, à l'exception d'une hausse en 2014 et d'une période stable entre 2006 et 2012. Les enfants et les jeunes adultes à charge bénéficient d'un taux minimal de réduction de 50% et plus (56% ou 68% en 2016) si les limites de revenu nécessaires sont atteintes. Par ailleurs, les personnes qui dépendent de l'aide sociale ne bénéficient plus d'un taux de réduction de 100% depuis 2014, mais du taux ordinaire. A noter que le solde est pris en charge par les services sociaux.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du taux de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population fribourgeoise.

	Subsides (en millions de francs)	Taux de bénéficiaires
Comptes 2000	104,72	39,5%
Comptes 2001	104,99	39,4%
Comptes 2002	108,82	39,1%
Comptes 2003	112,21	37,9%
Comptes 2004	114,73	36,7%
Comptes 2005	117,30	35,3%
Comptes 2006	125,74	34,3%
Comptes 2007	120,83	30,8%
Comptes 2008	119,81	28,7%
Comptes 2009	127,77	30,2%
Comptes 2010	140,22	31,2%
Comptes 2011	149,43	29,9%
Comptes 2012	159,84	28,8%
Comptes 2013	160,40	27,2%
Comptes 2014	149,56	26,4%
Comptes 2015	145,14	24,5%
Budget 2016	152,00	23,6%

Alors qu'il apparaît que le montant de la réduction de prime annuelle moyenne enregistre une hausse presque constante (à part 2014), le taux de bénéficiaires ne cesse en revanche de baisser. En termes de montants totaux, il convient de relever que le volume global des réductions de primes est passé, entre 2000 et 2017, de 104 millions de francs à 155 millions, soit une progression de 50% sur la période, ou presque 3% annuellement.

Ces montants ne comprennent pas les dépenses en lien avec le mandat confié à l'ECAS (2,3 millions de francs au budget 2017), ni le montant annuel du contentieux payé par le canton. Cette charge supplémentaire liée à l'assurance-maladie est passée de 2,7 millions en 2009 à 12,5 millions en 2015 (+360% en 6 ans!) et est budgétée à hauteur de 13,5 millions pour 2017.

Dans le cadre des discussions pour le budget 2017, le Conseil d'Etat a longuement traité la question des réductions de primes et a finalement décidé de ne pas les exclure des mesures d'économies. L'évolution probable des primes a été prise en compte pour le budget 2017. Associé à l'évolution générale des salaires, le maintien des limites de revenu actuelles entraînera une nouvelle baisse du taux de bénéficiaires en 2017, qui se chiffrera à près de 21% de la population. Toutefois avec la nouvelle systématique (60 catégories) et l'augmentation des limites pour les couples mariés et pour les enfants (respectivement de 53 900 francs à 58 400 francs et de 11 500 francs à 14 000 francs), il y aura un meilleur ciblage des effets pour les bénéficiaires et un impact clairement positif pour les familles. La charge pour les différents types de ménage subira un écart moins grand.

2. Stratégie du Conseil d'Etat

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire d'adopter une stratégie de réduction des primes. Nous renvoyons au rapport sur le postulat P 2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert, transmis ce jour au Grand Conseil, qui peut se comprendre comme un document stratégique en la matière.

3. Réduction des primes et aide sociale

Dans le cadre des mesures d'économies, le Conseil d'Etat a décidé au 1^{er} janvier 2014 que les bénéficiaires de l'aide sociale n'obtiennent plus une réduction complète de leur prime d'assurance-maladie, mais que leur réduction se calcule d'après le dernier avis de taxation définitif, comme pour les autres contribuables. Si cette réduction ne suffit pas pour payer les primes d'assurance-maladie, le solde est pris en charge par l'aide sociale. Cette mesure d'économie s'inscrit dans une stratégie globale qui n'a en principe aucune incidence sur les coûts entre l'Etat et les communes. Il n'y a donc pas de conséquence pour les personnes concernées. En outre, les mesures

prises dans le cadre du programme d'économies du Conseil d'Etat sont prises en compte dans le bilan des flux financiers entre Etat et communes.

Ainsi, la diminution du taux de bénéficiaires n'a aucun lien direct avec les dépenses des services sociaux. Elle affecte des personnes dont les limites de revenu sont plus élevées que ce qui a été jugé admissible pour la réduction des primes. Ces limites de revenu devraient en principe aussi exclure la dépendance de l'aide sociale. A noter toutefois que les bases de calcul sont différentes pour la réduction des primes et pour l'aide sociale. La réduction des primes est calculée d'après le dernier avis de taxation (donc des chiffres qui ont deux ans), tandis que l'aide sociale se fonde sur la situation actuelle en matière de revenus et de fortune. Dans des cas exceptionnels, il peut ainsi arriver qu'une personne bénéficie de l'aide sociale sans avoir droit à une réduction des primes.

En ce sens, on peut répondre que les personnes concernées ne doivent pas supporter elles-mêmes la charge financière supplémentaire.

4. Comparaison intercantonale

Il est nécessaire de procéder à une standardisation pour comparer des cantons qui utilisent chacun un système différent et fixent d'autres montants limites. La méthode se limite donc à la comparaison de sept situations prédéfinies avec un revenu déterminé à l'avance (ménages modèles):

- > Personne seule, revenu brut de 45 000 francs (M1)
- > Couple avec deux enfants, revenu brut de 70 000 francs (M2)
- > Personne seule élevant ses deux enfants, revenu brut de 60 000 francs (M3)
- > Couple avec quatre enfants, revenu brut de 85 000 francs (M4)
- > Couple avec un enfant et un jeune adulte à charge, revenu brut de 70 000 francs (M5)
- > Jeune exerçant une activité lucrative, revenu brut de 38 000 francs (M6)
- > Couple sans enfants, revenu brut de 60 000 francs (M7)

L'Office fédéral de la santé publique publie une étude comparative tous les trois à quatre ans. Elle établit pour ces situations le rapport entre la prime restante pour le ménage (après réduction des primes) et son revenu. Lors de l'introduction de la LAMal en 1996, le Conseil fédéral avait formulé un objectif général de 8% pour la prime restante par rapport au revenu des ménages.

Le tableau ci-dessous résume les résultats pour le canton de Fribourg ainsi que les valeurs minimales, médianes et maximales pour la Suisse (dernière comparaison disponible).

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Valeur moyenne 2014	Valeur moyenne 2010	Valeur moyenne 2007
Objectif	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Valeur minimale des 26 cantons	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Valeur médiane des 26 cantons	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Valeur maximale des 26 cantons	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Canton de Fribourg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Nombre de cantons qui atteignent l'objectif	0	1	3	3	0	0	0			

En résumé, les résultats de cette étude montrent que pour tous les ménages-modèles, seuls 0 à 3 cantons atteignent l'objectif. En fonction de la situation, les valeurs médianes oscillent entre 9 et 16%. Le canton de Fribourg ne tutoie jamais les valeurs extrêmes, il est toujours proche des valeurs médianes, voire légèrement en dessous sauf dans un cas.

De manière plus générale, quelques données supplémentaires tirées du monitoring 2014 démontrent que le canton de Fribourg se positionne dans la moyenne suisse, voire un peu mieux, et que le modèle fribourgeois actuel, bien que perfectible, a fait ses preuves:

- > En 2014, la réduction moyenne fribourgeoise correspond à 30% de la prime entière, contre 24% en moyenne suisse, et la charge restante à 11% du revenu disponible, contre 12% en moyenne suisse;
- > La part cantonale au financement des réductions de primes est de 46% dans notre canton, contre 44% en moyenne suisse;
- > La part des bénéficiaires est dans la moyenne suisse à 27%;
- > Le montant moyen versé en réduction de primes a augmenté plus fortement dans le canton de Fribourg entre 2007 et 2014 qu'en moyenne suisse (+23% contre +21%) et reste supérieur en valeur nominale (1868 francs contre 1828 francs).

Si l'on compare l'évolution de la situation globale en 2014 avec les deux études antérieures de 2010 et 2007, la part du revenu que ces ménages doivent dépenser pour les primes d'assurance-maladie montre une tendance à la hausse, aussi bien à l'échelle nationale que dans le canton de Fribourg. Les autres cantons rencontrent les mêmes difficultés et y font face aussi au travers de certaines mesures importantes. L'effort des cantons est par ailleurs resté très soutenu en faveur des enfants et des bénéficiaires PC pour lesquels les réductions sont corrélées à l'évolution des primes moyennes.

La prochaine étude révélera dans quelle mesure la situation fribourgeoise a évolué par rapport aux autres cantons.

Le 12 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-166 Bernadette Hänni-Fischer Prämienreduktion

I. Anfrage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich innert drei Monaten nach der Wohnsitznahme oder der Geburt in der Schweiz bei einer schweizerischen Krankenkasse für Krankenpflege versichern oder von ihrem gesetzlichen Vertreter bzw. ihrer gesetzlichen Vertreterin versichern lassen (vgl. Art. 3 KVG, Art. 1 KVVG). Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (vgl. Art. 65 KVG). Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (vgl. Art. 66 KVG). Dies kurz die gesetzlichen Grundlagen zur Prämienverbilligung.

Dem Jahresbericht 2015 der kantonalen Ausgleichskasse (Seite 29 f.) kann entnommen werden, dass im Jahr 2015 insgesamt 74 273 Personen eine Prämienverbilligung zugesprochen worden ist und die jährliche Verbilligung durchschnittlich Fr. 1954.20 pro Bezüger/in betragen hat.

Was auffällt, ist jedoch der Vergleich der Anzahl Begünstigten der letzten Jahre: 2011 waren es noch 85 000 Begünstigte, während es im Jahr 2015 mit 74 237 rund 13% weniger waren.

Stellt man diese Zahlen dem Wachstum der Bevölkerung des Kantons Freiburg gegenüber, dann entsteht Erklärungsbedarf. Während der Kanton am 31. Dezember 2010 noch 277 824 Einwohner und Einwohnerinnen zählte, waren es am 31. Dezember 2015 307 400; mit anderen Worten hat die Bevölkerung in diesen Jahren um rund 10% zugenommen (seit 2000 sogar um rund 30%).

Ausserdem belief sich gemäss dem Jahresbericht der kantonalen Ausgleichskasse der Gesamtbetrag der zugesprochenen Prämienverbilligungen im Jahr 2015 auf 145 Mio. Franken, während er im Jahr 2014 noch knapp 149,5 Mio. betrug (Abnahme innerhalb eines Jahres von 4.5 Mio., d. h. um rund 3%).

Gleichzeitig wissen wir, dass die höchsten Einkommen in der Schweiz stetig und massiv zunehmen und diese von den Steuersenkungen am meisten profitieren können. Steuersenkungen kommen zwar auch den tiefen und mittleren Einkommen zugute, doch diese Gewinne werden von den steigenden Krankenkassenprämien gleich wieder zunichte gemacht.

Angesichts der obengenannten Situation im Kanton Freiburg ist davon auszugehen, dass die Prämienverbilligungen mit den stark steigenden Krankenkassenprämien bei weitem nicht Schritt halten konnten. Dennoch sind die Anzahl Bezüger/innen sowie der Gesamtbetrag der Prämienverbilligungen zurückgegangen.

Im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen des Kantons Freiburg sind im Jahr 2016 weitere Senkungen der Bezügerzahl und der Beträge zu erwarten.

Fragen an den Staatsrat:

1. *Ist es angesichts der unausgewogenen Entwicklung der Einkommen und Vermögen der Freiburger Bevölkerung, d. h. der entstehenden Schere zwischen Arm und Reich nicht unbedingt notwendig, die Prämienverbilligungen für bescheidene Einkommen zu erhöhen und auf jeden Fall auf weitere Sparmassnahmen bei den Prämienverbilligungen zu verzichten?*
2. *Welche Strategie verfolgt der Staatsrat mit den Prämienverbilligungen?*
3. *Wer bezahlt den Saldo der herabgesetzten Prämienverbilligungen? Gibt es eine Verlagerung der kantonalen Ausgaben von der Ausgleichskasse hin zum Sozialdienst? Oder nimmt man einfach in Kauf, dass die Armut der Bevölkerung ansteigt?*
4. *Wie steht der Kanton Freiburg bezüglich der Anzahl der Bezüger/innen und der Höhe der Beiträge im Vergleich zu anderen Kantonen da?*

Den 19. Juli 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. Prämienverbilligung und Sparmassnahmen

Der Kanton gewährt finanzielle Beiträge für die Verbilligung der Krankenkassenprämien im Sinne der Bestimmungen des Gesetzes vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und der Verordnung des Staatsrates vom 8. November 2011 über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP).

Die Versicherten oder Familien, deren anrechenbares Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht erreicht, haben Anspruch auf eine Prämienverbilligung (gegebenenfalls ebenfalls für ihren Partner und ihre Kinder oder unter-

haltsberechtigten jungen Erwachsenen). Diese Einkommensgrenzen sind vom Haushaltstyp und der Anzahl Kinder abhängig (alleinstehende Person, alleinstehende Person mit Kindern, Paar, Zuschlag pro Kind). Anschliessend wird abhängig von der Abweichung des anrechenbaren Einkommens von der festgelegten Einkommensgrenze ein anderer Ansatz der Verbilligung gewährt. Je grösser die Abweichung, umso höher ist der Ansatz der Verbilligung. Bis 2016 gab es im Kanton Freiburg vier Verbilligungsansätze (14%, 31%, 56% und 68% im Jahr 2016) sowie einen Mindestansatz für Kinder und junge Erwachsene bis 25 Jahre, der vom KVG festgelegt wird (50%). Diese Ansätze werden auf eine vom Staatsrat festgesetzte Referenzprämie angewandt (93% der kantonalen Durchschnittsprämie im Jahr 2016). Per 1. Januar 2017 plant der Staatsrat die Einführung von 60 Prämienverbilligungskategorien, mit Verbilligungsansätzen von 1 bis 67% (mindestens 50% für Kinder und unterhaltsberechtigte junge Erwachsene).

Die Entwicklung der Werte dieser verschiedenen Kriterien seit 2000 findet sich in der folgenden Tabelle.

	Einkommensgrenze				Ansatz der Prämienverbilligung nach Abweichung von der Einkommensgrenze *				Referenzprämie
	Alleinstehende Person ohne Kinder	Alleinstehende Person mit Kindern	Verheiratetes Paar	Zuschlag pro Kind	<15%	von 15% bis 29,99%	von 30% bis 59,99%	>=60%	
2000	35 000	43 000	52 000	9000	30%	50%	75%	85%	PM
2001	35 000	43 000	52 000	9000	<u>25%</u>	<u>45%</u>	<u>70%</u>	<u>80%</u>	PM
2002	35 000	43 000	52 000	9000	<u>24%</u>	<u>42%</u>	<u>66%</u>	<u>76%</u>	PM
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9500</u>	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2004	36 800	45 200	54 600	10 000	<u>24%</u>	<u>41%</u>	<u>64%</u>	<u>74%</u>	PM
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24%	41%	64%	74%	PM
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	<u>23%</u>	<u>40%</u>	<u>63%</u>	<u>73%</u>	PM
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23%	40%	63%	73%	PM
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23%	40%	63%	73%	PM
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23%	40%	63%	73%	PM
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	<u>22%</u>	<u>39%</u>	<u>62%</u>	<u>72%</u>	PM
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	<u>95% PM</u>
2015	<u>36 000</u>	45 900	<u>53 900</u>	11 500	<u>16%</u>	<u>33%</u>	<u>56%</u>	<u>68%</u>	95% PM
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	<u>14%</u>	<u>31%</u>	56%	68%	<u>93% PM</u>
2017	36 000	43 400	58 400	14 000	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	<u>93% PM</u>

DP: Durchschnittsprämie

xxx (gerade unterstrichen): Änderung **zu Gunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

xxx (Wellenlinie): Änderung **zu Ungunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

* Mindestansatz der Verbilligung von 50% für die unterhaltsberechtigten Kinder und jungen Erwachsenen

* Ansatz der Verbilligung von 100% für Sozialhilfebezüger/innen bis 2013 und ordentliche Ansätze seit 2014

¹⁾ 60 Prämienverbilligungskategorien, mit Verbilligungsansätzen von 1 bis 67% (mindestens 50% für Kinder und unterhaltsberechtigte junge Erwachsene).

Die Einkommensgrenzen wurden zwischen 2000 und 2011 punktuell erhöht. 2015 war das erste Jahr, in dem sie gesenkt wurden. Die Ansätze der Verbilligung zeigen abgesehen von einem Anstieg im Jahr 2014 und einer stabilen Zeitspanne von 2006 und 2012 zwischen 2000 und 2016 regelmässig Rückgänge an. Unterhaltsberechtigte Kinder und junge Erwachsene profitieren von einem Mindestansatz der Verbilligung von 50% und darüber (56% oder 68% im Jahr 2016), wenn die erforderlichen Einkommensgrenzen erreicht werden. Ausserdem wird für Personen, die Sozialhilfe beziehen, seit 2014 nicht mehr der eigene Ansatz der Verbilligung von 100%, sondern der ordentliche Ansatz angewandt. Es ist anzumerken, dass der Restbetrag von den Sozialämtern übernommen wird.

Die folgende Tabelle gibt die Entwicklung der Bezügerquote im Verhältnis zur gesamten Freiburger Bevölkerung an.

	Beiträge (Mio.)	Bezügerquote
Staatsrechnung 2000	104,72	39,5%
Staatsrechnung 2001	104,99	39,4%
Staatsrechnung 2002	108,82	39,1%
Staatsrechnung 2003	112,21	37,9%
Staatsrechnung 2004	114,73	36,7%
Staatsrechnung 2005	117,30	35,3%
Staatsrechnung 2006	125,74	34,3%
Jahresrechnung 2007	120,83	30,8%
Staatsrechnung 2008	119,81	28,7%
Staatsrechnung 2009	127,77	30,2%
Staatsrechnung 2010	140,22	31,2%
Staatsrechnung 2011	149,43	29,9%
Staatsrechnung 2012	159,84	28,8%
Staatsrechnung 2013	160,40	27,2%
Staatsrechnung 2014	149,56	26,4%
Staatsrechnung 2015	145,14	24,5%
Voranschlag 2016	152,00	23,6%

Während ersichtlich ist, dass der Betrag der jährlichen Durchschnittsprämienverbilligung einen fast konstanten Anstieg verzeichnet (ausser 2014), sinkt die Bezügerquote im Gegensatz dazu weiter. Das Gesamtvolumen der Prämienverbilligungen stieg zwischen 2000 und 2017 von 104 Mio. Franken auf 155 Mio., das entspricht einer Zunahme von insgesamt 50% bzw. fast 3% pro Jahr.

In diesen Beträgen nicht enthalten sind die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Mandat der KSV (2,3 Mio. Franken budgetiert für 2017) oder die jährlich vom Kanton beglichenen Zahlungsausstände. Dieser Zusatzaufwand im Bereich Krankenkassen stieg von 2,7 Mio. Franken 2009 auf 12,5 Mio. 2015 (+360% in 6 Jahren). Für 2017 sind 13,5 Mio. budgetiert.

Im Rahmen der Diskussionen für den Voranschlag 2017 hat sich der Staatsrat ausführlich mit den Prämienverbilligungen befasst und hat schliesslich beschlossen, dass die Prämienverbilligungen nicht von den Sparmassnahmen ausgenommen werden sollen. Die voraussichtliche Prämienentwicklung wurde für das Budget 2017 berücksichtigt. Gekoppelt mit der allgemeinen Lohnentwicklung werden die unveränderten Einkommensgrenzen dazu führen, dass die Bezügerquote im Jahre 2017 weiter sinkt und sich auf rund 21% der Bevölkerung beziffern wird. Die neue Systematik (60 Kategorien) und die Anhebung der Grenzen für Ehepaare und Kinder (von 53 900 auf 58 400 Franken bzw. von 11 500 auf 14 000 Franken) ermöglichen eine bessere Ausrichtung der Auswirkungen für die Bezügerinnen und Bezüger und kommt den Familien klar zugute. Die Differenz zwischen den Ausgaben der verschiedenen Haushaltstypen wird weniger gross sein.

2. Strategie des Staatsrates

Des Weiteren hat es der Staatsrat als notwendig erachtet, eine Strategie für die Prämienverbilligung zu verabschieden. An dieser Stelle wird auf den Bericht zum Postulat P 2018.07 Christine Bulliard/Jean-François Steiert verwiesen, der heute dem Grossen Rat unterbreitet wurde. Dieser Bericht kann als Strategiepapier für den Bereich der Prämienverbilligung verstanden werden.

3. Prämienverbilligung und Sozialhilfe

Im Rahmen der Sparmassnahmen wurde auf den 1. Januar 2014 vom Staatsrat beschlossen, dass die Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger nicht mehr 100% ihrer Krankenkassenprämie verbilligt erhalten, sondern ihre Verbilligung sich wie bei den anderen Personen gemäss der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung berechnet. Sollte diese Verbilligung nicht ausreichen, um die Krankenkassenprämien zu bezahlen, so wird der Restbetrag von der Sozialhilfe übernommen. Diese Sparmassnahme erfolgte aber in einem Gesamtkonzept, welches bekanntlich zwischen dem Staat

und den Gemeinden grundsätzlich kostenneutral erfolgte. Auf die Betroffenen hat dies folglich keine Auswirkungen. Des Weiteren werden die im Rahmen des Sparprogramms des Staatsrates getroffenen Massnahmen in der Bilanz des Finanzflusses zwischen Staat und Gemeinden berücksichtigt.

Die Verringerung der Bezügerquote hat somit keinen direkten Zusammenhang mit den Ausgaben der Sozialdienste. Es trifft Personen deren Einkommensgrenzen höher sind als für die Prämienverbilligung zulässig erachtet wurde. Diese Einkommensgrenzen sollten aber grundsätzlich auch den Bezug von Sozialhilfe ausschliessen. Allerdings gilt es zu beachten, dass die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung und für die Sozialhilfe unterschiedlich sind. Die Prämienverbilligung wird gemäss der letzten Steuerveranlagung berechnet (also Zahlen, welche knapp 2 Jahre alt sind), während sich die Sozialhilfe auf die jetzige Einkommens- und Vermögenssituation stützt. In seltenen Ausnahmefällen kann es somit vorkommen, dass eine Person Sozialhilfe bezieht, aber keinen Anspruch auf Prämienverbilligung hat.

In diesem Sinne kann auf die Frage geantwortet werden, dass die betroffenen Personen die zusätzliche finanzielle Last nicht selber tragen müssen.

4. Interkantonaler Vergleich

Für den Vergleich der verschiedenen Kantone, von denen jeder ein anderes System und andere Grenzbeträge verwendet, ist eine Standardisierung notwendig. Die Methode begrenzt sich deshalb auf den Vergleich von sieben vordefinierten Situationen mit einem im Voraus bestimmten Einkommen (Modellhaushalte):

- > Alleinstehende Person, Bruttoeinkommen CHF 45 000 (M1)
- > Paar mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M2)
- > Alleinerziehende Person mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M3)
- > Paar mit vier Kindern, Bruttoeinkommen CHF 85 000 (M4)
- > Paar mit einem Kind und einem unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M5)
- > Junge erwerbstätige Person, Bruttoeinkommen CHF 38 000 (M6)
- > Paar ohne Kinder, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M7)

Das Bundesamt für Gesundheit veröffentlicht alle drei bis vier Jahre eine vergleichende Studie. Die Studie legt für diese Situationen das Verhältnis zwischen der verbleibenden Prämie für den Haushalt (nach Prämienverbilligung) und dessen Einkommen fest. Der Bundesrat hatte bei der Einführung des KVG im Jahr 1996 ein allgemeines Ziel in Höhe von 8%

der verbleibenden Prämie im Verhältnis zum Einkommen der Haushalte formuliert.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse für den Kanton Freiburg sowie die Mindest-, Median- und Höchstwerte der Schweiz zusammen (neuster verfügbarer Vergleich).

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Durchschnittswert 2014	Durchschnittswert 2010	Durchschnittswert 2007
Ziel	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Mindestwert der 26 Kantone	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Medianwert der 26 Kantone	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Höchstwert der 26 Kantone	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Kanton Freiburg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Anzahl Kantone, die das Ziel erreichen	0	1	3	3	0	0	0			

Zusammengefasst zeigen die Ergebnisse dieser Studie, dass bei allen Modellhaushalten jeweils nur 0 bis 3 Kantone das Ziel erreichen. Je nach Situation liegen die Medianwerte zwischen 9 und 16%. Der Kanton Freiburg liegt nie in Nähe der Extremwerte, sondern immer sehr nahe an den Medianwerten und sogar leicht darunter, ausser in einem Fall.

Allgemeiner betrachtet, zeigen einige zusätzliche Daten aus dem Monitoring von 2014, dass der Kanton Freiburg im Schweizer Durchschnitt oder sogar leicht darüber liegt und sich das Freiburger Modell, obgleich es noch Verbesserungspotenzial aufweist, bewährt hat:

- > 2014 entsprach die durchschnittliche Verbilligung im Kanton Freiburg 30% der Gesamtprämie, der Schweizer Durchschnitt lag bei 24%. Die verbleibende Prämienbelastung betrug in Freiburg 11% des verfügbaren Einkommens, im gesamtschweizerischen Durchschnitt 12%.
- > Der Kantonsanteil an der Finanzierung der Prämienverbilligungen beläuft sich in unserem Kanton auf 46%, in der restlichen Schweiz durchschnittlich auf 44%.
- > Die Bezügerquote entspricht dem Schweizer Durchschnitt von 27%.
- > Der durchschnittlich ausgezahlte Betrag der Prämienverbilligung nahm im Kanton Freiburg zwischen 2007 und 2014 stärker zu als im Schweizer Durchschnitt (+23% gegenüber +21%) und liegt weiterhin über dem Nominalbetrag (1868 Franken gegenüber 1828 Franken).

Wird die Entwicklung der Gesamtsituation 2014 mit den zwei vorhergehenden Studien von 2010 und 2007 verglichen, zeigt der Einkommensanteil, den diese Haushalte für die Krankenkassenprämien aufwenden müssen, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Kanton Freiburg eine steigende Tendenz. Die anderen Kantone beschäftigen sich mit den gleichen Herausforderungen und haben ihrerseits wichtige Massnahmen eingeführt. Alle Kantone setzten im Übrigen ihre Bemühungen zugunsten von Kindern und EL-Bezügerinnen und -Bezüger fort, deren Prämienverbilligungen von der Entwicklung der Durchschnittsprämien abhängen.

Die nächste Studie wird zeigen, inwieweit sich die Situation des Kantons Freiburg in Bezug auf die anderen Kantone verändert hat.

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-194 René Thomet/ Marc-Antoine Gamba Transmission aux professionnels de la santé des données pertinentes destinées à assurer la qualité des soins et le suivi du traitement des patients

I. Question

En mai 2013, le Conseil fédéral avait approuvé et soumis ce projet de loi au Parlement. Le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité le projet de loi sur le dossier électronique du patient. Le parlement a terminé ses débats concernant la loi sur le dossier électronique du patient (LDEP) et l'a adoptée le 19 juin 2015. Les parlementaires ont débattu jusqu'au bout, de la question très controversée si l'ensemble des professionnels de la santé devaient être obligés de proposer un dossier électronique à leurs patients. D'après le vote final, les hôpitaux devront participer au système après un délai de transition de trois ans, les EMS y seront tenus après cinq ans. Pour les professionnels de la santé du domaine ambulatoire, la participation reste facultative. Dans tous les cas, les patients seront libres de choisir s'ils souhaitent ouvrir un dossier électronique.

Les cantons doivent garantir les soins de santé publique à la population. Ils ont pour devoirs de mettre en œuvre l'initiative de cybersanté et de collaborer activement à l'élaboration et les développements ultérieurs de la stratégie. Sur le site «www.e-health-suisse.ch/index.html?lang=fr», on constate que le projet de cybersanté du canton de Fribourg est indiqué en préparation. On peut donc en déduire que le projet

de notre canton n'est pas encore abouti et qu'il ne sera pas opérationnel avant plusieurs années.

Le dossier électronique du patient vise à améliorer la qualité de la prise en charge médicale et des processus thérapeutiques, à augmenter la sécurité des patients, à accroître l'efficacité du système de santé ainsi qu'à encourager le développement des compétences des patients en matière de santé. La loi fribourgeoise sur la santé va déjà dans ce sens et le Conseil d'Etat a déjà manifesté son intention d'améliorer le travail de réseau dans notre canton.

On constate très souvent que chaque domaine de soins (Hôpital, médecins, EMS, soins à domicile) effectue ses analyses ou examens sans que ces données pertinentes ne soient centralisées ou même communiquées au professionnel qui assure le suivi de la prise en soins du patient. La continuité des soins en pâtit et chaque acteur est souvent amené à effectuer des examens qui ont déjà été effectués récemment. Dans l'attente de la mise en place de la cybersanté, sachant de plus que les professionnels de la santé du domaine ambulatoire comme les médecins traitants, les pharmaciens ou les organisations de soins à domicile n'auront pas d'obligation de s'y affilier, d'autres mesures devraient également être étudiées.

La situation fribourgeoise nous amène à poser les questions suivantes:

1. *Où en est exactement le projet du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg? Quel est le calendrier, notamment en ce qui concerne les bases légales cantonales et la mise en œuvre de la LDEP?*
2. *Les conditions posées au traitement et à la communication des données sur la santé aux divers professionnels de la santé impliqués dans le traitement d'un patient, disposent-elles d'une base légale suffisante dans notre législation actuelle?*
3. *Serait-il dès lors envisageable que le Conseil d'Etat prenne, en attendant l'introduction du dossier électronique du patient, des mesures pour rendre automatique une transmission des données pertinentes pour les professionnels de la santé chargés de la suite du traitement (par exemple: données de laboratoires, ordonnances médicales, rapports radiologiques)? Ceci améliorerait l'efficacité, l'économie, assurerait un meilleur suivi en évitant aux différents acteurs de répéter des examens récemment effectués?*

Le 7 septembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Où en est exactement le projet du dossier électronique du patient dans le canton de Fribourg? Quel est le calendrier, notamment en ce qui concerne les bases légales cantonales et la mise en œuvre de la LDEP?*

En janvier 2014, une réunion de «kick off» a eu lieu dans le canton pour informer les milieux intéressés en matière de cybersanté et connaître leur intérêt. Au terme de cette réunion présidée par la directrice de la santé et des affaires sociales, les participants ont unanimement souligné l'importance de la réalisation d'un tel projet pour le canton de Fribourg et leur très grand intérêt à y participer.

Dans sa réponse du 1^{er} avril 2014 au postulat P 2028.13 Elian Collaud/Jean-Pierre Doutaz (anc. Jean-Pierre Siggen/André Ackermann), conscient des enjeux, le Conseil d'Etat a souligné l'importance d'un tel projet de développement de l'échange électronique des données médicales entre les professionnels-le-s et les institutions de santé dans l'intérêt des patient-e-s. Dès lors il est apparu indispensable d'engager un chef de projet pour coordonner et mettre en œuvre ce projet de cybersanté.

Des montants ont été prévus au budget 2016 et la cheffe de projet cybersanté du canton de Fribourg a commencé son activité le 1^{er} septembre 2016. Le Conseil d'Etat a récemment validé l'organisation de projet et nommé les membres du Comité de pilotage du projet. Une séance d'information ouverte à tous les acteurs du projet est planifiée pour février 2017. Le financement du projet est inscrit dans le plan financier 2017 et 2018.

Planification du projet

La planification du projet dépend fortement de la mise en œuvre de la législation fédérale et des nombreuses interactions intercantionales; il apparaît que l'ampleur du projet rendra incontournable une mutualisation de la solution, de sorte à rendre supportable son coût et à favoriser l'interopérabilité requise. Les projets d'ordonnances ont été discutés avec les cantons et leur élaboration est près d'aboutir. En l'état, la Confédération annonce la mise en application de la LDEP en avril 2017.

La planification du projet prévoit les phases ci-dessous.

Phase 1: En 2016 et 2017, il s'agira d'élaborer, en étroite collaboration avec les partenaires concernés, la stratégie cantonale qui devra être adoptée par le Conseil d'Etat, ainsi que de préparer et déposer une demande de subventionnement du projet auprès de la Confédération.

Phase 2: Basé sur la stratégie, le projet passera en phase de conception, élaborant le projet de façon détaillée. La phase de conception concernera notamment les aspects suivants:

- > la structure organisationnelle
- > l'adaptation de la législation
- > la plateforme informatique permettant l'échange d'informations

- > la sûreté de l'information et la protection des données
- > le financement

Phase 3: La réalisation pratique du projet s'opérera dès 2018

Phase 4: Dès 2019, le passage à la phase de déploiement avec la mise en service de la plateforme informatique, du portail d'accès patients, du portail d'accès professionnel de la santé interviendra.

Il y a lieu de relever que les cantons romands analysent actuellement la possibilité de la création d'une communauté intercantonale romande.

2. *Les conditions posées au traitement et à la communication des données sur la santé aux divers professionnels de la santé impliqués dans le traitement d'un patient, disposent-elles d'une base légale suffisante dans notre législation actuelle?*

Le traitement et l'échange des données entre les institutions de santé, les professionnel-le-s de santé ainsi que les patients et les patientes seront régis par la LDEP et ses ordonnances d'application. La législation cantonale fribourgeoise sera complétée par les dispositions nécessaires.

3. *Serait-il dès lors envisageable que le Conseil d'Etat prenne, en attendant l'introduction du dossier électronique du patient, des mesures pour rendre automatique une transmission des données pertinentes pour les professionnels de la santé chargés de la suite du traitement (par exemple: données de laboratoires, ordonnances médicales, rapports radiologiques)? Ceci améliorerait l'efficacité, l'économie, assurerait un meilleur suivi en évitant aux différents acteurs de répéter des examens récemment effectués?*

Avec la création de son dossier électronique, le patient ou la patiente devra autoriser les prestataires de soins de son choix à consulter ses données médicales sur une plateforme informatique; c'est dans ce sens qu'un échange automatique des données sera mis en place. Du côté des prestataires de soins, les hôpitaux, les cliniques, les EMS et les maisons de naissance seront contraints de participer à cet échange souhaité par le patient ou la patiente, alors que les autres prestataires de soins (cabinets médicaux, pharmacies, laboratoires, etc.) n'y seront pas contraints selon la loi fédérale. Cependant ces derniers auront un intérêt majeur à s'associer au projet, puisque cela améliorera l'efficacité, l'économie et le suivi thérapeutique.

Le Conseil d'Etat n'entend dès lors pas mettre en place des mesures cantonales spécifiques en dehors du cadre de la LDEP. Par contre le canton poursuit son projet pilote en lien avec le Dossier Pharmaceutique Partagé, qui compte actuellement 16 500 dossiers ouverts.

En conclusion, le Conseil d'Etat s'engage activement à mettre en place un Dossier Electronique du Patient conformément à

la LDEP et veillera, aux côtés de la Confédération, à informer et à encourager les patients et les patientes ainsi que les prestataires de soins à s'associer au projet de cybersanté.

Le 17 janvier 2017

—

Anfrage 2016-CE-194 René Thomet/ Marc-Antoine Gamba Übermittlung von relevanten Daten an Gesundheitsfachpersonen zur Gewährleistung der Pflegequalität und der Betreuung von Patientinnen und Patienten

I. Anfrage

Im Mai 2013 hat der Bundesrat die Gesetzesvorlage zum elektronischen Patientendossier genehmigt und dem Parlament vorgelegt. Der Ständerat hat die Vorlage einstimmig angenommen. Am 19. Juni 2015 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG). Bis zum Schluss diskutierten die Parlamentarier die äusserst kontroverse Frage, ob alle Gesundheitsfachpersonen dazu verpflichtet werden sollen, ihren Patientinnen und Patienten ein elektronisches Dossier anzubieten. Gemäss der Schlussabstimmung müssen die Spitäler nach einer Übergangsfrist von drei Jahren, die Pflegeheime nach fünf Jahren am System teilnehmen. Für die Gesundheitsfachpersonen des ambulanten Bereichs bleibt die Teilnahme freiwillig. Auf jeden Fall können die Patientinnen und Patienten frei entscheiden, ob sie ein elektronisches Dossier eröffnen möchten.

Die Kantone haben die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Ihnen kommt die Aufgabe zu, das eHealth-Vorhaben umzusetzen und sich aktiv an der Erarbeitung und Weiterentwicklung der Strategie zu beteiligen. Auf der Website <http://www.e-health-suisse.ch/index.html?lang=de> ist ersichtlich, dass das eHealth-Projekt des Kantons Freiburg derzeit bearbeitet wird. Daraus lässt sich schliessen, dass das Projekt unseres Kantons noch nicht abgeschlossen ist und erst in einigen Jahren betriebsbereit sein wird.

Das elektronische Patientendossier soll die Qualität der medizinischen Versorgung und der Behandlungsprozesse steigern, die Patientensicherheit und die Effizienz des Gesundheitssystems erhöhen und die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten stärken. Das Freiburger Gesundheitsgesetz geht schon in diese Richtung, und der Staatsrat hat bereits seine Absicht geäussert, die Zusammenarbeit innerhalb des kantonalen Netzwerks zu verbessern.

Es kommt sehr oft vor, dass die verschiedenen Pflegebereiche (Spital, Ärzte, Pflegeheim, Spitex) Analysen oder Unter-

suchungen durchführen und diese relevanten Daten nicht zentralisiert oder den Gesundheitsfachpersonen, welche die Patientinnen und Patienten weiter betreuen, kommuniziert werden. Darunter leidet die Kontinuität der Pflege, da die Beteiligten oftmals Untersuchungen machen müssen, die bereits vor Kurzem durchgeführt wurden. Bis zur Umsetzung des eHealth-Vorhabens und im Hinblick auf die Tatsache, dass die Teilnahme für Gesundheitsfachpersonen aus dem ambulanten Bereich wie behandelnde Ärzte, Apotheker oder Organisationen für die Pflege zu Hause freiwillig bleibt, sollten auch andere Massnahmen geprüft werden.

Die Situation im Kanton Freiburg veranlasst uns zu folgenden Fragen:

1. *Wie weit ist man mit dem Projekt des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg? Wie sieht der Zeitplan insbesondere im Zusammenhang mit den kantonalen Gesetzesgrundlagen und der Umsetzung des EPDG aus?*
2. *Ist die Gesetzesgrundlage für die Bedingungen zur Bearbeitung und Kommunikation von Gesundheitsdaten für die verschiedenen an der Betreuung eines Patienten beteiligten Gesundheitsfachpersonen in unserer aktuellen Gesetzgebung ausreichend?*
3. *Wäre es vorstellbar, dass der Staatsrat bis zur Einführung des elektronischen Patientendossiers Massnahmen trifft, um die Übermittlung von relevanten Daten für Gesundheitsfachpersonen, die an der Patientenbetreuung beteiligt sind, zu automatisieren (z. B. Labordaten, ärztliche Verordnungen, Röntgenaufnahmen)? Dadurch könnten die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit optimiert und eine bessere Betreuung gewährleistet werden, da die verschiedenen Beteiligten keine vor Kurzem durchgeführten Untersuchungen wiederholen müssten.*

Den 7. Septemberr 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. *Wie weit ist man mit dem Projekt des elektronischen Patientendossiers im Kanton Freiburg? Wie sieht der Zeitplan insbesondere im Zusammenhang mit den kantonalen Gesetzesgrundlagen und der Umsetzung des EPDG aus?*

Im Januar 2014 fand im Kanton Freiburg eine Kickoff-Veranstaltung statt, um Interessierte über das Thema eHealth zu informieren und ihre Motivation zu erfahren. Am Ende des Treffens, das von der Direktorin für Gesundheit und Soziales geleitet wurde, waren sich alle Teilnehmenden einig, dass die Umsetzung eines solchen Projekts für den Kanton Freiburg wichtig ist. Sie waren zudem sehr interessiert, sich daran zu beteiligen.

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bewusst und hat in seiner Antwort vom 1. April 2014 auf das Postulat P 2028.13

Elian Collaud/Jean-Pierre Doutaz (ehem. Jean-Pierre Siggen/André Ackermann) die Wichtigkeit eines solchen Entwicklungsprojekts zum elektronischen Austausch von medizinischen Daten zwischen Gesundheitsfachpersonen und Gesundheitsinstitutionen im Interesse der Patientinnen und Patienten betont. Es war daher unbedingt notwendig, einen Projektleiter für die Koordination und Umsetzung des eHealth-Projekts anzustellen.

Nachdem die entsprechenden Beträge ins Budget 2016 aufgenommen wurden, nahm die Projektleiterin für den eHealth-Bereich des Kantons Freiburg am 1. September 2016 ihre Arbeit auf. Der Staatsrat hat kürzlich die Projektorganisation genehmigt und die Mitglieder des Steuerungsausschusses ernannt. Eine Informationssitzung für alle Beteiligten des Projekts ist für Februar 2017 geplant. Die Projektfinanzierung ist im Finanzplan von 2017 und 2018 vorgesehen.

Projektplanung

Die Projektplanung hängt stark von der Umsetzung der Bundesgesetzgebung und der zahlreichen kantonsübergreifenden Interaktionen ab. Aufgrund des Ausmasses des Projekts scheint es unumgänglich, das Projekt gemeinsam zu tragen, um die Kosten aufzuteilen und die notwendige Interoperabilität zu fördern. Die Verordnungsentwürfe wurden mit den Kantonen besprochen und stehen kurz vor dem Abschluss. Der Bund wird die Umsetzung des EPDG voraussichtlich im April 2017 ankündigen.

Die Projektplanung sieht folgende Phasen vor:

Phase 1: 2016 und 2017 wird die kantonale Strategie in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Partnern erarbeitet und dem Staatsrat zur Genehmigung vorgelegt. Ausserdem wird beim Bund ein Subventionsgesuch für das Projekt eingereicht.

Phase 2: Auf der Grundlage der kantonalen Strategie tritt das Projekt in die Entwicklungsphase und wird detailliert weiterbearbeitet. Die Entwicklungsphase beinhaltet namentlich folgende Aspekte:

- > Organisationsstruktur
- > Anpassung der Gesetzgebung
- > Informatikplattform zum Informationsaustausch
- > Informationssicherheit und Datenschutz
- > Finanzierung

Phase 3: Die praktische Umsetzung des Projekts erfolgt ab 2018.

Phase 4: Ab 2019 beginnt die Implementierungsphase: Die Informatikplattform und die Zugangsportale für die Patienten und die Gesundheitsfachpersonen werden in Betrieb genommen.

Die französischsprachigen Kantone prüfen derzeit die Möglichkeit einer kantonsübergreifenden Westschweizer Gemeinschaft.

2. *Ist die Gesetzesgrundlage für die Bedingungen zur Bearbeitung und Kommunikation von Gesundheitsdaten für die verschiedenen an der Betreuung eines Patienten beteiligten Gesundheitsfachpersonen in unserer aktuellen Gesetzgebung ausreichend?*

Die Bearbeitung und der Austausch von Daten zwischen den Gesundheitsinstitutionen, -fachpersonen und Patientinnen und Patienten werden durch das EPDG und seine Ausführungsverordnungen geregelt. Die Freiburger Gesetzgebung wird durch die nötigen Bestimmungen ergänzt.

3. *Wäre es vorstellbar, dass der Staatsrat bis zur Einführung des elektronischen Patientendossiers Massnahmen trifft, um die Übermittlung von relevanten Daten für Gesundheitsfachpersonen, die an der Patientenbetreuung beteiligt sind, zu automatisieren (z. B. Laboraten, ärztliche Verordnungen, Röntgenaufnahmen)? Dadurch könnten die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit optimiert und eine bessere Betreuung gewährleistet werden, da die verschiedenen Beteiligten keine vor Kurzem durchgeführten Untersuchungen wiederholen müssten.*

Mit der Erstellung seines elektronischen Dossiers kann die Patientin oder der Patient die Pflegedienstleister ihrer/seiner Wahl dazu berechtigen, ihre/seine medizinischen Daten auf einer Informatikplattform einzusehen; in diesem Sinne wird ein automatischer Datenaustausch stattfinden. Spitäler, Kliniken, Pflegeheime und Geburtshäuser werden ihrerseits verpflichtet, an diesem von der Patientin oder dem Patienten gewünschten Datenaustausch teilzunehmen. Für die anderen Pflegedienstleister (Arztpraxen, Apotheken, Labore usw.) ist die Teilnahme am Projekt gemäss Bundesgesetz zwar freiwillig, aber von grossem Interesse, da so die Effizienz, die Wirtschaftlichkeit und die Weiterführung der Behandlung verbessert werden.

Der Staatsrat beabsichtigt daher nicht, spezifische kantonale Massnahmen ausserhalb des EPDG-Rahmens einzusetzen. Der Kanton führt jedoch sein Pilotprojekt im Zusammenhang mit dem Vernetzten Pharmazeutischen Dossier weiter, das derzeit 16 500 offene Dossiers beinhaltet.

Der Staatsrat setzt sich aktiv für die Einführung eines elektronischen Patientendossiers gemäss EPDG ein und wird gemeinsam mit dem Bund die Patientinnen und Patienten sowie die Pflegedienstleister informieren und zur Teilnahme am eHealth-Projekt ermutigen.

Den 17. Januar 2017

Question 2016-CE-205 Dominique Corminbœuf Strehblow/Nicolas Repond Sécurité dans le monde agricole

I. Question

Suite à différents reportages audiovisuels au niveau national et dans la presse cantonale en particulier, nous avons appris que les agriculteurs sont les plus exposés aux risques et présentent plus de chances de développer des cancers et certaines maladies comme par exemple le cancer des ganglions lymphatiques, des leucémies ou même la maladie de Parkinson. La source de ces maladies est connue, elle provient en particulier des pesticides et surtout leurs quantités et leurs mélanges. Or, on constate que dans les régions de culture, au printemps, des ouvriers agricoles et des agriculteurs répandent ces produits toxiques souvent sur des véhicules sans cabine en surpression, voire sans cabine du tout. Pratiquement jamais un utilisateur n'est équipé d'un quelconque équipement de sécurité (gants de protection, masque de protection, etc.). Or, les coûts médicaux des cas de maladie déclarés sont importants et, surtout, les conséquences humaines sont énormes sur le monde agricole. Dès lors, mes questions sont les suivantes:

1. *Quelles sont les normes de sécurité en vigueur dans le secteur agricole, dans le canton de Fribourg et en Suisse?*
2. *Existe-t-il un concept de formation concernant les produits nocifs lors du cursus de formation agricole?*
3. *La formation continue sur les produits toxiques est-elle régulière et renouvelée selon les nouveaux produits mis sur le marché?*
4. *Comment les formations sur la manipulation de produits toxiques sont-elles diffusées?*
5. *Les utilisateurs de produits dangereux sont-ils informés du danger des cocktails issus de la manipulation de ces produits?*
6. *Existe-t-il un organisme professionnel et spécialisé de contrôle et de conseil dans ce secteur comme il en existe dans d'autres domaines industriels concernant les maladies liées au travail?*
7. *A quel rythme, s'ils ont lieu, ces contrôles sont-ils exécutés?*
8. *Quelles mesures de protection ou autre doivent prendre les agriculteurs qui répandent des pesticides vis-à-vis des populations voisines aux dites cultures?*

Le 20 septembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat remarque que dans l'introduction de la question 2016-CE-205 il est fait mention de la notion de «pesticides», alors que dans les questions 2, 3, 4 et 5 divers termes sont utilisés comme «produits nocifs», «produits toxiques» ou «cocktails». Les réponses ci-dessous se rapportent aux produits phytosanitaires (PPh) en général. Les PPh sont utilisés pour protéger les cultures contre leurs organismes nuisibles. Ces produits peuvent aussi avoir des effets secondaires sur d'autres organismes et présenter un risque pour l'homme et l'environnement. La réduction de ces risques peut à son tour entraîner une réduction de la possibilité de protéger les cultures et avoir ainsi des conséquences économiques négatives pour l'agriculture.

Cette précision faite, le Conseil d'Etat répond aux questions posées comme suit:

1. *Quelles sont les normes de sécurité en vigueur dans le secteur agricole, dans le canton de Fribourg et en Suisse?*

Les normes de sécurité en lien avec l'utilisation des PPh sont édictées dans le cadre de la procédure d'homologation des produits phytosanitaires. Cette procédure est du ressort de la Confédération, en l'occurrence l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), comme le prévoit l'Ordonnance sur la mise en circulation des produits phytosanitaires (OPPh; RS 916.161). Aucune norme de sécurité supplémentaire n'est édictée au niveau cantonal. L'OPPh a pour but d'assurer que les PPh se prêtent à l'usage prévu et qu'ils soient utilisés conformément aux prescriptions afin de ne pas avoir des effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain et des animaux ainsi que sur l'environnement.

Lors de la procédure d'homologation d'un produit phytosanitaire, l'OFAG évalue le risque sanitaire pour les personnes qui risquent d'être en contact direct avec le produit utilisé, soit durant son application, soit durant les travaux consécutifs à un traitement. Compte tenu, d'une part, des propriétés toxicologiques de la substance active et du produit qui la contient ainsi que, d'autre part, de l'importance de l'exposition possible, des mesures de protection peuvent être édictées. L'obligation d'utiliser des moyens de protection individuelle, tels que des gants ou une tenue de protection, voire un masque de protection respiratoire, fait partie de ces mesures. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) évalue les risques pour les utilisateurs professionnels, tandis que l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires examine les produits sous l'angle de leurs effets nocifs sur les utilisateurs non professionnels (jardinier amateurs par exemple).

L'étiquette figurant sur les produits phytosanitaires doit fournir à l'utilisateur les informations essentielles à une utilisation correcte et renseigner sur les risques particuliers et les conseils de prudence (cf. art. 18, al. 6, let. d, art. 55, al. 3, et art. 56 OPPh en relation avec art. 39, 40, 43 et 49 de l'Ordon-

nance sur les produits chimiques, OChim, RS 813.11). Des fiches de données de sécurité doivent être établies et remises pour les PPh et doivent être conservées aussi longtemps que la substance est utilisée (art. 59 OPPh en relation avec art. 52 à 56 OChim).

2. *Existe-t-il un concept de formation concernant les produits nocifs lors du cursus de formation agricole?*

Les produits phytosanitaires ne peuvent être employés à titre professionnel ou commercial dans l'agriculture et l'horticulture que par des personnes titulaires d'un permis ou possédant des qualifications reconnues comme équivalentes ou par des personnes placées sous leur direction (art. 7, al. 1, let. a, n° 1, Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques, ORRChim, RS 814.81). Les exigences requises pour l'acquisition d'un permis sont indiquées dans l'annexe 1 de l'Ordonnance du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 28 juin 2005 relative au permis pour l'emploi de PPh dans l'agriculture et l'horticulture (OPer-AH; RS 814.812.34).

Le permis de traiter est intégré à la formation initiale du champ professionnel de l'agriculture et de ses professions. Ainsi, avec le CFC d'agriculteur/agricultrice, maraîcher/maraîchère, arboriculteur/arboricultrice ou viticulteur/viticultrice, les professionnels obtiennent le permis pour l'emploi de produits phytosanitaires dans l'agriculture et l'horticulture, conformément à l'OPer-AH.

La formation initiale dure trois ans, conformément au plan de formation de l'OrTra AgriAliForm du 8 mai 2008 (l'OrTra AgriAliForm est l'interlocuteur pour les questions de la formation initiale et de la formation supérieure dans le champ professionnel de l'agriculture et des métiers liés au cheval). La formation initiale est composée, d'une part, d'une formation pratique qui se déroule dans des exploitations agricoles reconnues comme entreprises formatrices et, d'autre part, d'une formation théorique, dispensée dans les écoles cantonales d'agriculture. Les deux premières années de formation en entreprise sont complétées par des cours interentreprises (8 jours).

Le plan de formation contient les objectifs particuliers suivants par rapport à l'utilisation des produits phytosanitaires:

- I. Dans le cadre du domaine de compétences A «Production végétale»:
 - > A7.3: les professionnels appliquent correctement les produits phytosanitaires, en tenant compte de la réglementation de protection de l'environnement et des notices d'utilisation. Ils sont conscients de l'importance de l'écologie;
 - > A7.3.1: calculer la quantité de produits phytosanitaires et de bouillie nécessaires;

- > A7.3.2: se protéger correctement lors de la manipulation et de l'application de produits phytosanitaires;
- > A7.3.3: mélanger les produits phytosanitaires sans occasionner de danger et les appliquer, au moment approprié, avec la technique adéquate;
- > A7.3.4: décrire les mesures nécessaires de protection de l'environnement et les mettre en pratique;
- > A7.3.5: nettoyer les appareils de traitement aux endroits adéquats et éliminer les restes de bouillie de manière inoffensive;
- > A7.3.6: à l'aide de documents, distinguer les produits phytosanitaires selon leur mode d'action et de dégradation, leur influence sur la qualité des aliments et leur tolérance par les plantes.

II. Dans le cadre du domaine de compétences D «Mécanisation»:

- > D2.6: les professionnels utilisent correctement les pompes à traiter, à l'aide du mode d'emploi;
- > D2.6.1: expliquer la conception et le fonctionnement d'une pompe à traiter;
- > D2.6.2: étalonner avec précision la vitesse d'avancement du tracteur;
- > D2.6.3: expliquer les relations entre pression, quantité d'application et taille des gouttelettes sur les buses;
- > D2.6.4: régler correctement la pression en relation avec la dimension des buses, la vitesse d'avancement et la quantité par hectare;
- > D2.6.5: déterminer la quantité émise par les buses et en calculer la quantité par hectare;
- > D2.6.6: calculer la quantité par ha et la concentration correcte de la bouillie;
- > D2.6.7: nettoyer selon les règles de l'art la pompe et les filtres, évacuer les volumes résiduels et l'eau de rinçage conformément aux prescriptions;
- > D2.6.8: expliquer et mettre en œuvre les prescriptions concernant le maniement et l'utilisation des produits phytosanitaires;
- > D4: assurer la sécurité au travail et la protection de la santé;
- > D4.2: les professionnels prennent des mesures afin d'éviter les accidents et les intoxications des personnes et des animaux. Ils protègent l'environnement contre les influences néfastes;
- > D4.2.3: appliquer dans leur travail les prescriptions concernant les substances chimiques et autres substances dangereuses.

A signaler que dans le cadre des cours interentreprises, les points suivants sont enseignés en pratique:

1. CI «sécurité au travail», en première année de formation: la protection personnelle individuelle EPI (équipement de protection) et les premiers secours sur l'exploitation agricole.

2. CI «pulvérisateur», en 2^e année de formation: le stockage correct des produits phytosanitaires, les connaissances techniques des appareils de traitements, les réglages des appareils de traitement (pulvérisateur) et la protection personnelle individuelle EPI.

3. *La formation continue sur les produits toxiques est-elle régulière et renouvelée selon les nouveaux produits mis sur le marché?*

Dans le programme de formation continue en agriculture proposé par Grangeneuve, le Service phytosanitaire cantonal met sur pied chaque année une journée dont l'objectif consiste à informer sur les nouveaux PPh et sur les nouvelles réglementations d'utilisation. Ce cours est ouvert à tous les agriculteurs, sans inscription préalable et sans frais de participation.

Dans le cadre de la formation continue agriTOP, des cours sont prévus sur le thème des produits toxiques (voir ci-dessous).

4. *Comment les formations sur la manipulation de produits toxiques sont-elles diffusées?*

La formation sur la manipulation des PPh est donnée dans le cadre de la formation initiale, comme expliqué sous la question 2, conformément aux objectifs spécifiques A 7.3.2 et D 4.2.3. De plus, les exploitations agricoles employant du personnel extrafamilial doivent appliquer un concept de sécurité. agriTOP est la solution pour le secteur de l'agriculture, proposée par l'Union suisse des paysans et les associations professionnelles affiliées pour améliorer la sécurité au travail et la protection de la santé. Un volet «produits toxiques» est inclus dans la formation de base agriTOP. En appliquant agriTOP, les agriculteurs sont préparés à remplir les exigences de la directive de la Commission fédérale de coordination de la sécurité au travail (CFST 6508) sur l'appel aux médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail. La formation continue (au minimum une journée) est obligatoire tous les 3 ans. Cette année, le Service de prévention des accidents dans l'agriculture, en collaboration avec le SECO, a élaboré la brochure «Produits phytosanitaires, travailler en sécurité», qui va dans le sens d'informer les utilisateurs sur les dangers potentiels et prendre les mesures adéquates pour protéger leur santé.

5. *Les utilisateurs de produits dangereux sont-ils informés du danger des cocktails issus de la manipulation de ces produits?*

Les indications qui figurent sur l'emballage, sur la notice d'emploi ou sur la fiche de données de sécurité et les données relatives aux possibilités d'utilisation et aux charges doivent être respectées. Pour le mélange en cuve, il faut toujours tenir compte des indications et des charges les plus restrictives. Les mélanges en cuve de différents PPh sont autorisés si leur

utilisation est justifiée (par ex. pour un traitement simultané contre des attaques fongiques et des ravageurs ou pour la lutte simultanée contre différentes adventices avec des herbicides spécifiques), et pour autant que l'instruction d'utilisation ne l'interdit pas. Le cas échéant, il peut être nécessaire d'adapter le dosage des différents produits conformément aux indications des autorités d'homologation.

Lors des cours agriTOP, le thème des «cocktails» est évoqué.

6. *Existe-t-il un organisme professionnel et spécialisé de contrôle et de conseil dans ce secteur comme il en existe dans d'autres domaines industriels concernant les maladies liées au travail?*

Le Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA) et la Fondation Agri-Sécurité Suisse (agriss) sont les organismes spécialisés de contrôle et de conseils en matière de prévention. La prévention des risques dus aux pesticides pour l'utilisateur fait partie de leur attribution.

Le Service phytosanitaire cantonal, rattaché à Grangeneuve, peut être amené à dispenser des conseils, par exemple dans le cadre de la formation continue mentionnée sous la question 3, concernant les maladies professionnelles liées à l'utilisation des PPh.

7. *A quel rythme, s'ils ont lieu, ces contrôles sont-ils exécutés?*

Sur mandat de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), le Service de prévention des accidents dans l'agriculture contrôle chaque année de 600 à 700 exploitations employant du personnel extrafamilial dans toute la Suisse. En 2014, le SPAA a effectué 108 visites d'exploitations dans le canton de Fribourg.

Le SPAA ne contrôle que les exploitations agricoles ayant du personnel extrafamilial, c'est-à-dire des employés agricoles et des apprenti-e-s. S'ils le souhaitent, les indépendants peuvent demander une visite du SPAA qui apporte volontiers ses conseils. Une visite a lieu au moins à chaque changement de génération sur l'exploitation agricole.

8. *Quelles mesures de protection ou autre doivent prendre les agriculteurs qui répandent des pesticides vis-à-vis des populations voisines aux dites cultures?*

Dans le cadre de la procédure d'homologation des PPh qui est de la compétence de l'OFAG, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires examine les produits pour s'assurer notamment qu'ils ne représentent pas de risques pour la santé humaine, que ce soit pour les utilisateurs non professionnels ou pour d'autres personnes, les riverains par exemple, en cas de dérive du produit lors de la pulvérisation.

Selon les principes des bonnes pratiques agricoles, il faut tenir compte des conditions météorologiques lors de l'utilisation de PPh et donc s'abstenir de traiter en cas de vent. Ainsi, pour être sûr d'éviter toute dérive lors de la pulvérisation, il est recommandé d'arrêter le traitement dès que la vitesse du vent dépasse 11 km/h ou 3 m/s (soit 3 sur l'échelle de Beaufort).

De plus, il est conseillé de munir les pulvérisateurs d'un système antidérive. Ce conseil est repris par exemple lors du contrôle technique des pulvérisateurs, contrôle auquel doit se soumettre chaque détenteur de pulvérisateur soumis à l'Ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13, Annexe 1 ch. 6.1.1). L'Association suisse pour l'équipement technique de l'agriculture (ASETA) est chargée de la coordination des tests et supervise les stations de contrôles sur mandat de l'OFAG. Pour le canton de Fribourg, l'Association fribourgeoise pour l'équipement technique de l'agriculture (AFETA), en collaboration avec le Service phytosanitaire cantonal, organise chaque année ces contrôles dans les différents districts du canton (tournus de quatre ans).

Le 12 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-205 Dominique Corminbœuf Strehblow/Nicolas Repond Sicherheit in der Landwirtschaft

I. Frage

Durch verschiedene audiovisuelle Reportagen auf nationaler Ebene und insbesondere aus den kantonalen Medien haben wir erfahren, dass Landwirte dem grössten Risiko ausgesetzt sind und eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, an Krebs und bestimmten Krankheiten wie Lymphdrüsenkrebs, Leukämie oder Parkinson zu erkranken. Die Krankheitsquelle ist bekannt, sie liegt insbesondere in den Pestiziden und vor allem ihren Mengen und Gemischen. In den Anbaugebieten stellen wir aber fest, dass Landarbeiter und Landwirte diese Giftstoffe im Frühling oft auf Fahrzeugen ohne Überdruckkabine oder sogar ganz ohne Kabine versprühen. Die Benutzer sind praktisch nie mit irgendeiner Sicherheitsausrüstung ausgestattet (Schutzhandschuhe, Schutzmaske usw.). Die Behandlungskosten der gemeldeten Krankheitsfälle und, vor allem, die Folgen für die Menschen in der Landwirtschaft sind jedoch gewaltig. Daher möchte ich folgende Fragen stellen:

1. *Welche Sicherheitsnormen gelten im Landwirtschaftssektor, im Kanton Freiburg und in der Schweiz?*
2. *Gibt es ein Konzept für Schulungen zu schädlichen Produkten im Rahmen der landwirtschaftlichen Ausbildung?*

3. *Wird die Weiterbildung zu den Giftstoffen regelmässig durchgeführt und wird sie erneuert, wenn neue Produkte auf den Markt kommen?*
4. *Wie werden die Ausbildungen über den Umgang mit Giftstoffen erteilt?*
5. *Werden Benutzer von gefährlichen Stoffen über die Gefahren der Gemische aus diesen Produkten informiert?*
6. *Gibt es ein professionelles und spezialisiertes Kontroll- und Beratungsorgan in diesem Bereich, wie es in anderen Industriebereichen in Bezug auf Berufskrankheiten der Fall ist?*
7. *Falls es sie gibt, in welchen Abständen werden diese Kontrollen durchgeführt?*
8. *Welche Schutz- oder weiteren Massnahmen müssen die Landwirte ergreifen, die Pestizide in der Nähe von benachbarten Kulturen ausbringen?*

Den 20. September 2016

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat fest, dass in der Einführung der Anfrage 2016-CE-205 der Begriff «Pestizide» erwähnt wird, während in den Fragen 2, 3, 4 und 5 verschiedene Begriffe verwendet werden, etwa «schädliche Produkte», «Giftstoffe» oder «Gemische». Die folgenden Antworten beziehen sich auf Pflanzenschutzmittel (PSM) im Allgemeinen. PSM dienen dazu, Kulturen vor Schädlingen zu schützen. Diese Mittel können auch Nebenwirkungen auf andere Organismen haben und ein Risiko für Mensch und Umwelt darstellen. Die Reduktion dieser Risiken kann ihrerseits die Möglichkeiten des Kulturschutzes reduzieren, was negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Landwirtschaft haben kann.

Nach dieser Präzisierung beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Welche Sicherheitsnormen gelten im Landwirtschaftssektor, im Kanton Freiburg und in der Schweiz?*

Die Sicherheitsvorschriften für die Verwendung von PSM werden im Rahmen des Zulassungsverfahrens von Pflanzenschutzmitteln erlassen. Dieses Verfahren fällt in die Zuständigkeit des Bundes, in vorliegendem Fall des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), wie in der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSMV; SR 916.161) vorgesehen. Auf kantonaler Ebene werden keine zusätzlichen Sicherheitsvorschriften erlassen. Zweck der PSMV ist es, sicherzustellen, dass die PSM hinreichend geeignet sind, vorschriftsgemäss verwendet werden und keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben.

Im Zulassungsverfahren eines Pflanzenschutzmittels beurteilt das BLW das gesundheitliche Risiko für Personen, die

direkt als Anwender eines Produktes oder indirekt bei Nachfolgearbeiten mit Pflanzenschutzmitteln in Kontakt kommen können. Falls nötig werden für diese Personen unter Berücksichtigung der toxikologischen Eigenschaften des Wirkstoffs und des entsprechenden Produktes sowie der Grösse einer möglichen Belastung Schutzmassnahmen festgelegt. Diese umfassen persönliche Schutzausrüstungen wie das Tragen von Schutzhandschuhen oder eines Schutzanzuges bis hin zu Atemschutzmasken. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beurteilt das Risiko für die beruflichen Anwender, während das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen die Produkte im Hinblick auf ihre schädlichen Auswirkungen für nicht berufliche Anwender (z. B. Hobbyanwender) überprüft.

Auf der Etikette des Pflanzenschutzmittels müssen die wesentlichen Informationen für eine korrekte Verwendung und zu besonderen Risiken sowie Sicherheitshinweise für den Nutzer enthalten sein (s. Art. 18, Abs. 6, Bst. d, Art. 55, Abs. 3 und Art. 56 PSMV in Verbindung mit Art. 39, 40, 43 und 49 der Chemikalienverordnung, ChemV, SR 813.11). Für Pflanzenschutzmittel müssen Sicherheitsdatenblätter erstellt und abgegeben werden. Sie müssen so lange aufbewahrt werden, wie das Mittel verwendet wird (Art. 59 PSMV in Verbindung mit Art. 52–56 ChemV).

2. *Gibt es ein Konzept für Schulungen zu schädlichen Produkten im Rahmen der landwirtschaftlichen Ausbildung?*

Pflanzenschutzmittel dürfen beruflich oder gewerblich nur von natürlichen Personen mit einer entsprechenden Fachbewilligung oder als gleichwertig anerkannten Qualifikation oder unter Anleitung solcher Personen verwendet werden (Art. 7, Abs. 1, Bst. a, Nr. 1, Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung, ChemRRV, SR 814.81). Die Anforderungen für den Erwerb einer Fachbewilligung sind in Anhang 1 der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und im Gartenbau vom 28. Juni 2005 (VFB-LG; SR 814.812.34) aufgeführt.

Die Bewilligung zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist in die berufliche Grundbildung Berufsfeld Landwirtschaft und deren Berufe integriert. Mit dem Erlangen des EFZ Landwirtin/Landwirt, Gemüsegärtnerin/Gemüsegärtner, Obstfachfrau/Obstfachmann oder Winzerin/Winzer erhalten die Berufsleute die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und im Gartenbau gemäss VFB-LG.

Die berufliche Grundbildung dauert drei Jahre gemäss dem Bildungsplan der OdA AgriAliForm vom 8. Mai 2008 (die OdA AgriAliForm ist Ansprechpartnerin in Fragen der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung im Berufsfeld Land- und Pferdewirtschaft). Die Grundbil-

derung setzt sich zusammen aus einer praktischen Ausbildung auf einem anerkannten Ausbildungsbetrieb einerseits und einer theoretischen Ausbildung an den kantonalen Landwirtschaftsschulen andererseits. Die Ausbildung auf dem Betrieb wird in den ersten zwei Lehrjahren ergänzt durch überbetriebliche Kurse (8 Tage).

Der Bildungsplan enthält die folgenden speziellen Zielsetzungen zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln:

I. Im Rahmen des Kompetenzbereichs A «Pflanzenbau»:

- > A7.3: Die Berufsleute bringen Pflanzenschutzmittel fachgerecht aus und berücksichtigen Anwendungs- und Umweltvorschriften. Sie sind sich der Wichtigkeit für die Ökologie bewusst;
- > A7.3.1: die Pflanzenschutzmittelmenge und Brühmenge berechnen;
- > A7.3.2: sich beim Umgang mit Pflanzenschutzmitteln korrekt schützen;
- > A7.3.3: die Pflanzenschutzmittel gefahrlos mischen und fachgerecht mit der passenden Technik zum idealen Zeitpunkt ausbringen;
- > A7.3.4: die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Umwelt beschreiben und praktisch umsetzen;
- > A7.3.5: die Spritzgeräte an geeigneten Plätzen reinigen und Spritzresten gefahrlos entsorgen;
- > A7.3.6: Pflanzenschutzmittel mit Hilfe von Unterlagen in Bezug auf ihre Wirkungsweise, ihr Abbauverhalten und den Einfluss auf die Lebensmittelqualität und Pflanzenverträglichkeit unterscheiden.

II. Im Rahmen des Kompetenzbereichs D «Mechanisierung»:

- > D.2.6: Die Berufsleute setzen mit Hilfe der Bedienungsanleitung Pflanzenschutzspritzen richtig ein;
- > D2.6.1: den Aufbau und die Funktion einer Pflanzenschutzspritze erklären;
- > D2.6.2: die Fahrgeschwindigkeit des Zugtractors genau eichen;
- > D2.6.3: die Zusammenhänge zwischen Druck, Ausbringmenge und Tropfengrösse bei den Düsen erklären;
- > D2.6.4: den richtigen Druck im Zusammenhang mit Düsengrösse, Fahrgeschwindigkeit und Ausbringmenge einstellen;
- > D2.6.5: die Ausbringmenge der Düsen auslitern und daraus die Ausbringmenge pro Hektar berechnen;
- > D2.6.6: die Aufwandmenge und richtige Konzentration der Spritzbrühe berechnen;
- > D2.6.7: Spritze und Filter fachgerecht reinigen und Restmengen und Spülwasser vorschriftsmässig entsorgen;
- > D2.6.8: Vorsichtsmassnahmen im Umgang mit Pflanzenschutzmitteln und deren Anwendung aufzeigen und umsetzen;

- > D4: Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz gewährleisten;
- > D4.2: Die Berufsleute treffen Massnahmen zur Vermeidung von Unfällen, Gesundheitsschädigungen und Vergiftungen bei Mensch und Tier. Sie schützen die Umwelt vor nachteiligen Einwirkungen;
- > D4.2.3: Vorschriften zu chemischen Stoffen und weiteren gefährlichen Substanzen bei ihrer Arbeit anwenden.

In den überbetrieblichen Kursen werden die folgenden Punkte in der Praxis unterrichtet:

1. üK «Sicherheit am Arbeitsplatz» im ersten Ausbildungsjahr: Persönliche Schutzausrüstung (PSA) und Erste Hilfe auf dem Landwirtschaftsbetrieb.
2. üK «Feldspritzen» im 2. Ausbildungsjahr: richtige Lagerung von Pflanzenschutzmitteln, technische Kenntnisse der Pflanzenschutzgeräte, Einstellung der Pflanzenschutzgeräte (Feldspritzen) und Persönliche Schutzausrüstung (PSA).
3. *Wird die Weiterbildung zu den Giftstoffen regelmässig durchgeführt und wird sie erneuert, wenn neue Produkte auf den Markt kommen?*

In dem von Grangeneuve angebotenen landwirtschaftlichen Weiterbildungsprogramm organisiert der kantonale Pflanzenschutzdienst jedes Jahr einen Informationstag über neue PSM und neue Anwendungsvorschriften. Dieser Kurs steht allen Landwirtinnen und Landwirten offen, ohne vorgängige Anmeldung und Teilnahmekosten.

Im Rahmen der Weiterbildung agriTOP sind Kurse zum Thema Giftstoffe vorgesehen (siehe weiter unten).

4. *Wie werden die Ausbildungen über den Umgang mit Giftstoffen erteilt?*

Die Ausbildung zum Umgang mit PSM wird, wie unter Frage 2 erläutert, im Rahmen der Grundbildung erteilt, entsprechend den Leistungszielen A 7.3.2 und D 4.2.3. Zudem müssen Landwirtschaftsbetriebe mit familienfremden Angestellten ein Sicherheitskonzept anwenden. agriTOP ist die Lösung des Schweizer Bauernverbandes und der angeschlossenen Fachverbände zur Förderung der Arbeitssicherheit und der Gesundheit im Landwirtschaftssektor. Die Grundausbildung von agriTOP enthält den Themenbereich «Giftstoffe». Unter Anwendung von agriTOP erfüllen die Landwirte die Anforderungen der Richtlinie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS 6508) über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit. Eine Weiterbildung (von mindestens einem Tag) alle 3 Jahre ist obligatorisch. Dieses Jahr hat die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft in Zusammenarbeit mit dem SECO die Broschüre «Sicheres Arbeiten mit Pflanzenschutzmitteln» ausgearbeitet. Damit sollen die Anwenderinnen und Anwender über potenzielle

Gefahren und angemessene Massnahmen zum Schutz ihrer Gesundheit informiert werden.

5. *Werden Benutzer von gefährlichen Stoffen über die Gefahren der Gemische aus diesen Produkten informiert?*

Die Hinweise auf der Verpackung, der Packungsbeilage und im Sicherheitsdatenblatt sowie die Angaben zur Verwendbarkeit und die Auflagen für die Anwendung müssen befolgt werden. Bei Tankmischungen gelten die jeweils strengsten Angaben und Auflagen. Tankmischungen verschiedener PSM sind erlaubt, wenn ihre Anwendung gerechtfertigt ist (z. B. gleichzeitige Behandlung gegen Pilzbefall und Schadinsekten oder gleichzeitige Bekämpfung verschiedener Unkräuter mit jeweils spezifischen Herbiziden) und die Gebrauchsanweisung dies nicht verbietet. Gegebenenfalls muss die Dosierung der einzelnen Produkte gemäss Angaben der Bewilligungsbehörden angepasst werden.

In den agriTOP-Kursen wird das Thema «Gemische» zur Sprache gebracht.

6. *Gibt es ein professionelles und spezialisiertes Kontroll- und Beratungsorgan in diesem Bereich, wie es in anderen Industriebranchen in Bezug auf Berufskrankheiten der Fall ist?*

Die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft (BUL) und die Stiftung AgriSicherheit Schweiz (agriss) sind die spezialisierten Kontroll- und Beratungsorgane im Präventionsbereich. Die Risikoprävention für den Anwender in Zusammenhang mit Pestiziden ist Teil ihres Zuständigkeitsbereichs.

Der kantonale Pflanzenschutzdienst, der Grangeneuve angegliedert ist, kann Ratschläge erteilen zu Berufskrankheiten in Zusammenhang mit PSM, zum Beispiel im Rahmen der unter Frage 3 aufgeführten Weiterbildungen.

7. *Falls es sie gibt, in welchen Abständen werden diese Kontrollen durchgeführt?*

Im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) kontrolliert die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft jährlich 600 bis 700 Betriebe mit familienfremden Angestellten in der ganzen Schweiz. 2014 hat die BUL im Kanton Freiburg 108 Betriebe besucht.

Die BUL kontrolliert nur Betriebe mit familienfremden Angestellten, d. h. mit landwirtschaftlichen Arbeitnehmern und Lernenden. Wenn sie es möchten, können die selbstständigen Familienbetriebe die BUL, die sie gerne berät, um einen Besuch bitten. Spätestens bei einem Generationenwechsel auf dem Landwirtschaftsbetrieb stattet die BUL dem Betrieb erneut einen Besuch ab.

8. *Welche Schutz- oder weiteren Massnahmen müssen die Landwirte ergreifen, die Pestizide in der Nähe von benachbarten Kulturen ausbringen?*

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens für PSM, das in der Zuständigkeit des BLW liegt, untersucht das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen die Produkte, um unter anderem sicherzustellen, dass sie kein gesundheitliches Risiko darstellen, weder für nicht berufliche Anwender noch für andere unbeteiligte Personen, die zum Beispiel neben der Parzelle wohnen, und mit dem PSM direkt oder indirekt in Kontakt kommen können (z. B. durch Drift beim Sprühen).

Nach den Prinzipien der guten landwirtschaftlichen Praxis müssen bei der Verwendung von PSM die Witterungsverhältnisse berücksichtigt werden. Bei Wind sollten daher keine PSM appliziert werden. Um Drift auf benachbarte Gebiete zu vermeiden, wird empfohlen, bei einer Windstärke von 11 km/h oder 3 m/s (Stufe 3 auf der Beaufort-Skala) die Behandlung einzustellen.

Es wird zudem empfohlen, die Spritzgeräte mit einem abdriftreduzierenden System auszustatten. Dieser Rat wird zum Beispiel bei der technischen Kontrolle der Spritzgeräte erteilt, der sich jeder der Direktzahlungsverordnung unterstehende Inhaber eines Spritzgerätes unterziehen muss (DZV, SR 910.13, Anhang 1 Ziff. 6.1.1). Der Schweizerische Verband für Landtechnik (SVLT) koordiniert im Auftrag des BLW die Durchführung von Spritzgerätestests in der Schweiz und betreut dazu die Prüfstellen in den Kantonen. Für den Kanton Freiburg organisiert der Freiburgerische Verband für Landtechnik (FVLT) in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Pflanzenschutzdienst jedes Jahr Kontrollen in den verschiedenen Bezirken des Kantons (Turnus von vier Jahren).

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-215 Chantal Pythoud-Gaillard
Reconnaissance officielle et financement des colonnes de secours fribourgeoises

I. Question

Au début du siècle passé, les premières colonnes de secours ont été créées par des membres du CAS pour organiser le sauvetage de leurs camarades alpinistes. D'ailleurs, la colonne de secours du CAS La Gruyère vient de fêter son 75^e anniversaire.

Avec l'augmentation des activités de plein air, les missions des colonnes de secours ont évolué. Aujourd'hui, celles-ci sont au service de l'ensemble de la population, elles interviennent

lors d'avalanches, d'accidents de randonnée, d'escalade, de spéléologie, de via ferrata, de parapente, d'aéronef, de base jump, de canyoning, de travail (bûcheron par ex.), support à la police pour la recherche de personnes, sécurisation de l'intervention des ambulanciers ou des pompiers en terrain difficile, évacuation de personnes pour les remontées mécaniques, la liste n'est pas exhaustive.

Notre canton compte 4 colonnes de secours: Lac-noir, Jaun, La Gruyère, Châtel-Saint-Denis, avec 137 sauveteurs. Au niveau Suisse, en 2005, le Club Alpin Suisse et la REGA ont créé la fondation du Secours Alpin Suisse. Organisées en zones, les colonnes de secours des cantons de Vaud, Fribourg, Neuchâtel Jura et Genève constituent le SARO (secours alpin romand). La section du Lac Noir fait partie de la zone ARBE (secours alpin bernois).

Les colonnes de secours fonctionnent grâce à l'engagement de bénévoles miliciens. Ces alpinistes confirmés connaissant bien leur région, ont suivi de nombreuses formations pour maîtriser parfaitement les techniques de sauvetage, avec un matériel spécifique.

Ces formations ont été acquises à leurs frais, sur leurs jours de congé ou de vacances, de même que les exercices d'entraînement réitérés plusieurs fois par année.

Le facteur temps est déterminant pour garantir les meilleures chances de survie des victimes. Pour ceci, les sauveteurs doivent pouvoir se libérer dans les plus brefs délais, leur équipement technique prêt et disponible à tout moment.

Certains sauveteurs ont acquis des spécialisations pointues dans des domaines particuliers, SSH (spécialiste sauvetage hélicoptère), conducteur de chien d'avalanche, spécialiste canyoning, chef d'intervention, instructeur, spécialiste médical, par exemple. Ils sont prêts à intervenir 24 heures sur 24, 365 jours par an. Sans indemnité de piquet, ils sont rémunérés uniquement pendant les interventions, par la REGA. Un conducteur de chien d'avalanche totalise 300 heures de travail par année. Cette formation et l'entretien de son chien lui coûte annuellement environ 3000 francs. Une tenue vestimentaire de base pour un sauveteur coûte environ 1250 francs, pour une durée moyenne de 5 ans (300 francs par an). Tous les sauveteurs mettent à disposition une grande partie de leur équipement privé (chaussures, skis, crampons, piolet, baudrier, casque, etc.).

A ceci s'ajoute pour les spécialistes, casque radio, télépager, baudrier, etc. Les stations de secours disposent de matériel de sauvetage tels que brancards alpins, matelas vacuum, corsets avec minerve, treuils manuels, matériel de sécurité et de fixation, cordes, sangles, câbles, perceuses, éclairages, radios, DVA, pelles, sondes, etc. (valeur moyenne de 37000 francs par station) pour une durée moyenne de 10 ans maximum. Pour ce qui est considéré comme «textile» à savoir: cordes,

longes, sangles, pour des raisons de normes de sécurité, le renouvellement est obligatoire.

Cumulés aux frais de formation, une station de secours a besoin de 16000 francs par an pour couvrir ses coûts, ce qui représente moins de 500 francs par sauveteur.

Actuellement le canton verse 4 centimes par habitant, soit 13 223 francs en 2015, au Secours Alpin Suisse SAS, dans le cadre d'un accord de convention basé sur une recommandation de la conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP), qui date de 1996. Chaque station de secours (4 pour Fribourg) reçoit du SAS un crédit matériel de 2450 francs par année. De ce montant, la somme d'environ 500 francs est retenue à la station pour couvrir les frais de concession radio. Il reste ainsi 2000 francs à disposition pour du matériel uniquement (tenues, cordes, mousquetons, etc.). Il n'y a pas de transfert d'argent, ni réserve, du SAS pour les stations.

Se fondant sur la situation actuelle et le retard à rattraper en termes de formation et d'infrastructure, il conviendrait d'intégrer les colonnes de secours dans la structure cantonale de secours, de conclure un accord de prestations afin de pérenniser le dispositif d'interventions et son financement. En passant cet accord de prestations avec le Secours Alpin Suisse, le financement actuellement payé par le canton de 4 centimes par habitant deviendrait caduc. Ce montant serait compris dans le montant de 64 000 francs demandé au canton de Fribourg au titre de contrat de prestation pour le financement des 4 stations de secours. Il est à préciser que l'entier de cette somme serait affecté aux stations de secours fribourgeoises uniquement.

Les sauveteurs ne demandent pas à être indemnisés pour leur disponibilité, ni pour les exercices internes à la station de secours (10 à 12 par année), ils restent des bénévoles volontaires. Cependant, nous souhaitons que leurs frais de matériel et de formations soient financés par le canton, ceux-ci seraient couverts par le montant demandé.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat reconnaît-il que les prestations des stations de secours sont indispensables pour la sécurité de notre population? Que dans les faits, elles font partie du schéma cantonal de secours et qu'à ce titre elles se doivent d'être reconnues officiellement?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat est d'avis qu'un accord de prestations doit être conclu avec le SAS?*
3. *Comme le budget 2017 est bouclé, par quel moyen pourrait-il soutenir financièrement ces colonnes de secours?*
4. *Que propose le Conseil d'Etat pour pérenniser ce financement?*

Le 3 octobre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

En 2005, le Club Alpin Suisse (CAS) et la Garde aérienne suisse de sauvetage (REGA) ont créé la Fondation du Secours Alpin Suisse (SAS). Il s'agit d'une institution indépendante, à vocation humanitaire et d'intérêt général conformément à l'article 80 et suivants du Code civil.

Cette fondation a pour but de venir en aide aux personnes en détresse et se charge en particulier du sauvetage et de l'aide d'urgence à des personnes accidentées ou malades dans des régions difficilement accessibles, alpines et préalpines de Suisse et des pays voisins.

Le financement du SAS est principalement assuré par ses deux fondateurs ainsi que par les cotisations des pouvoirs publics et les recettes issues des interventions facturées. S'appuyant sur des recommandations de la CCDJP de 1996, le canton de Fribourg soutient financièrement la fondation à hauteur de 4 centimes par habitant. Cette subvention annuelle relève du budget de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

Le canton met en outre à disposition des colonnes de secours son système d'alarme GAFRI (Gestion des alarmes Fribourg), géré par le Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM), en collaboration avec la Police cantonale. Ce système permet d'alarmer téléphoniquement de manière simple et rapide tous les sauveteurs saisis dans la base de données. Cette prestation n'est pas facturée par l'Etat.

La Police cantonale fribourgeoise collabore étroitement avec les colonnes de secours du canton depuis de nombreuses années. Elle fait appel aux compétences de ces dernières pour toutes les opérations de recherches ou missions de sauvetage en terrain difficile, accidenté et difficilement accessible, lorsque policiers et ambulanciers ne peuvent s'y aventurer, notamment pour des raisons de sécurité. En effet, l'intervention et le secours en montagne requièrent des connaissances et aptitudes particulières qui ne peuvent être exigées du personnel policier. Ces missions ne pourraient en l'état être supportées par la gendarmerie pour des raisons d'effectifs, de coûts de formation et d'équipement.

Les missions des colonnes de secours et de la Police cantonale sont clairement définies. Les services de la Police gèrent et coordonnent les engagements impliquant les partenaires de sauvetage, procèdent aux mesures d'enquête et à l'établissement du rapport à l'Autorité compétente. De leur côté, les colonnes de secours effectuent leurs missions de sauvetage, le cas échéant assurent la sécurité des partenaires engagés. Elles fournissent également des spécialistes médicaux, cynophiles, en sauvetage hélicoptère, en canyoning ou encore en remontées mécaniques, pour un nombre important d'interventions (accident d'escalade, désincarcération d'un véhicule dans un ravin, intervention et recherches lors d'une avalanche, chute mortelle, disparition de personne, etc.). Les sauveteurs sont atteignables 24/24 heures et interviennent sans délai.

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

1. *Le Conseil d'Etat reconnaît-il que les prestations des stations de secours sont indispensables pour la sécurité de notre population? Que dans les faits, elles font partie du schéma cantonal de secours et qu'à ce titre elles se doivent d'être reconnues officiellement?*

Le Conseil d'Etat reconnaît que les prestations des stations de secours sont indispensables pour la sécurité de la population fribourgeoise. En leur absence, l'Etat de Fribourg serait contraint de mettre en place un autre maillon dans la chaîne du sauvetage, à l'instar du canton du Valais (sauvetage assuré par une organisation propre au canton, l'Organisation Cantonale Valaisanne des Secours – OCVS).

En regard du nombre d'interventions annuel, la solution des colonnes de secours semble tout à fait adaptée aux régions préalpines. L'utilité publique des stations de secours n'a d'ailleurs jamais été mise en cause par le Conseil d'Etat. En respectant la recommandation de la CCDJP de 1996 et en versant la contribution de 4 centimes par habitant au SAS, le canton de Fribourg reconnaît officiellement cette fondation et les stations de secours affiliées.

Toutefois, selon l'éditorial du rapport annuel 2015 du SAS¹, la fondation souhaite que le sauvetage en montagne reste organisé par des institutions privées. Dans ce contexte, l'intégration des colonnes de secours dans une structure cantonale semble peu réaliste. Poursuivre, voire intensifier, la collaboration avec les acteurs de la sécurité publique, par exemple par le biais de formations communes, semble être une approche plus pragmatique.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat est d'avis qu'un accord de prestations doit être conclu avec le SAS?*

Le SAS a conclu des accords individuels de prestations avec certains cantons disposant de stations de secours sur leur territoire (GR, BE, SG, LU, SZ, TI, GL, UR, OW, NW, AI, AR). A titre d'exemple, le Grand Conseil du canton de Berne a décidé, par arrêté du 8 septembre 2015, de conclure un contrat de prestations avec le SAS stipulant notamment le versement, pour les années 2016 à 2025, d'une contribution annuelle de 221 000 francs.

Au vu de l'augmentation constante du nombre d'interventions impliquant les colonnes de secours, de l'évolution technique des équipements de sauvetage moderne et des nouveaux besoins de formations qui en découlent, le Conseil d'Etat se déclare favorable à réexaminer la situation, tout en tenant compte de la recommandation tarifaire de la CCDJP.

¹ SECOURS ALPIN SUISSE (SAS), Rapport annuel 2015, p. 3, https://www.secoursalpin.ch/fileadmin/user_upload/ars_internet/portrait/publikationen/jahresberichte/ARS_Jahresbericht_2015_F_low.pdf

Des démarches seront prochainement entreprises dans ce sens au début de l'année 2017.

3. *Comme le budget 2017 est bouclé, par quel moyen pourrait-il soutenir financièrement ces colonnes de secours?*

Dans le cadre de la dissolution de la Caisse cantonale des invalides, fonds créé le 26 mars 1857 dans le but de venir en aide aux militaires blessés ou mutilés au service cantonal et de secourir les veuves et les orphelins des militaires ayant trouvé la mort, le Conseil d'Etat décide d'octroyer un montant de 94 373.65 francs aux colonnes de secours fribourgeoises. Cette contribution fera l'objet d'un paiement échelonné, à convenir dans le cadre de l'accord de prestations conclu avec le SAS.

4. *Que propose le Conseil d'Etat pour pérenniser ce financement?*

L'octroi de la contribution susmentionnée constitue un premier pas en faveur des colonnes de secours du canton. La question d'une pérennisation du financement à plus long terme, respectivement au-delà de la période fixée dans l'accord de prestations avec le SAS, sera réétudiée en temps voulu.

Le 12 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-215 Chantal Pythoud-Gaillard Offizielle Anerkennung und Finanzierung der Freiburger Rettungskolonnen

I. Anfrage

Zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts gründeten SAC-Mitglieder die ersten Rettungskolonnen, um die Rettung ihrer Bergsteigerkameraden zu organisieren. So hat der SAC La Gruyère gerade sein 75-jähriges Bestehen gefeiert.

Mit der Zunahme der Outdoor-Aktivitäten haben sich die Aufgaben der Rettungskolonnen verändert. Heute dienen sie der gesamten Bevölkerung: Sie helfen bei Lawinenverschüttungen, bei Unfällen in den Sportarten Wandern, Klettern, Höhlenerkundung, Klettersteigen, Gleitschirmfliegen, Base Jumpen und Canyoning sowie bei Flug- und Arbeitsunfällen (z. B. Holzfäller), sie unterstützen die Polizei bei der Suche nach verschwundenen Personen, sichern die Einsätze von Rettungssanität und Feuerwehr in schwierigem Gelände und evakuieren Personen aus Seilbahnen. Die Liste ist nicht abgeschlossen.

In unserem Kanton gibt es 4 Rettungskolonnen: Schwarzsee, Jaun, La Gruyère und Châtel-Saint-Denis mit insgesamt 137 Rettungskräften. Auf nationaler Ebene haben der Schweizer Alpen Club (SAC) und die REGA 2005 die Stiftung Alpine Rettung Schweiz (ARS) gegründet. Die Stiftung ist in Regionen aufgeteilt, wobei die Rettungskolonnen der Kan-

tone Waadt, Freiburg, Neuenburg, Jura und Genf die Region SARO (Alpine Rettung Westschweiz) bilden. Die Sektion Schwarzsee gehört zur Region ARBE (Alpine Rettung Bern).

Die Rettungskolonnen funktionieren dank dem Engagement von Freiwilligen. Die erfahrenen Bergsteiger/innen kennen ihre Region gut und haben zahlreiche Ausbildungen absolviert, um die verschiedenen Rettungstechniken mit spezifischem Material perfekt zu beherrschen.

Sie haben diese Ausbildungen auf eigene Kosten in ihrer Freizeit oder in den Ferien absolviert, ebenso wie die mehrmals pro Jahr stattfindenden Übungen.

Der Faktor Zeit ist entscheidend für die Überlebenschancen der Opfer. Deshalb müssen sich die Rettungskräfte innert kürzester Zeit frei machen können und ihre technische Ausrüstung muss jederzeit bereit und verfügbar sein.

Manche Rettungskräfte sind in bestimmten Bereichen hoch spezialisiert, beispielsweise als RSH (Fachspezialist/in Helikopter), Lawinenhundeführer/in, Fachspezialist/in Canyoning, Einsatzleiter/in, Instruktor/in oder Fachspezialist/in Medizin. Sie sind rund um die Uhr und 365 Tage im Jahr einsatzbereit. Sie erhalten keine Pikett-Entschädigung, sondern werden von der REGA nur für ihren Einsatz entlohnt. Hundeführer/innen kommen auf 300 Arbeitsstunden pro Jahr. Ihre Ausbildung und die Haltung des Hundes kosten sie jährlich rund 3000 Franken. Die Grundausrüstung an Kleidern für eine Retterin/einen Retter kostet rund 1250 Franken und hält durchschnittlich 5 Jahre (300 Franken pro Jahr). Alle Retter/innen stellen einen Grossteil ihrer Privatausrüstung zur Verfügung (Schuhe, Skier, Steigeisen, Pickel, Klettergurt, Helm usw.).

Bei den Fachspezialisten kommen noch Headset, Telepager, Klettergurt usw. hinzu. Die Rettungsstationen verfügen über Rettungsmaterial wie Tragbahnen, Vakuum-Matratzen, Korsetts mit Kopfstütze, Handseilwinden, Sicherungs- und Fixierungsmaterial, Seile, Spanngurte, Kabel, Bohrmaschinen, Scheinwerfer, Radios, Lawinenverschüttungssuchgeräte (LVS), Schaufeln, Sondierstangen usw. (Durchschnittswert 37 000 Franken pro Station), das im Durchschnitt höchstens 10 Jahre hält. Sogenannt «textiles» Material, also Seile, Lastarme und Spanngurte müssen aufgrund von Sicherheitsnormen regelmässig ersetzt werden.

Zusammen mit den Ausbildungskosten hat eine Rettungsstation jährliche Kosten von 16 000 Franken zu decken, was weniger als 500 Franken pro Rettungskraft entspricht.

Zurzeit zahlt der Kanton der Alpen Rettung Schweiz ARS 4 Rappen pro Einwohner/in (2015: 13 223 Franken) gemäss einem Abkommen, das auf einer Empfehlung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) von 1996 basiert. Jede Rettungsstation (4 im Kanton Freiburg) erhält von der ARS einen Materialkredit

von jährlich 2450 Franken. Von diesem Betrag werden der Station rund 500 Franken zur Deckung der Kosten für die Radiokonzession abgezogen. Es bleiben also nur 2000 Franken für das Material (Bekleidung, Seile, Karabiner usw.). Die Rettungsstationen erhalten von der ARS weder zusätzliches Geld noch Reserven.

Aufgrund der aktuellen Situation und des Rückstands in Sachen Ausbildung und Infrastruktur wäre es angebracht, die Rettungskolonnen in das kantonale Notfallsystem zu integrieren und eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen, um das Einsatz- und Finanzierungsdispositiv dauerhaft zu verankern. Durch diese Leistungsvereinbarung mit der Alpen Rettung Schweiz würde der aktuelle Beitrag des Kantons von 4 Rappen pro Einwohner/in hinfällig. Dieser Betrag wäre in den 64 000 Franken der Leistungsvereinbarung für die Finanzierung der vier Rettungsstationen inbegriffen, um die der Kanton Freiburg ersucht wird. Dabei würde die gesamte Summe allein den Freiburger Rettungsstationen zugute kommen.

Die Rettungskräfte verlangen keine Entschädigung für ihre Verfügbarkeit und die internen Übungen der Rettungsstationen (10–12 pro Jahr), sie bleiben freiwillige Helfer. Wir wünschen jedoch, dass ihre Material- und Ausbildungskosten vom Kanton finanziert werden, was mit dem genannten Betrag möglich wäre.

Daher stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Anerkennt der Staatsrat, dass die Leistungen der Rettungsstationen für unsere Bevölkerung unverzichtbar sind? Dass sie in Tat und Wahrheit Teil des kantonalen Notfallsystems sind und als solche offiziell anerkannt werden müssen?*
2. *Ist der Staatsrat der Meinung, dass mit dem ARS eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden sollte?*
3. *Wie könnte er die Rettungskolonnen jetzt, da der Voranschlag 2017 abgeschlossen ist, finanziell unterstützen?*
4. *Was schlägt der Staatsrat für eine dauerhafte Verankerung der Finanzierung vor?*

Den 3. Oktober 2016

II. Antwort des Staatsrats

2005 gründeten der Schweizer Alpen Club (SAC) und die Schweizerische Rettungsflugwacht (REGA) die Stiftung Alpine Rettung Schweiz (ARS). Sie ist eine selbständige, humanitäre und gemeinnützige Organisation im Sinne von Artikel 80 ff. des Zivilgesetzbuchs.

Die Stiftung hat zum Zweck, Personen in Not zu helfen, und kümmert sich insbesondere um die Rettung von und die Not- hilfe für verunglückte und kranke Personen in alpinen und

voralpinen und schwer zugänglichen Regionen der Schweiz und ihrer Nachbarstaaten.

Die Finanzierung der ARS wird hauptsächlich durch ihre zwei Stifter sowie durch Beiträge der öffentlichen Hand und Einnahmen aus den in Rechnung gestellten Einsätzen gewährleistet. Gestützt auf Empfehlungen der KKJPD von 1996 unterstützt der Kanton Freiburg die Stiftung mit 4 Rappen pro Einwohner/in. Diese jährliche Subvention ist im Voranschlag der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) enthalten.

Ausserdem stellt der Kanton den Rettungskolonnen sein Alarmsystem GAFRI (Gestion des alarmes Fribourg) zur Verfügung, welches das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM) gemeinsam mit der Kantonspolizei verwaltet. Mit diesem System können alle in der Datenbank erfassten Rettungskräfte einfach und schnell telefonisch alarmiert werden. Diese Leistung wird vom Staat nicht in Rechnung gestellt.

Die Freiburger Kantonspolizei arbeitet seit vielen Jahren eng mit den Rettungskolonnen des Kantons zusammen. Sie greift bei allen Such- und Rettungsaktionen in schwierigem, zerklüftetem und schwer zugänglichem Gelände auf ihre Kompetenzen zurück, wenn sich Polizistinnen und Polizisten und Rettungssanitäter/innen namentlich aus Sicherheitsgründen nicht an den Ort des Geschehens wagen können. Bergeinsätze und -rettungen erfordern besondere Kenntnisse und Fähigkeiten, die vom Polizeipersonal nicht verlangt werden können. Deshalb könnte die Gendarmerie diese Aufgaben aus Gründen des Personalbestands sowie der Ausbildungs- und Ausrüstungskosten nicht erfüllen.

Die Aufträge der Rettungskolonnen und der Kantonspolizei sind klar definiert. Die Polizeidienste leiten und koordinieren die Einsätze, an denen Rettungspartner beteiligt sind, führen Untersuchungsmassnahmen durch und erstellen Rapporte zuhanden der zuständigen Behörde. Die Rettungskolonnen leisten hingegen Rettungseinsätze und sorgen gegebenenfalls für die Sicherheit der beteiligten Partner. Bei vielen Einsätzen (Kletterunfall, Bergung eines Fahrzeugs aus einer Schlucht, Einsatz und Suche bei Lawinen, Sturz mit Todesfolge, Personensuche usw.) stellen sie auch Fachspezialistinnen und -spezialisten für Medizin, Helikopterrettung, Canyoning, Seilbahnen und Lawinenhundeführer/in zur Verfügung. Die Rettungskräfte sind rund um die Uhr erreichbar und sofort einsatzbereit.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Anerkennt der Staatsrat, dass die Leistungen der Rettungsstationen für unsere Bevölkerung unverzichtbar sind? Dass sie in Tat und Wahrheit Teil des kantonalen Notfallsystems sind und als solche offiziell anerkannt werden müssen?*

Der Staatsrat anerkennt, dass die Leistungen der Rettungsstationen für die Freiburger Bevölkerung unverzichtbar sind. Ohne sie wäre der Staat Freiburg gezwungen, die Rettungskette mit einem anderen Glied zu schliessen, wie dies der Kanton Wallis getan hat (die Rettung erfolgt durch die kantonseigene Kantonale Walliser Rettungsorganisation – KWRO).

Verglichen mit der jährlichen Zahl der Rettungseinsätze erscheinen die Rettungskolonnen als durchaus angemessene Lösung für die voralpinen Regionen. Die Gemeinnützigkeit der Rettungsstationen wurde vom Staatsrat denn auch nie in Frage gestellt. Indem er die Empfehlung der KKJPD von 1996 beherzigt und den Beitrag von 4 Rappen pro Einwohner/in an die ARS überweist, anerkennt der Kanton Freiburg die Stiftung und die ihr angegliederten Rettungsstationen offiziell.

Dem Editorial des Jahresberichts 2015 der ARS¹ zufolge wünscht sich die Stiftung jedoch, dass die Bergrettung weiterhin von privaten Institutionen organisiert wird. Aus diesem Grund erscheint die Integration der Rettungskolonnen in eine kantonale Struktur wenig realistisch. Ein pragmatischerer Ansatz bestünde darin, die Zusammenarbeit mit den Akteuren der öffentlichen Sicherheit weiterzuführen und sie beispielsweise mit gemeinsamen Schulungen zu intensivieren.

2. *Ist der Staatsrat der Meinung, dass mit dem ARS eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden sollte?*

Die RAS hat mit einigen Kantonen, auf deren Gebiet Rettungsstationen bestehen, individuelle Leistungsvereinbarungen abgeschlossen (GR, BE, SG, LU, SZ, TI, GL, UR, OW, NW, AI, AR). So hat zum Beispiel der Grosse Rat des Kantons Bern am 8. September 2015 beschlossen, einen Leistungsvertrag mit der ARS abzuschliessen, in dem für die Jahre 2016–2025 namentlich die Überweisung eines Jahresbeitrags von 221 000 Franken festgelegt wurde.

Angesichts der ständig zunehmenden Einsätze mit Beteiligung der Rettungskolonnen, der technischen Entwicklung der modernen Rettungsausrüstung und der damit verbundenen neuen Ausbildungsbedürfnisse befürwortet der Staatsrat eine Überprüfung der Situation unter Berücksichtigung der Tarifempfehlung der KKJPD. Er will über die Tarifempfehlung der KKJPD hinausgehen und mit der ARS eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Anfang 2017 werden Schritte in diese Richtung unternommen.

3. *Wie könnte er die Rettungskolonnen jetzt, da der Vorschlag 2017 abgeschlossen ist, finanziell unterstützen?*

Der Staatsrat hat beschlossen, den Freiburger Rettungskolonnen im Rahmen der Auflösung der kantonalen Invalidenversicherung Fr. 94 373.65 zuzusprechen. Dieser Fonds war

am 26. März 1857 mit dem Ziel eingerichtet worden, Soldaten, die im kantonalen Dienst verletzt oder verstümmelt wurden, zu helfen sowie die Witwen und Waisen von zu Tode gekommenen Soldaten zu unterstützen. Die Unterstützung für die Rettungskolonnen soll im Rahmen von schrittweisen Zahlungen erfolgen, die im Leistungsvertrag mit der ARS zu vereinbaren sind.

4. *Was schlägt der Staatsrat für eine dauerhafte Verankerung der Finanzierung vor?*

Die Gewährung der oben beschriebenen Unterstützung ist ein erster Schritt zugunsten der kantonalen Rettungskolonnen. Die Frage einer längerfristigen Verankerung der Finanzierung bzw. einer Finanzierung über den in der Leistungsvereinbarung mit der ARS festgelegten Zeitraum hinaus wird zu gegebener Zeit geprüft.

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-225 Laurent Thévoz Le smart living lab et l'option «zéro carbone» de blueFACTORY

I. Question

«Le site blueFACTORY est défini comme un quartier «zéro carbone». Cette notion fait référence au bilan carbone des bâtiments sur le site.» (Point 2.2. de la charte d'utilisation de blueFACTORY).

La petite plaquette de présentation du smart living lab distribuée lors de la journée portes ouvertes du 8 novembre 2016 fait plusieurs fois référence aux impacts de ses activités actuelles (avec le Solar Decathlon) et futures (avec par exemple le bâtiment propre du SLL) pour souligner ses contributions dans le domaine de l'habitat du futur en termes de durabilité et d'empreinte environnementale.

Elle fait également une référence explicitement au site de blueFACTORY, quartier d'innovation à Fribourg. Tout permet donc de penser que le smart living lab va représenter à la fois une illustration concrète de ce que peut être l'option «zéro carbone» du site blueFACTORY et une contribution exceptionnelle à la concrétisation progressive de ce pari.

Cependant, nulle part, il n'est fait mention – dans ladite plaquette – que le quartier d'innovation blueFACTORY a pris le pari audacieux et particulièrement opportun d'une option «zéro carbone» ni que le smart living lab contribuera de manière exemplaire à sa concrétisation.

¹ ALPINE RETTUNG SCHWEIZ (ARS), Jahresbericht 2015, S. 3, https://www.secoursalpin.ch/fileadmin/user_upload/ars_internet/portrait/publikationen/jahresberichte/ARS_Jahresbericht_2015_D_low.pdf

D'où mes questions au Conseil d'Etat:

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle les activités liées au smart living lab vont permettre de concrétiser de manière exemplaire l'option «zéro carbone» du quartier d'innovation blueFACTORY?*
2. *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il et apprécie-t-il l'absence de toute mention à l'option «zéro carbone» du site blueFACTORY dans la plaquette de présentation du smart living lab, alors qu'elle représente un élément central de ce projet stratégique pour le canton?*
3. *Le Conseil d'Etat entend-il s'assurer, à travers sa participation au conseil d'administration, que les précieuses contributions du smart living lab à l'option «zéro carbone» seront systématiquement mises en évidence à l'avenir pour donner corps et confirmer sa pertinence pour le site blueFACTORY?*

Le 13 octobre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance de la présence du smart living lab (SLL) à Fribourg. Le projet SLL s'inscrit dans le cadre d'une implantation scientifique et académique permanente de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) dans le canton de Fribourg (antenne EPFL). Il crée un centre de recherche dans le domaine de l'habitat du futur, assurant également le transfert de connaissances vers l'industrie. Ce projet, qui a emménagé le 1^{er} décembre 2015 dans la «Halle bleue» sur le site de blueFACTORY, intègre une collaboration entre l'EPFL, l'Université de Fribourg (UNIFR) et la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg (HEIA-FR).

Par sa nature unique en Suisse, ce projet multidisciplinaire ciblé sur une problématique forte doit permettre de positionner non seulement blueFACTORY, mais Fribourg comme centre de compétence sur cette thématique porteuse dans le futur. Des collaborations industrielles fortes, notamment avec le cluster Energie-Bâtiment, permettront de garantir le transfert de technologies vers les entreprises de la construction, profilant notre canton et ses entreprises dans un domaine-clef de son économie.

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle les activités liées au smart living lab vont permettre de concrétiser de manière exemplaire l'option «zéro carbone» du quartier d'innovation blueFACTORY?*

La mission du SLL consiste à développer des recherches qui contribuent à un habitat (espaces privés ou professionnels) conciliant confort, qualité de vie et très faible impact environnemental. Son premier projet de recherche est destiné à développer son propre bâtiment sur le site blueFACTORY

et a pour objectif principal de minimiser l'impact carbone de ce futur bâtiment. Bien qu'appliqués au cas d'étude du smart living lab, les résultats de ces travaux seront largement généralisables à d'autres projets de construction. Parmi les produits attendus figure la création d'un logiciel permettant d'évaluer les conséquences en termes de bilan carbone des choix architecturaux.

Le smart living lab a pour ambition que ces recherches aient un débouché vers la pratique. Il est donc ouvert et motivé à transmettre, lorsque cela est possible et pertinent, les résultats de ces travaux à Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA), qui sera le maître d'ouvrage du bâtiment du smart living lab et des autres bâtiments du quartier, et à contribuer à la mise en pratique des solutions qu'il esquisse. Cela étant, le smart living lab n'est pas le garant des choix et de la démarche «zéro carbone» de blueFACTORY, qui dispose d'une complète autonomie dans ce domaine.

Il est à noter que les chercheurs du smart living lab mènent par ailleurs différents projets qui utilisent le site blueFACTORY, et en particulier la Halle Bleue, comme cas d'étude. Par exemple, dans le cadre du projet «The4bees» du Fonds européen de développement régional et en collaboration avec la HEIA-FR, ils analysent les manières d'induire des changements de comportement des consommateurs en matière énergétique. On peut également citer le projet «Building Big DATA», développé autour de la construction de la Halle Bleue et en partenariat avec la HEIA-FR, qui vise le stockage et la gestion des données énergétiques d'un bâtiment au moyen d'une interface-utilisateur attractive.

Le quartier d'innovation blueFACTORY offre ainsi d'intéressantes perspectives pour des approches et projets innovants dans ce domaine à de nombreux niveaux (urbanisme, architecture, techniques de construction, techniques énergétiques, automatisation des bâtiments et systèmes d'information et de communication). De plus, l'inscription du site dans le contexte du Park Network West EPFL de Switzerland Innovation permettra de profiter des synergies possibles entre acteurs publics et privés.

2. *Comment le Conseil d'Etat explique-t-il et apprécie-t-il l'absence de toute mention à l'option «zéro carbone» du site blueFACTORY dans la plaquette de présentation du smart living lab, alors qu'elle représente un élément central de ce projet stratégique pour le canton?*

Comme cela a été expliqué auparavant, le SLL n'a pas pour mission de garantir le label «zéro carbone» du site blueFACTORY: il n'est pas un bras opérationnel de BFF SA. Des représentants du smart living lab sont cependant intégrés dans le groupe de travail «zéro carbone» de BFF SA. Cet organe a pour mission de conseiller la direction et le conseil d'administration de blueFACTORY sur les questions d'impact environnemental et d'émissions de CO₂.

3. *Le Conseil d'Etat entend-il s'assurer, à travers sa participation au conseil d'administration, que les précieuses contributions du smart living lab à l'option «zéro carbone» seront systématiquement mises en évidence à l'avenir pour donner corps et confirmer sa pertinence pour le site blueFACTORY?*

BFF SA est sensible à l'empreinte de son quartier d'innovation sur l'environnement. Au travers d'une charte, qui est publiée sur son site internet, la société s'est engagée à proposer à ses locataires un hébergement zéro carbone. La Halle Bleue a fait l'objet de simulations et devrait être le premier bâtiment transformé du quartier en devenant à respecter, pour la partie énergie grise et exploitation, les critères de la société à 2000W de 2050. A terme, l'objectif sera de compenser les émissions de CO₂ provenant de la construction des infrastructures (énergie grise) et de l'exploitation de ces dernières, pour la totalité du quartier, par la vente d'énergie renouvelable aux divers réseaux. En sus de l'exportation du surplus de l'énergie photovoltaïque produite sur le site, une des pistes à explorer pour atteindre cet objectif serait d'y exploiter la géothermie profonde. BFF SA attend également de ses locataires qu'ils entrent dans une démarche de minimisation de leur impact carbone (low carbon) afin de respecter la philosophie du site, qui fait partie intégrante de la charte d'utilisation de ce dernier. Elle les soutient dans ce sens en mettant à disposition une infrastructure adéquate, notamment en matière de gestion des déchets ou de mobilité. BFF SA publie par ailleurs chaque année un rapport sur le bilan carbone du site blueFACTORY.

Ainsi, en fonction de la reprise des résultats des travaux du SLL sur le site blueFACTORY, la société intégrera des informations à ce propos dans sa communication relative à l'empreinte carbone. Le Conseil d'Etat, par le biais de son représentant au sein du conseil d'administration de la société, suivra ces développements avec attention. Par ailleurs, il note que le Grand Conseil sera représenté au conseil stratégique consultatif de BFF SA par l'intermédiaire de trois de ses membres, dont l'auteur de la présente question.

Le 24 janvier 2017

Anfrage 2016-CE-225 Laurent Thévoz Das Smart Living Lab und die CO₂- Neutralität von blueFACTORY

I. Anfrage

«Der Standort von Bluefactory wird als ein CO₂-neutrales Quartier bezeichnet. Dieser Begriff bezieht sich auf die CO₂-Bilanz der Gebäude auf dem Gelände.» (Punkt 2.2. des Nutzungsleitbilds von blueFACTORY).

Der Flyer des Smart Living Lab, der am Tag der offenen Tür vom 8. November 2016 verteilt wurde, verweist mehrmals auf die aktuellen (Solar Decathlon) und künftigen Auswirkungen (z.B. mit dem SLL-Gebäude), um seinen Beitrag an die Nachhaltigkeit und den ökologischen Fussabdruck im Bereich des Wohnens der Zukunft zu unterstreichen.

Der Flyer erwähnt in diesem Zusammenhang auch den Standort von blueFACTORY, dem Innovationsquartier in Freiburg. Alles weist folglich darauf hin, dass das Smart Living Lab einerseits ein konkretes Beispiel für die CO₂-Neutralität von blueFACTORY darstellt und andererseits einen ausserordentlichen Beitrag zur schrittweisen Umsetzung dieser Option leistet.

Auf dem Flyer wird jedoch nirgends ausdrücklich erwähnt, dass sich das Innovationsquartier blueFACTORY mit dem Entscheid für die CO₂-Neutralität ein besonders ehrgeiziges und zeitgemässes Ziel gesetzt hat und dass das Smart Living Lab beispielhaft zu seiner Umsetzung beitragen wird.

Meine Fragen an den Staatsrat lauten deshalb wie folgt:

1. *Teilt der Staatsrat die Meinung, dass die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Smart Living Lab dazu beitragen werden, das Ziel der CO₂-Neutralität des Innovationsquartiers blueFACTORY beispielhaft umzusetzen?*
2. *Wie erklärt sich der Staatsrat das Fehlen jeglicher Erwähnung des Ziels der CO₂-Neutralität für den Standort von blueFACTORY auf dem Flyer des Smart Living Lab, obwohl es einen zentralen Punkt dieses strategischen Projekts des Kantons darstellt, und wie beurteilt er dies?*
3. *Beabsichtigt der Staatsrat, sich künftig durch seine Vertretung im Verwaltungsrat zu vergewissern, dass der wertvolle Beitrag des Smart Living Lab zur CO₂-Neutralität des Standorts künftig systematisch hervorgehoben wird, um die Gültigkeit des Ziels für blueFACTORY zu bestätigen?*

Den 13. Oktober 2016

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend unterstreicht der Staatsrat die Bedeutung der Anwesenheit des Smart Living Labs (SLL) in Freiburg. Das SLL-Projekt steht in Verbindung mit einer ständigen wissenschaftlichen und akademischen Niederlassung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETH Lausanne) im Kanton Freiburg. Es beinhaltet ein Forschungszentrum im Bereich des künftigen Wohnens, das auch den Wissenstransfer zugunsten der Industrie gewährleistet. Im Rahmen des Projekts, das sich am 1. Dezember 2015 in der «blauen Halle» auf dem blueFACTORY-Gelände eingerichtet hat, arbeitet die ETH Lausanne mit der Universität Freiburg

(UNI-FR) und der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) zusammen.

Da es sich um ein landesweit einzigartiges, multidisziplinäres Projekt auf einem zukunftssträchtigen Gebiet handelt, sollte es nicht nur blueFACTORY, sondern auch Freiburg als Kompetenzzentrum in diesem Bereich positionieren. Eine enge Zusammenarbeit mit der Industrie, insbesondere mit dem Cluster Energie & Gebäude, wird den Technologietransfer hin zu den Bauunternehmen gewährleisten und so den Kanton und seine Unternehmen in einer Schlüsselbranche seiner Wirtschaft profilieren.

1. Teilt der Staatsrat die Meinung, dass die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Smart Living Lab dazu beitragen werden, das Ziel der CO₂-Neutralität des Innovationsquartiers blueFACTORY beispielhaft umzusetzen?

Die Aufgabe des SLL ist es, Forschung zu betreiben, die zu einer Bauweise (für Wohnen und Arbeiten) beiträgt, die Komfort, Lebensqualität und sehr geringe Umweltwirkung miteinander verbindet. Sein erstes Forschungsprojekt dient dazu, sein eigenes Gebäude auf dem Gelände von blueFACTORY zu entwickeln. Hauptziel ist es, die CO₂-Wirkung dieses künftigen Gebäudes zu minimieren. Die Resultate dieser Arbeiten, die sich zwar auf das Studienobjekt des Smart Living Lab beziehen, können weitgehend auch für weitere Bauprojekte genutzt werden. Eines der erwarteten Resultate ist eine Software, mit der beurteilt werden kann, welche Auswirkungen gewisse architektonische Entscheidungen auf die CO₂-Bilanz haben.

Das Smart Living Lab will, dass seine Forschungsergebnisse eine praktische Anwendung finden. Es ist folglich bereit und motiviert, die Resultate seiner Arbeiten, soweit sie einen Nutzen haben, der Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) weiterzugeben, die als Bauherrin des Gebäudes des Smart Living Lab und weiterer Gebäude des Quartiers auftritt. Auf diese Weise wird es dazu beitragen, die von ihm skizzierten Lösungen in die Praxis umzusetzen. Dies vorausgeschickt, ist das Smart Living Lab aber nicht für die Wahl und das Vorgehen im Hinblick auf die CO₂-Neutralität von blueFACTORY zuständig, die in diesem Bereich eigenverantwortlich handelt.

Es ist zu erwähnen, dass die Forscherinnen und Forscher des Smart Living Lab verschiedene Projekte durchführen, die den Standort von blueFACTORY und insbesondere die blaue Halle als Studienobjekt nutzen. Im Rahmen des Projekts «The4bees» des europäischen Fonds für regionale Entwicklung wird beispielsweise in Zusammenarbeit mit der HTA-FR analysiert, wie die Energieverbraucher dazu animiert werden, ihr Verhalten zu ändern. Ein weiteres Beispiel ist das Projekt «Building Big DATA», das zusammen mit der HTA-FR entwickelt wird und die blaue Halle zum Gegenstand hat. Das Projekt zielt darauf ab, mit einer attraktiven Benutzer-

oberfläche die Energiedaten eines Gebäudes zu speichern und zu verwalten.

Das Innovationsquartier blueFACTORY bietet also interessante Perspektiven für innovative Ansätze und Projekte auf verschiedenen Ebenen des Forschungsgebiets (Siedlungsgestaltung, Architektur, Bautechnik, Energietechnik, Gebäudeautomatik, Informations- und Kommunikationssysteme). Auch die Integration des Standorts in den Park Network West EPFL von Switzerland Innovation ermöglicht es, von Synergien zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu profitieren.

2. Wie erklärt sich der Staatsrat das Fehlen jeglicher Erwähnung des Ziels der CO₂-Neutralität für den Standort von blueFACTORY auf dem Flyer des Smart Living Lab, obwohl es einen zentralen Punkt dieses strategischen Projekts des Kantons darstellt, und wie beurteilt er dies?

Wie bereits erwähnt, ist es nicht Aufgabe des SLL, die CO₂-Neutralität von blueFACTORY zu gewährleisten: Es ist keine Betriebseinheit der BFF SA. Vertreter des Smart Living Lab nehmen jedoch an der Arbeitsgruppe «CO₂-Neutralität» der BFF SA teil. Dieses Organ hat die Aufgabe, die Direktion und den Verwaltungsrat der BFF SA in Fragen der Umweltwirkung und des CO₂-Ausstosses zu beraten.

3. Beabsichtigt der Staatsrat, sich künftig durch seine Vertretung im Verwaltungsrat zu vergewissern, dass der wertvolle Beitrag des Smart Living Lab zur CO₂-Neutralität des Standorts künftig systematisch hervorgehoben wird, um die Gültigkeit des Ziels für blueFACTORY zu bestätigen?

Die BFF SA ist um die Umweltwirkung ihres Innovationsquartiers besorgt. Die Gesellschaft hat sich über ihr Leitbild, das auf ihrer Website veröffentlicht ist, verpflichtet, ihren Mietern eine CO₂-neutrale Unterbringung anzubieten. Die blaue Halle ist Gegenstand von Simulationen und sollte das erste Gebäude des Quartiers werden, das nach seinem Umbau in Bezug auf die graue Energie und den Betrieb die Kriterien der bis 2050 anvisierten 2000-Watt-Gesellschaft einhält. Das langfristige Ziel ist es, die durch den Bau (graue Energie) und den Betrieb der Infrastrukturen verursachten CO₂-Emissionen für das gesamte Quartier durch den Verkauf von erneuerbaren Energien zu kompensieren, die in die verschiedenen Netze eingespiessen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, werden zusätzlich zum Export des Überschusses an vor Ort produzierter photovoltaischer Energie weitere Möglichkeiten gesucht, wie etwa die Nutzung von Tiefengeothermie. Die BFF SA erwartet auch von ihren Mietern, dass sie ihre CO₂-Bilanz optimieren (das «Low-Carbon»-Konzept mittragen), um der Philosophie des Standorts gerecht zu werden, die zum Nutzungsleitbild gehört. Sie unterstützt die Mieter entsprechend, indem sie geeignete Infrastrukturen insbesondere im Bereich der Abfallbewirtschaftung oder der

Mobilité bereitstellt. Die BFF SA veröffentlicht zudem jährlich einen Bericht über die CO₂-Bilanz des blueFACTORY-Geländes.

Sobald die Resultate aus der Arbeit des SLL auf dem blueFACTORY-Gelände umgesetzt werden, wird die Gesellschaft diese Informationen in ihre Kommunikation über den CO₂-Fussabdruck aufnehmen. Der Staatsrat wird über seinen Vertreter im Verwaltungsrat der Gesellschaft diese Entwicklungen aufmerksam verfolgen. Im Übrigen stellt er fest, dass der Grosse Rat im strategischen Beirat der BFF SA durch drei seiner Mitglieder vertreten sein wird, zu denen auch der Verfasser der vorliegenden Anfrage zählt.

Den 24. Januar 2017

Question 2016-CE-238 Nicolas Kolly Renouvellement des administrateurs de la BCF

I. Question

Le Grand Conseil a modifié la loi sur la Banque cantonale lors de sa session de juin 2016. Ces modifications sont entrées en vigueur le 3 août 2016. Les principales modifications concernaient les critères de renouvellement des administrateurs de la BCF, avec l'instauration d'un «comité de sélection» et l'inscription dans la loi d'exigences particulières pour les nouveaux administrateurs qui seront nommés.

Le but de ces modifications législatives avait été clairement exposé: trouver les meilleurs administrateurs possibles pour la Banque cantonale du canton de Fribourg, ceci notamment dans le but d'être en adéquation avec certaines exigences de la FINMA. Tel était en tout cas le vœu de la commission parlementaire en charge de ce projet de loi, et dont j'étais le président.

Désormais, les administrateurs de la BCF devront donc répondre à un certain nombre de compétences précises.

Lors des discussions en plénum, certaines propositions avaient été refusées pour des raisons de timing. Le projet du Conseil d'Etat étant présenté relativement tardivement au Grand Conseil, il fallut introduire une norme transitoire afin de prolonger le mandat des administrateurs en fonction jusqu'au 31 décembre 2016. De ce fait, il est obligatoire que les nouveaux administrateurs soient nommés par le Grand Conseil avant la fin de l'année. Or, il n'y a plus qu'une session avant la fin de l'année: la session de décembre consacrée à la reconstitution du nouveau Grand Conseil.

Au vu de ce qui précède, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent:

1. *Pourquoi aucune mise au concours n'a été publiée afin d'informer les candidats susceptibles de présenter leur dossier au comité de sélection?*
2. *Dans la mesure où la volonté du législateur, lors de la modification législative précitée, était de trouver les meilleurs candidats possibles, comment le comité de sélection peut-il s'assurer d'obtenir les meilleures candidatures existantes, sans mise au concours des postes d'administrateurs? En particulier, le comité de sélection ne se verra-t-il ainsi pas privé de potentielles excellentes candidatures provenant d'autres cantons? Est-ce que le comité de sélection agit ainsi afin de privilégier certaines candidatures qui pourraient lui être proches?*
3. *Quand est-ce que le comité de sélection présentera les candidats au Grand Conseil et au Conseil d'Etat pour nomination/élection? Ces nominations/élections pourront-elles intervenir avant la fin de l'année?*
4. *Dans la mesure où le mandat de trois administrateurs arrive à échéance le 31 décembre 2016, le conseil d'administration ne répondra plus aux exigences de la loi sur la Banque cantonale ainsi qu'aux exigences de la FINMA si leurs successeurs ne sont pas élus/nommés avant de la fin de l'année. Quelles en seront les conséquences?*

Le 3 novembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Pourquoi aucune mise au concours n'a été publiée afin d'informer les candidats susceptibles de présenter leur dossier au comité de sélection?*

Aucune mise au concours des postes d'administrateurs de la BCF n'a été effectuée, conformément à la pratique antérieure. La plupart des banques ne mettent du reste pas au concours de tels postes. Compte tenu des profils «pointus» recherchés, le cercle des candidats potentiels est en effet très limité. Les personnes disposant des qualités et compétences requises peuvent en principe aisément être identifiées par le comité de sélection.

2. *Dans la mesure où la volonté du législateur, lors de la modification législative précitée, était de trouver les meilleurs candidats possibles, comment le comité de sélection peut-il s'assurer d'obtenir les meilleures candidatures existantes, sans mise au concours des postes d'administrateurs? En particulier, le comité de sélection ne se verra-t-il ainsi pas privé de potentielles excellentes candidatures provenant d'autres cantons? Est-ce que le comité de sélection agit ainsi afin de privilégier certaines candidatures qui pourraient lui être proches?*

Le comité de sélection est composé de sept membres (quatre membres du Grand Conseil [en pratique quatre présidents

de groupe], deux membres du conseil d'administration, dont le président de ce conseil, et un membre du Conseil d'Etat). Ces sept personnes, issues de milieux différents, sont chargées de proposer des candidats. Cette procédure garantit un cadre de recrutement suffisamment étendu, en particulier compte tenu du fait que, vu les profils requis pour les postes à repourvoir (un expert fiscal diplômé, un financier disposant de connaissance des marchés internationaux et un spécialiste en informatique avec de très bonnes connaissances du domaine de la banque ou de la finance), le cercle des personnes suffisamment qualifiées est relativement restreint. Les propositions qui seront présentées au Grand Conseil au terme du processus de sélection démontrent que le comité de sélection ne tend en aucun cas à favoriser des candidatures proches, mais que son souci est celui de présenter des personnes crédibles et compétentes pour assumer les responsabilités incombant aux administrateurs de la BCF.

3. *Quand est-ce que le comité de sélection présentera les candidats au Grand Conseil et au Conseil d'Etat pour nomination/élection? Ces nominations/élections pourront-elles intervenir avant la fin de l'année?*

Compte tenu du délai fixé au 31 décembre 2016 pour le renouvellement de trois membres du conseil d'administration de la BCF, le comité de sélection a entrepris les démarches nécessaires à la nomination des nouveaux administrateurs de manière à être en mesure de respecter le délai précité. Les candidats seront proposés au Grand Conseil par le comité de sélection le 16 décembre 2016, lors d'une séance extraordinaire tenue directement après la session constitutive du Grand Conseil.

4. *Dans la mesure où le mandat de trois administrateurs arrive à échéance le 31 décembre 2016, le conseil d'administration ne répondra plus aux exigences de la loi sur la Banque cantonale ainsi qu'aux exigences de la FINMA si leurs successeurs ne sont pas élus/nommés avant de la fin de l'année. Quelles en seront les conséquences?*

Comme déjà indiqué, trois candidatures répondant aux exigences des postes à repourvoir seront présentées au Grand Conseil le 16 décembre 2016. Eu égard aux mesures exigeantes de sélection des candidats, le Conseil d'Etat ne doute pas que les nominations seront effectives avant l'échéance du délai. Si tel ne devait pas être le cas, le conseil d'administration de la BCF pourra néanmoins, si nécessaire, valablement siéger, l'article 22 al. 2 de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg fixant le quorum à quatre membres présents.

Le 5 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-238 Nicolas Kolly Neue Verwaltungsräte bei der FKB

I. Anfrage

Der Grosse Rat hat das Gesetz über die Kantonbank in der Junisession 2016 geändert. Diese Änderungen sind am 3. August 2016 in Kraft getreten. In der Hauptsache betrafen die Änderungen die Kriterien für die Neuwahl der FKB-Verwaltungsräte mit der Einführung eines «Wahlausschusses» und der gesetzlichen Verankerung besonderer Anforderungen an die neu zu ernennenden Verwaltungsräte.

Der Zweck dieser Gesetzesänderungen war klar dargelegt worden: die bestmöglichen Verwaltungsräte für die Freiburger Kantonbank finden, insbesondere um gewissen Vorgaben der FINMA zu entsprechen. Dies war jedenfalls der Wunsch der mit diesem Gesetzesentwurf betrauten parlamentarischen Kommission, deren Präsident ich war.

Die FKB-Verwaltungsräte müssen künftig einige ganz bestimmte Kompetenzen vorweisen.

Bei den Plenumsdiskussionen wurden gewisse Vorschläge aus Gründen des Timings abgelehnt. Da der Entwurf des Staatsrats dem Grossen Rat relativ spät unterbreitet wurde, musste eine Übergangsnorm eingefügt werden, um das Mandat der amtierenden Verwaltungsräte bis 31. Dezember 2016 zu verlängern. Daher müssen die neuen Verwaltungsräte zwingend noch vor Jahresende vom Grossen Rat ernannt werden. Allerdings bleibt nur noch eine Session vor dem Ende des Jahres, und zwar die Dezembersession, die Rekonstitutionssession für den neuen Grossen Rat.

Nach dem Gesagten bitte ich den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. *Weshalb wurde keine Ausschreibung zur Information der Kandidatinnen und Kandidaten veröffentlicht, die ihr Dossier beim Wahlausschuss einreichen könnten?*
2. *Wenn es der Wille des Gesetzgebers war, mit dieser Gesetzesänderung die bestmöglichen Kandidaten zu finden, wie kann der Wahlausschuss sicherstellen, die besten Kandidaturen zu erhalten, ohne die Verwaltungsratsposten auszuschreiben? Entgehen dem Wahlausschuss damit insbesondere nicht auch potenzielle, ausgezeichnete Kandidaturen aus anderen Kantonen? Handelt der Wahlausschuss so, um gewisse Kandidaturen zu bevorzugen, die ihm nahestehen könnten?*
3. *Wann wird der Wahlausschuss dem Grossen Rat und dem Staatsrat die Kandidatinnen und Kandidaten zur Ernennung/Wahl präsentieren? Können diese Ernennungen/Wahlen noch vor Jahresende erfolgen?*

4. *Da das Mandat von drei Verwaltungsräten am 31. Dezember 2016 endet, wird der Verwaltungsrat den Vorgaben des Gesetzes über die Kantonalbank und der FINMA nicht mehr entsprechen, wenn ihre Nachfolger nicht vor Ende des Jahres gewählt/ernannt werden. Was für Folgen wird dies haben?*

Den 3. November 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. *Weshalb wurde keine Ausschreibung zur Information der Kandidatinnen und Kandidaten veröffentlicht, die ihr Dossier beim Wahlausschuss einreichen könnten?*

Wie nach der bisherigen Praxis wurden die Verwaltungsratsposten bei der FKB nicht ausgeschrieben. Die meisten Banken schreiben übrigens solche Posten nicht aus. Entsprechend den anspruchsvollen Anforderungsprofilen ist der Kreis der potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten tatsächlich sehr begrenzt. Für den Wahlausschuss sind die Personen, die über die erforderlichen Qualitäten und Fähigkeiten verfügen, im Prinzip einfach auszumachen.

2. *Wenn es der Wille des Gesetzgebers war, mit dieser Gesetzesänderung die bestmöglichen Kandidaten zu finden, wie kann der Wahlausschuss sicherstellen, die besten Kandidaturen zu erhalten, ohne die Verwaltungsratsposten auszuschreiben? Entgehen dem Wahlausschuss damit insbesondere nicht auch potenzielle, ausgezeichnete Kandidaturen aus anderen Kantonen? Handelt der Wahlausschuss so, um gewisse Kandidaturen zu bevorzugen, die ihm nahestehen könnten?*

Der Wahlausschuss besteht aus sieben Mitgliedern (vier Mitglieder des Grossen Rats [in der Praxis vier Fraktionspräsidenten], zwei Mitglieder des Verwaltungsrats, darunter der Verwaltungsratspräsident, und ein Mitglied des Staatsrats). Diese sieben Personen aus unterschiedlichen Kreisen haben die Aufgabe, Kandidatinnen und Kandidaten vorzuschlagen. Dieses Verfahren garantiert einen genügend grossen Rekrutierungsrahmen, vor allem wenn man bedenkt, dass in Anbetracht der Anforderungsprofile für die zu besetzenden Posten (ein diplomierter Steuerexperte, ein Financier mit Kenntnissen der internationalen Märkte und ein IT-Spezialist mit sehr guten Kenntnissen des Bank- oder Finanzwesens) der Kreis ausreichend qualifizierter Personen relativ klein ist. An den Vorschlägen, die dem Grossen Rat nach Abschluss des Auswahlverfahrens unterbreitet werden, wird sich zeigen, dass der Wahlausschuss keineswegs dazu tendiert, Kandidaturen aus dem näheren Umfeld zu bevorzugen, sondern dass er glaubwürdige und fähige Personen vorschlagen will, die in der Lage sind, die mit dem FKB-Verwaltungsratsmandat verbundene Verantwortung zu übernehmen.

3. *Wann wird der Wahlausschuss dem Grossen Rat und dem Staatsrat die Kandidatinnen und Kandidaten zur Ernennung/Wahl präsentieren? Können diese Ernennungen/Wahlen noch vor Jahresende erfolgen?*

Da bis 31. Dezember 2016 Ersatz für drei FKB-Verwaltungsratsmitglieder gefunden werden muss, hat der Wahlausschuss die Ernennung der neuen Verwaltungsräte in die Wege geleitet, damit diese Frist eingehalten werden kann. Der Wahlausschuss wird dem Grossen Rat die Kandidatinnen und Kandidaten am 16. Dezember 2016 vorschlagen, an einer ausserordentlichen Sitzung direkt im Anschluss an die Rekonstitutionssession des Grossen Rats.

4. *Da das Mandat von drei Verwaltungsräten am 31. Dezember 2016 endet, wird der Verwaltungsrat den Vorgaben des Gesetzes über die Kantonalbank und der FINMA nicht mehr entsprechen, wenn ihre Nachfolger nicht vor Ende des Jahres gewählt/ernannt werden. Was für Folgen wird dies haben?*

Wie schon gesagt werden dem Grossen Rat am 16. Dezember 2016 drei dem Anforderungsprofil der zu besetzenden Posten entsprechende Kandidaturen präsentiert. In Anbetracht des anspruchsvollen Auswahlverfahrens zweifelt der Staatsrat nicht daran, dass die Ernennungen vor Ablauf der Frist erfolgt sein werden. Sollte dies nicht der Fall sein, so kann der FKB-Verwaltungsrat falls nötig dennoch rechtsgültig zusammentreten, denn nach Artikel 22 Abs. 2 des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank ist das Quorum bei vier anwesenden Mitgliedern erreicht.

Den 5. Dezember 2016

Question 2016-CE-240 Nicolas Repond Bactéries et staphylocoques résistants aux antibiotiques

I. Question

Dans un article du «*Matin dimanche*» du 2 octobre 2016, nous apprenions qu'un sujet inquiète grandement l'Organisation mondiale de la santé (OMS): les résistances aux antibiotiques. En effet, l'OMS et plusieurs Etats tentent depuis plusieurs années de lancer une véritable guerre contre ce qu'ils qualifient comme l'une des plus graves menaces pesant sur la santé mondiale. A l'heure où tout le monde voyage, les germes, eux aussi, s'échangent, se dispersent. La Banque mondiale estime que le problème de la résistance aux antibiotiques pourrait engendrer des effets comparables à ceux produits par la crise financière de 2008 et qu'elle pourrait faire baisser le PIB mondial de 3,8%. La menace? La multiplication de «*superbactéries*». De nouveaux germes, de plus en

plus coriaces, font régulièrement leur apparition. L'une des découvertes les plus inquiétantes a d'ailleurs été faite à l'Université de Fribourg par deux professeurs à qui un médecin genevois, qui ne savait plus quel traitement proposer à son patient, leur avait transmis une souche de bactérie responsable d'une infection urinaire. Verdict: le germe en question résiste aux deux familles d'antibiotiques de dernier recours utilisées contre les entérobactéries. Ces antibiotiques de dernier recours sont utilisés uniquement lorsque les outils thérapeutiques classiques ne fonctionnent plus et sont essentiellement réservés à un usage hospitalier pour le traitement de cas graves. D'autres médias et scientifiques rapportent des cas d'infection à SARM (*Staphylococcus aureus* résistant à la méticilline). En effet, une nouvelle souche de SARM, d'origine bovine a été trouvée chez des malades d'hôpitaux irlandais et chez des patients du Royaume-Uni et du Danemark. Ce SARM est non détectable par les moyens habituels d'analyse. Un des auteurs de la découverte précise que c'est une nouvelle lignée de SARM, d'un type complètement différent des SARM découverts dans les années 60, proche des SARM bovins, mais aussi résistant aux antibiotiques et de virulence semblable aux SARM humains nosocomiaux existants, risquant de produire de nombreuses nouvelles lignées par mutations.

Aussi, j'ai les questions suivantes:

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat est au courant de ces problématiques de santé humaine et de santé sanitaire liées aux animaux?*
2. *Si oui, a-t-il pris ou va-t-il prendre des mesures de santé humaine ou de santé vétérinaire?*
3. *Si oui, lesquelles?*
4. *Est-ce que des recherches sont entreprises à l'Université de Fribourg ou au HFR à ce sujet?*

Le 4 novembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond aux questions du député comme il suit:

1. Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique des résistances aux antibiotiques et de son importance pour notre canton et notre pays, raison pour laquelle il a salué dans sa prise de position du 13 février 2015 la stratégie nationale Antibiorésistances (StAR), mise en place par les Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de l'économie publique (DFE). En effet, l'émergence des microorganismes résistants aux antibiotiques et leurs conséquences pour la santé humaines, la médecine vétérinaire, l'agriculture et l'environnement sont une priorité dans la stratégie santé 2020 du Conseil fédéral. La stratégie StAr définit

une approche commune et multisectorielle permettant de résoudre les défis posés à ce titre dont l'objectif premier est de garantir l'efficacité des antibiotiques à long terme pour le maintien de la santé humaine et animale. Pour cela cette stratégie prévoit 35 mesures réparties en huit domaines d'action (surveillance, prévention, utilisation appropriée des antibiotiques, lutte contre la résistance, recherche et développement, coopération, information et formation, et conditions générales). Les cantons joueront un rôle primordial dans la mise en œuvre de cette stratégie conformément à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons selon la nouvelle Loi fédérale sur les épidémies.

2. Les partenaires du réseau socio-sanitaire, de la médecine vétérinaire, de l'agriculture et de l'environnement ont déjà mis en place un certain nombre de mesures. D'autres mesures seront discutées et réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale StAR, dont la coordination est du ressort de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV, DFI).
3. **Santé humaine:** Le Prof. Chuard, infectiologue du HFR, et son équipe se préoccupent de ce problème depuis de nombreuses années. Ils surveillent de manière continue la sensibilité aux antibiotiques des bactéries isolées au HFR, grâce aux données mises à leur disposition par le laboratoire de microbiologie. Le HFR participe depuis 2005 de manière volontaire au réseau national de surveillance (réseau «Anresis»), où le laboratoire microbiologique du HFR déclare les cas de résistance au centre de référence national. Les infectiologues du HFR ont introduit il y a une année dans le dossier informatisé un module qui attire l'attention des médecins sur la durée de l'antibiothérapie de leurs patients grâce à des alertes au 3^e et au 10^e jour de prescription, afin que la nécessité du traitement anti-infectieux soit reconsidérée et qu'un avis spécialisé soit requis. A l'occasion des consiliums que les infectiologues font au quotidien dans tout le HFR, ils sensibilisent sans relâche leurs collègues au problème de la surconsommation des antibiotiques. Finalement, nous venons d'apprendre que l'équipe du Prof. Chuard est co-récipiendaire avec d'autres infectiologues de Suisse romande d'un subside du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique pour un projet concernant l'«antimicrobial stewardship» qui prévoit des audits concernant la prescription et la consommation dans les centres hospitaliers qui participent.

Les résistances aux antibiotiques ne concernent pas uniquement l'hôpital mais tous les acteurs du système socio-sanitaire tels que les établissements pour personnes âgées, les cabinets médicaux et les soins à domicile. Afin de coordonner et réunir les différents acteurs concernés une plateforme cantonale pour l'hygiène, la prévention et le contrôle des infections est en train d'être créée. Le but

est de définir les bonnes pratiques, d'uniformiser les procédures de lutte contre les infections et d'assurer la sensibilisation et la formation du personnel de santé à cette problématique.

Finalement, il y a lieu de mentionner l'attribution d'un mandat de la Confédération d'exploiter un laboratoire de référence suisse sur la résistance aux antibiotiques à l'Institut microbiologie de l'Université de Fribourg conduit par le Prof. Nordmann ainsi que les travaux de recherche de cet expert de réputation internationale pour la problématique de la résistance aux antibiotiques.

Santé vétérinaire: La révision de l'ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (OMédV, RS 812.212.27) en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 a pour but d'optimiser l'utilisation correcte des médicaments vétérinaires afin d'éviter la présence de résidus indésirables de médicaments vétérinaires dans les denrées alimentaires d'origine animale et de réduire autant que possible les résistances aux antibiotiques; l'OMédV légifère sur notamment quatre grandes nouveautés qui sont les suivantes:

- la prescription, la remise et l'usage judicieux et ciblé des antibiotiques sont mentionnés explicitement dans le but de l'OMédV, à laquelle ils servent notamment de fil conducteur;
- la conclusion d'une convention Médvét requiert dorénavant une formation continue (RTV) pour tous les vétérinaires travaillant dans un cabinet vétérinaire, pour autant qu'ils accomplissent des tâches dans le cadre d'une convention Médvét. La notion de RT, responsable technique, a été remplacée par celle de RTV, «responsable technique vétérinaire»;
- en raison du développement croissant des résistances aux antibiotiques, la remise de médicaments vétérinaires à titre de stocks dans le cadre de la convention Médvét est dorénavant soumise à des restrictions pour les antibiotiques:
 - Les principes actifs antimicrobiens destinés au traitement prophylactique d'animaux de rente ne peuvent plus être remis à titre de stocks.
 - Pas de remise à titre de stocks d'antibiotiques avec des principes actifs dits critiques (céphalosporines de 3^e et de 4^e génération, fluoroquinolones et macrolides).
- il est recommandé aux vétérinaires praticiens de mettre place un concept individuel écrit par exploitation pour le tarissement des vaches.

Il y a lieu de relever également le lancement depuis 2016 de différents projets (études sur 3 à 4 ans) en Suisse en partenariat avec la Faculté VETSUISSE sur l'utilisation de thérapies antimicrobiennes et substitutives dans les

troupeaux d'animaux de rente (bovins et porcins en particulier).

A noter également le projet «Diminution de l'utilisation des antibiotiques sur les exploitations laitières» mis en place par Grangeneuve avec le soutien du SAAV et du SAgri. Ce projet d'une durée de 4 ans minium vise à développer des méthodes alternatives aux antibiotiques au niveau de la prévention ou du traitement des bovins sur les exploitations laitières. De nouvelles stratégies seront ainsi testées sur 60 exploitations du canton de Fribourg pendant plusieurs années et suivies par l'Institut agricole de Grangeneuve avec une collaboration scientifique de la faculté vétérinaire Vetsuisse de Bern.

4. Le HFR participe au projet de recherche «antimicrobial stewardship» et différents projets de recherche sont menés par l'Institut de microbiologie de l'Université de Fribourg.

Le 12 décembre 2016

—

Anfrage 2016-CE-240 Nicolas Repond Bakterien und antibiotikaresistente Staphylokokken

I. Anfrage

In einem Artikel des «Matin Dimanche» vom 2. Oktober 2016 haben wir erfahren, dass ein Thema die Weltgesundheitsorganisation (WHO) besonders stark beschäftigt: die Antibiotikaresistenz. Sowohl für die WHO als auch für verschiedene Staaten stellt Letztere eine der grössten Bedrohungen für die menschliche Gesundheit dar, weshalb sie ihr bereits vor mehreren Jahren den Kampf angesagt haben. In einer Zeit, in der sich alle das Reiten leisten können, vermischen und verbreiten sich auch die Keime. Die Weltbank geht davon aus, dass das Problem der Antibiotikaresistenz vergleichbare Auswirkungen wie die Finanzkrise von 2008 zur Folge haben und eine Senkung des globalen BIP um 3,8% verursachen könnte. Die Bedrohung liegt in der Vermehrung der sogenannten «Superbakterien». Es tauchen regelmässig neue, immer hartnäckigere Keime auf. Eine der besorgniserregendsten Entdeckungen wurde übrigens von zwei Professoren der Universität Freiburg gemacht, nachdem ein Genfer Arzt ihnen einen für eine Blaseninfektion verantwortlichen Bakterienstamm übermittlelt hatte, weil er nicht mehr wusste, welche Behandlung er seinem Patienten noch vorschlagen sollte. Das Ergebnis: Der fragliche Keim ist gegen die zwei Antibiotikagruppen resistent, die als letztes Mittel bei Enterobakterien eingesetzt werden. Diese Reserveantibiotika kommen nur dann zum Einsatz, wenn die klassischen therapeutischen Mittel nicht mehr greifen, und werden ausschliesslich in Krankenhäusern verwendet, zur Behandlung von schweren Fällen. Auch

andere Medien und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler berichten von MRSA-Infektionen (MRSA = Methicillin-resistenter *Staphylococcus aureus*). So wurde bspw. bei Patientinnen und Patienten in Spitälern Irlands, Grossbritanniens und Dänemarks ein neuer MRSA-Stamm boviner Herkunft gefunden. Dieser lässt sich mit den herkömmlichen Mitteln der Analyse nicht erkennen. Gemäss einem der Entdecker handelt es sich um einen neuen MRSA-Stamm, der sich vollkommen von den MRSA unterscheidet, die in den 60er-Jahren entdeckt wurden. Er gleicht zwar den bovinen MRSA, ist jedoch antibiotikaresistent und von vergleichbarer Virulenz wie die bereits bekannten humanen krankhaus-assoziierten MRSA. Dadurch besteht die Gefahr, dass durch Mutationen zahlreiche neue Stämme entstehen.

Angesichts dessen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Weiss der Staatsrat um diese Problematik für die Gesundheit von Mensch und Tier?*
2. *Wenn ja, hat er human- oder veterinärmedizinische Massnahmen getroffen bzw. wird er solche treffen?*
3. *Wenn ja, welche?*
4. *Werden diesbezüglich Forschungen an der Universität Freiburg oder am HFR betrieben?*

Den 4. November 2016

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet die Fragen von Grossrat Repond wie folgt:

1. Der Staatsrat ist sich der Problematik der Antibiotikaresistenzen und derer Bedeutung für unseren Kanton und unser Land bewusst. Aus diesem Grund begrüsst er in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2015 die Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz (StAR) des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Das Aufkommen von antibiotikaresistenten Mikroorganismen und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen, die Veterinärmedizin, die Landwirtschaft und die Umwelt gehören zu den Prioritäten der Strategie «Gesundheit 2020» des Bundesrates. Die Strategie StAR sieht einen gemeinsamen und bereichsübergreifenden Ansatz vor, um die Herausforderungen zu meistern. Das übergeordnete Ziel ist, die Wirksamkeit der Antibiotika zur Erhaltung der menschlichen und tierischen Gesundheit langfristig sicherzustellen. Die Strategie sieht hierfür 35 Massnahmen in acht Tätigkeitsbereichen vor (Überwachung, Prävention, sachgemässer Antibiotikaeinsatz, Resistenzbekämpfung, Forschung und Entwicklung, Information und Bildung sowie Rahmenbedingungen). Den Kantonen kommt bei

der Umsetzung dieser Strategie aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) eine wichtige Rolle zu.

2. Die Partner aus dem sozial-gesundheitlichen Netzwerk, der Veterinärmedizin, der Landwirtschaft und der Umwelt haben bereits einige Massnahmen eingeführt. Weitere Massnahmen werden im Rahmen der Umsetzung der nationalen Strategie StAR besprochen und realisiert. Koordiniert wird die Strategie StAR vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV, EDI).
3. **Menschliche Gesundheit:** Prof. Dr. med. Chuard, Infektiologe am HFR, und sein Team beschäftigen sich seit vielen Jahren mit dieser Problematik. Anhand von Daten, die sie vom mikrobiologischen Labor erhalten, überwachen sie kontinuierlich die Antibiotika-Empfindlichkeit von am HFR isolierten Bakterien. Seit 2005 beteiligt sich das HFR freiwillig am nationalen Überwachungsnetzwerk Anresis, wo das mikrobiologische Labor des HFR Fälle von Resistenzen meldet. Vor einem Jahr haben die Infektiologen des HFR im elektronischen Patientendossier ein Modul eingeführt, das Ärztinnen und Ärzte mit einer Warnung am dritten und zehnten Tag nach der Verschreibung auf die Dauer der Antibiotikatherapie ihrer Patientinnen und Patienten hinweist. Sie überprüfen daraufhin die Notwendigkeit der Behandlung mit Antibiotika neu und holen gegebenenfalls die Meinung eines Spezialisten ein. Bei Konsilien, welche die Infektiologen täglich am ganzen HFR durchführen, sensibilisieren sie stets ihre Kolleginnen und Kollegen für die Problematik von übermässigem Einsatz von Antibiotika. Wir haben ausserdem kürzlich erfahren, dass Prof. Dr. med. Chuard gemeinsam mit anderen Westschweizer Infektiologen vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung Hilfgelder für ein Projekt zur «antimicrobial stewardship» (Strategien zum rationalen Einsatz von Antiinfektiva) erhalten hat. Das Projekt sieht Audits zur Verschreibung und Einnahme in teilnehmenden Spitalzentren vor.

Die Antibiotikaresistenz betrifft nicht nur das Spital, sondern alle Akteure des sozial-gesundheitlichen Systems wie Pflegeheime, Arztpraxen und die Spitex. Um die verschiedenen Akteure zu koordinieren und zusammen zu bringen, wird derzeit eine kantonale Plattform für Hygiene, Prävention und Infektionskontrolle geschaffen. Ziel ist es, die Gute Praxis zu definieren, die Prozesse zum Kampf gegen Infektionen zu vereinheitlichen und das Gesundheitspersonal über diese Problematik aufzuklären und zu sensibilisieren.

Der Bund hat ausserdem das Institut für Mikrobiologie der Universität Freiburg damit beauftragt, ein nationales

Referenzlabor für Antibiotikaresistenzen zu betreiben. Das Institut steht unter der Leitung von Prof. Nordmann, der ein international anerkannter Experte auf dem Gebiet der Antibiotikaresistenzen ist und wichtige Forschungsarbeit leistet.

Tiergesundheit: Die Revision der Verordnung über die Tierarzneimittel vom 18. August 2004 (TAMV, SR 812.212.27), die seit dem 1. April 2016 in Kraft ist, hat das Ziel, die korrekte Verwendung von Tierarzneimittel zu optimieren, um unerwünschte Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs zu vermeiden und Antibiotikaresistenzen so weit wie möglich zu verringern. Die TAMV sieht insbesondere vier grosse Neuerungen vor:

- die bedarfsgerechte und zielgerichtete Verschreibung, Abgabe und Anwendung von Antibiotika werden explizit als Ziele der TAMV genannt und dienen als roter Faden;
- der Abschluss einer TAM-Vereinbarung verpflichtet künftig alle in einer Tierarztpraxis angestellten Tierärztinnen und Tierärzte, soweit sie Aufgaben im Rahmen einer TAM-Vereinbarung wahrnehmen, zu einer Weiterbildung (FTVT); der Begriff FTVP «fachtechnisch verantwortliche Person» wurde geändert in FTVT «fachtechnisch verantwortliche Tierärztin» und «fachtechnisch verantwortlicher Tierarzt»;
- aufgrund der zunehmenden Entwicklung von Antibiotikaresistenzen untersteht die Abgabe auf Vorrat von Tierarzneimitteln im Rahmen der TAM-Vereinbarung unter Beschränkungen für Antibiotika:
 - Antimikrobielle Wirkstoffe zur prophylaktischen Behandlung von Tieren dürfen nicht mehr auf Vorrat abgegeben werden.
 - Antibiotika mit aktiven oder kritischen Wirkstoffen (Cephalosporine 3. und 4. Generation, Makrolide und Fluorochinolone) dürfen nicht mehr auf Vorrat abgegeben werden.
- den praktizierenden Tierärztinnen und Tierärzten wird empfohlen, schriftlich ein individuelles Konzept für die Trockenstellung von Kühen festzulegen.

Seit 2016 wurden in der Schweiz gemeinsam mit der Fakultät VETSUISSE zudem verschiedene Projekte (Studien über 3 bis 4 Jahren) zu antimikrobiellen und alternativen Behandlungen bei Nutztierherden (insbesondere bei Rindern und Schweinen) lanciert.

Weiter zu erwähnen ist das Projekt «*Diminution de l'utilisation des antibiotiques sur les exploitations laitières*» des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve mit Unterstützung des LSVW und des LWA. Dieses Projekt dauert mindestens 4 Jahre und im Rahmen der

Prävention und der Behandlung von Rindern in Milchbetrieben alternative Methoden zur Antibiotikatherapie entwickeln. Neue Strategien werden in 60 Betrieben des Kantons Freiburg über mehrere Jahre vom Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve getestet und überwacht, das dabei wissenschaftlich von der Berner veterinären Fakultät Vetsuisse unterstützt wird.

4. Das HFR beteiligt sich am Forschungsprojekt «antimicrobial stewardship» sowie an diversen anderen Forschungsprojekten des Mikrobiologischen Instituts der Universität Freiburg.

Den 12. Dezember 2016

Question 2016-CE-241 Nicolas Repond/ Dominique Corminbœuf-Strehblow Qu'en est-il du BIO, à l'IAG Grangeneuve et dans le canton de Fribourg

I. Question

En janvier 2014, la DIAF sortait un plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans le canton de Fribourg. Dans ce plan d'action, que nous pouvons y lire que l'agriculture biologique répond entièrement aux objectifs inscrits dans la LAGri de même que dans la «Stratégie Développement durable de l'Etat de Fribourg» élaborée en 2011. On y apprend également que la part de la production agricole biologique du canton était de 4% à ce moment, soit un taux très inférieur à la moyenne suisse qui était de 12%, même si on y apprend que le nombre d'exploitations biologiques a augmenté de 85% entre 2000 et 2011 dans notre canton.

La vision de ce plan d'action est ambitieuse et vise une augmentation de 50% de la surface cultivée en bio dans le canton de Fribourg, d'ici 2020, afin de produire davantage de denrées alimentaires saines et de qualité, respectant le potentiel naturel des variétés et de races et de rentes tout en préservant les ressources naturelles. Bref, que du louable allant dans le sens d'une population de plus en plus en demande de produits bio.

Pourtant, après renseignement, j'ai appris que ce plan d'action n'a pas été validé par le Conseil d'Etat. Aussi, vu l'engouement et la demande du bio par la population, vu le dynamisme que développe certains cantons voisins comme Vaud avec l'école d'Agrilogie de Grange-Verney et sa foire Bio, à Moudon, ainsi que le canton de Berne avec l'école de Bio Schwand, à Münsingen, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Pour quelle(s) raison(s) ce plan d'action n'a-t-il pas été validé et mis en avant par le Conseil d'Etat?*

De même, quelles perspectives sont mises en avant aujourd'hui au niveau de l'agriculture bio:

2. *Pour la formation aux jeunes agriculteurs de l'agriculture biologique?*
3. *Pour la reconversion aux agriculteurs de l'agriculture conventionnelle au bio?*
4. *Pour la vulgarisation, la formation continue et la recherche dans ce domaine?*
5. *Pour les soutiens structurels à la production, à la commercialisation et à la transformation des produits bio?*
6. *Pour la communication et la valorisation de ce domaine?*

Biodynamique et permaculture:

7. *Quelles sont les enseignements et la formation sur la biodynamique et la permaculture à l'IAG Grangeneuve?*

De même, suite à l'acceptation par le Grand Conseil ce printemps 2016 du décret pour l'octroi d'un crédit de 12 millions de francs pour la construction, l'extension et la réaffectation de bâtiments à l'IAG de Grangeneuve:

8. *Est-ce que le Conseil d'Etat va tout mettre en œuvre pour finaliser les projets d'investissement prévus pour la période 2018–20 à la ferme biologique de Sorens?*

Le 4 novembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

La part des exploitations biologiques dans le canton de Fribourg a évolué positivement ces dernières années. Parmi les 2523 exploitations agricoles fribourgeoises touchant actuellement des paiements directs, on compte 170 exploitations biologiques. Leur part s'élève ainsi à 6,74%. S'ajouteront à cela 20 exploitations actuellement en conversion dans les deux prochaines années. Soulignons que, de manière générale, la part des exploitations biologiques en Suisse occidentale est inférieure à la moyenne suisse: en 2015, elle s'élevait à respectivement 5,8 et 6,9% dans les cantons de Vaud et de Genève (FR: 5,6), alors que la moyenne suisse atteignait 12,8%.

Les exploitations biologiques exploitent 4741 ha, soit 6,26% de la surface agricole utile totale de 75 655 ha. Cela montre une évolution réjouissante, puisque la part de la surface exploitée biologiquement s'élevait à 4% en 2011. Il existe néanmoins toujours un potentiel de développement vu que cette part atteint 12,8% à l'échelon national.

Dans le canton de Fribourg, la part des surfaces biologiques en viticulture (Vully et Cheyres) et en culture maraîchère

atteint respectivement 17 et même 26% et dépasse ainsi la moyenne. Avec seulement 4%, elle est en revanche comparativement basse en grandes cultures. S'élevant aussi à 4%, la part des exploitations laitières biologiques se situe également à un bas niveau par rapport à la moyenne nationale (8,6%; état en 2014; <https://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/marche-du-lait/structure-du-marche/production-laitiere/>).

De 2014 à 2016, les aides de l'Etat versées au titre de la promotion des produits agricoles pour des projets liés directement à l'agriculture biologique se sont élevées à 107 000 francs. Plus de détails sur les projets seront développés dans les réponses aux questions.

Concernant le rôle de Grangeneuve, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, dans la promotion de l'agriculture biologique, notons qu'un accord conclu en 1999 (dernière adaptation en 2009) scelle une collaboration intensive et fructueuse avec l'organisation de producteurs Bio Fribourg. Outre la promotion et le soutien de l'agriculture biologique dans le cadre de la formation et de la vulgarisation, cet accord comprend aussi la mise à disposition de locaux et d'infrastructures à Grangeneuve.

Le vulgarisateur spécialisé en agriculture biologique de Grangeneuve ainsi qu'un collaborateur de la ferme-école de Sorens participent, de plus, régulièrement aux séances du comité de Bio Fribourg sur invitation.

Pour une promotion accrue de la production biologique, il faut, de manière générale, tenir compte du potentiel commercial des divers secteurs de production. Si les céréales, les légumineuses à graines et les légumes présentent encore un certain potentiel, ce dernier est en revanche plus faible pour la viande et le lait. Notons aussi que l'agriculture dispose d'autres options à forte valeur ajoutée dans le cadre de la stratégie basée sur la qualité, p. ex. les appellations d'origine protégée (AOP/IGP).

Après ce commentaire général, le Conseil d'Etat répond comme suit aux diverses questions:

1. *Pour quelle(s) raison(s) ce plan d'action n'a-t-il pas été validé et mis en avant par le Conseil d'Etat?*

Le plan d'action Bio a été élaboré avec divers groupes concernés en 2012 dans le cadre d'un processus incluant des ateliers. Ce processus a débouché sur un document commun de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et de Bio Fribourg. Cela explique pourquoi ce plan d'action n'a pas été validé par le Conseil d'Etat, bien que ce dernier en ait pris connaissance. Il s'y est d'ailleurs référé dans sa réponse à la question parlementaire de Laurent Thévoz «Conversion des exploitations agricoles au bio dans le canton» (QA 3033.12). La DIAF tirera un bilan du plan d'action Bio après cinq ans en 2017 et élaborera le cas échéant un plan d'action Bio 2.

De même, quelles perspectives sont mises en avant aujourd'hui au niveau de l'agriculture bio:

2. *Pour la formation aux jeunes agriculteurs de l'agriculture biologique?*

Dans le cadre de la formation d'agriculteur CFC, Grangeneuve propose des cours bloc communs pour approfondir les connaissances en agriculture biologique en collaboration avec d'autres écoles d'agriculture de Suisse occidentale.

La formation proposée à l'échelon du CFC est par conséquent similaire à celle des autres cantons de Suisse occidentale et correspond au même système que celui qui est appliqué dans la majorité des cantons de Suisse. Seuls les cantons des Grisons, de Zurich et de Berne proposent une formation dans des classes Bio spécifiques en troisième année d'apprentissage. Des sujets concernant l'agriculture biologique sont évidemment traités régulièrement dans les cours «normaux». Une analyse est en cours pour étudier comment optimiser encore cette intégration à l'avenir.

Par ailleurs, Grangeneuve représente la Suisse romande dans la commission de la formation de Bio Suisse.

La ferme-école de Sorens est certifiée avec le bourgeon de Bio Suisse depuis dix ans. Les secteurs de production de l'exploitation sont la garde de bovins, l'élevage de cerfs, l'engraissement de porcs et la production de céréales. C'est la seule ferme école exploitée biologiquement dans la zone de montagne de Suisse.

Une parcelle de démonstration de 7 ha (la Tioleyre) est exploitée à proximité immédiate de l'école d'agriculture de Grangeneuve depuis 2014. Divers modes de culture, notamment différents types de travail du sol, peuvent y être comparés. En 2015, 140 agriculteurs ont pu étudier les trois systèmes de production «PER», «traitement du sol réduit» et «Bio» (sans certification). Chaque système est appliqué pendant un assolement de six ans. En 2016, près de 150 agriculteurs ont participé à une visite de cultures de légumineuses.

3. *Pour la reconversion aux agriculteurs de l'agriculture conventionnelle au bio?*

Comme déjà mentionné, Grangeneuve dispose d'un vulgarisateur spécialisé en agriculture biologique. Le soutien des agriculteurs souhaitant se convertir à cette dernière fait partie de ses tâches principales. Ce vulgarisateur participe aussi comme conférencier aux cours intercantonaux consacrés à la conversion à l'agriculture biologique. L'intégration de questions spécifiques au bio en grandes cultures à la ferme-école de Sorens peut aussi constituer une incitation à la conversion au bio.

La 6^e journée suisse des grandes cultures biologiques, vitrine des agriculteurs bio et PER, se tiendra le 8 juin 2017 sur l'exploitation de Frédéric Zosso à Cournillens (FR). Cette

exploitation se trouvera alors en seconde année de conversion. La production d'énergie par l'agriculture et l'utilisation des engrais organiques seront abordées pour la première fois à cette journée. Coorganisateur, Grangeneuve est fortement impliqué dans cette grande manifestation.

4. *Pour la vulgarisation, la formation continue et la recherche dans ce domaine?*

Outre le soutien à la conversion, la vulgarisation joue aussi un rôle important pour l'optimisation en continu des exploitations biologiques. Une visite de cultures est organisée chaque année sur une exploitation biologique. Elle permet de traiter des sujets d'actualité et constitue aussi une plate-forme pour l'échange de vues entre les agriculteurs.

La parcelle de démonstration «la Tioleyre» est aussi une aide précieuse pour la vulgarisation. Depuis 2015, Grangeneuve réalise, de plus, des essais exacts avec des cultures mixtes sur la parcelle Fenetta en collaboration avec l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL).

Egalement dans le cadre d'un projet du FiBL intitulé «Solutions pour une production de céréales de qualité en situations peu fertiles», dix variétés ou semences d'anciennes variétés ont été semées sur une parcelle d'essais de la ferme-école de Sorens en septembre 2016.

5. *Pour les soutiens structurels à la production, à la commercialisation et à la transformation des produits bio?*

Le canton soutien ou a soutenu aussi l'organisation Prokana, active dans la mise en marché de produits bio, le projet de commercialisation de panier croQu'terre à Romont, la promotion du projet d'huile de caméline biologique «Camelina» ou le «panier bio» pour ses cinq ans d'existence. Grâce à l'aide de Grangeneuve, l'association «Notre panier bio» a développé des recettes technologiquement sûres pour les conserves de viande que les familles paysannes peuvent fabriquer sur leur exploitation et livrer sans réfrigération.

La ferme-école de Sorens produit de la caméline bio depuis 2015 déjà. Ces projets contribuent à la notoriété des produits biologiques fribourgeois. De manière générale, Grangeneuve entend mettre l'accent sur le soutien à la commercialisation à l'avenir.

Le canton cofinance des études intercantionales en collaboration avec l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), avec des essais de cultures associées et de cultures d'esparcette. Ces études en recherche appliquée doivent permettre aux personnes intéressées de se rendre compte dans la pratique des possibilités offertes par ce type de cultures.

6. *Pour la communication et la valorisation de ce domaine?*

L'étude sur la création de valeur des produits de l'agriculture fribourgeoise (FILAGRO) de la Direction des institutions, de

l'agriculture et des forêts montre des axes stratégiques et des mesures offrant des perspectives pour une meilleure commercialisation de ces produits auprès des consommateurs. Ces résultats sont le fruit d'une collaboration avec les acteurs des diverses branches agricoles, dont notamment Bio Fribourg. Il ressort des axes d'action stratégiques que la tendance aux produits régionaux et biologiques doit être utilisée dans tous les secteurs de production et que la commercialisation et la valorisation doivent être améliorées. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la conférence de presse organisée en septembre 2016 pour présenter les résultats de l'étude s'est tenue sur une exploitation biologique. A cette occasion, la stratégie basée sur la valeur ajoutée a été présentée aux milieux spécialisés ainsi qu'à un large public aussi à l'aide de produits biologiques novateurs.

Les agriculteurs biologiques fribourgeois organisent chaque année le marché bio en ville de Fribourg pour présenter leur vaste palette de produits et soigner les contacts avec les consommateurs. Des produits bio de la région, notamment aussi les vins biologiques des Vignoble de l'Etat de Fribourg du Domaine des Faverges, ainsi que diverses activités et informations des organisations partenaires sont proposés lors de cette manifestation conviviale en plein centre de Fribourg.

Le canton a également soutenu la conférence publique de Lydia et Claude Bourguignon intitulée «Prendre soin de la terre et nourrir des hommes» le 30 novembre 2016, à Bulle.

Biodynamique et permaculture:

7. *Quelles sont les enseignements et la formation sur la biodynamique et la permaculture à l'IAG Grangeneuve?*

La demande de conseils et de perfectionnement en agriculture biodynamique a peu évolué, ce qui explique aussi le nombre limité d'activités de Grangeneuve dans ce domaine.

La biodynamie est néanmoins présentée dans le cours précité d'approfondissement qui fait partie de la formation initiale d'agriculteur. Le FiBL, la fondation Rheinau et l'Association Romande de Biodynamie s'occupent de la vulgarisation et du perfectionnement.

Le Conseil d'Etat décèle un intérêt plus important pour la permaculture en culture maraîchère et en horticulture. Des réflexions sont par conséquent menées pour voir si Grangeneuve pourrait proposer des conseils dans ce domaine.

De même, suite à l'acceptation par le Grand Conseil ce printemps 2016 du décret pour l'octroi d'un crédit de 12 millions de francs pour la construction, l'extension et la réaffectation de bâtiments à l'IAG de Grangeneuve:

8. *Est-ce que le Conseil d'Etat va tout mettre en œuvre pour finaliser les projets d'investissement prévus pour la période 2018–20 à la ferme biologique de Sorens?*

Le crédit cadre accepté par le Grand Conseil pour la construction, l'extension et la réaffectation de bâtiments à Grangeneuve englobe la ferme école avec l'étable, la halle polyvalente agricole et la halle de technologie alimentaire (décret 2015-DIAF-45, 21.05.15). La nouvelle étable sera construite à proximité de la porcherie. Le développement ultérieur de l'exploitation de la ferme école de Sorens est présenté dans le message relatif à la demande de crédit au Grand Conseil (stratégie de développement du site de Sorens). Les projets prévus comprennent une porcherie, une étable et des fosses à lisier pour un volume total d'investissement de 4,8 millions de francs entre 2018 et 2020. Le Conseil d'Etat évaluera ces projets dans le cadre des moyens disponibles du plan financier 2017–2021.

Le 10 janvier 2017

—

Anfrage 2016-CE-241 Nicolas Repond/ Dominique Corminbœuf-Strehblow Wie steht es um den Biolandbau, am LIG in Grangeneuve und im Kanton Freiburg?

I. Frage

Im Januar 2014 brachte die ILFD einen Aktionsplan zur Förderung des Biolandbaus im Kanton Freiburg heraus. Diesem Aktionsplan, den wir auf der Website des LIG finden können, kann entnommen werden, dass die biologische Landwirtschaft die im LandwG und in der 2011 ausgearbeiteten «Strategie nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg» verankerten Ziele vollständig erfüllt. Aus dem Plan erfährt man ausserdem, dass der Anteil der Biolandwirtschaft im Kanton damals 4% betrug und damit deutlich unter dem Schweizerischen Durchschnitt lag, der zu dieser Zeit 12% betrug, auch wenn die Anzahl Biobetriebe in unserem Kanton zwischen 2000 und 2011 um 85% zugenommen hat.

Die Vision dieses Aktionsplans ist ehrgeizig, denn die biologisch bewirtschaftete Fläche im Kanton Freiburg soll demnach bis 2020 um 50% gesteigert werden. Damit sollen mehr gesunde und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel produziert werden, indem das natürliche Potenzial der Sorten und Nutztierassen genutzt und die natürlichen Ressourcen geschont werden. Kurz gesagt, nur Lobenswertes im Sinne einer Bevölkerung mit steigender Nachfrage nach Bioprodukten.

Auf Anfrage habe ich jedoch erfahren, dass dieser Aktionsplan vom Staatsrat nicht validiert wurde. Angesichts der zunehmenden Begeisterung und Nachfrage der Bevölkerung nach Bioprodukten und aufgrund der dynamischen Entwicklung in einigen Nachbarkantonen, z. B. im Kanton Waadt, mit dem Ausbildungszentrum Agrilogie Grange-Verney und der Bio-Landwirtschaftsmesse in Moudon, und im

Kanton Bern mit der Bio-Schule Bio Schwand in Münsingen, möchte ich dem Staatsrat die folgenden Fragen stellen:

1. *Aus welchem Grund/welchen Gründen wurde der Aktionsplan vom Staatsrat nicht validiert und vorgebracht?*

Welche Perspektiven hat die Bio-Landwirtschaft heute:

2. *Bei der Ausbildung junger Landwirte in der Bio-Landwirtschaft?*
3. *Bei der Umstellung der Landwirte von konventionellem auf Biolandbau?*
4. *Bei der Beratung, der Weiterbildung und der Forschung in diesem Bereich?*
5. *Bei der Strukturförderung für die Produktion, die Vermarktung und die Verarbeitung von Bioprodukten?*
6. *Bei der Kommunikation und Wertschöpfung in diesem Bereich?*

Biodynamie und Permakultur:

7. *Welche Lehren und Ausbildungen über die Biodynamie und die Permakultur bestehen am LIG Grangeneuve?*

Und nach der Annahme durch den Grossen Rat im Frühling 2016 des Dekrets über einen Kredit von 12 Millionen Franken für den Bau, den Ausbau und die Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve:

8. *Wird der Staatsrat alles daran setzen, um die Investitionsprojekte abzuschliessen, die für den Zeitraum 2018–20 auf dem Bio-Hof Sorens vorgesehen sind?*

Den 4. November 2016

II. Antwort des Staatsrats

Der Anteil biologisch bewirtschafteter Betriebe hat sich im Kanton Freiburg in den letzten Jahren positiv entwickelt. Unter den 2523 Landwirtschaftsbetrieben im Kanton Freiburg, die zurzeit Direktzahlungen erhalten, befinden sich 170 Biobetriebe. Ihr Anteil beträgt somit 6,74%. Dazu kommen in den nächsten 2 Jahren 20 Betriebe, die sich in Umstellung befinden. Zu berücksichtigen ist, dass der Anteil der Biobetriebe in der Westschweiz generell unterdurchschnittlich ist: Im Jahr 2015 betrug der Anteil in den Kantonen Waadt und Genf 5,8% bzw. 6,9% (Freiburg: 5,6%), während er im Schweizer Durchschnitt bei 12,8% lag.

Die Biobetriebe bewirtschaften 4741 ha, was bei einer gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche von 75 655 ha 6,26% ausmacht. Dies weist auf eine erfreuliche Entwicklung hin. 2011 betrug der Anteil der biologisch bewirtschafteten Fläche 4%. Trotzdem besteht weiterhin ein Entwicklungspotenzial,

wenn man den Flächenanteil auf gesamtschweizerischer Ebene von 12,8% berücksichtigt.

Im Kanton Freiburg ist der Anteil biologisch bewirtschafteter Flächen im Weinbau (Vully und Cheyres) mit 17% und im Gemüsebau mit 26% sogar überdurchschnittlich. Vergleichsweise tief ist er hingegen bei den Ackerbauflächen mit 4%. Auch der Anteil der Biomilchbetriebe befindet sich mit 4% im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt (8,6%) auf einem bescheideneren Niveau (Stand: 2014, <https://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchmarkt/marktak-ture-strukturen/milchproduzenten/>).

Von 2014 bis 2016 beliefen sich die Finanzhilfen des Staates zur Absatzförderung für landwirtschaftliche Produkte für Projekte mit direkter Verbindung zur Bio-Landwirtschaft auf Fr. 107 000.-. Die Projekte werden in den Antworten auf die Fragen detaillierter beschrieben.

Was die Rolle des landwirtschaftlichen Instituts des Kantons Freiburg, Grangeneuve bei der Förderung des Biolandbaus betrifft, bildet eine Vereinbarung von 1999 (letzte Anpassung 2009) die Grundlage für eine intensive und fruchtbare Zusammenarbeit mit der Produzentenorganisation Bio Freiburg. Darin sind nebst der Förderung und Unterstützung des Biolandbaus in Lehre und Beratung auch die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten und Infrastrukturen in Grangeneuve enthalten.

Auch nehmen der Bioberater von Grangeneuve und ein Mitarbeiter des Schulbauernhofs Sorens auf Einladung regelmässig an Vorstandssitzungen von Bio Freiburg teil.

Grundsätzlich ist bei einer weiteren Förderung der Bioproduktion das Marktpotenzial in den einzelnen Produktionszweigen zu beachten. Getreide, Körnerleguminosen und Gemüse beinhalten weiterhin ein Potenzial, während es bei Fleisch und Milch geringer ist. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass der Landwirtschaft im Rahmen der Qualitätsstrategie andere wertschöpfungsstarke Alternativen zur Verfügung stehen, z. B. mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (AOP/IGP).

Nach diesen allgemeinen Erläuterungen beantwortet der Staatsrat die einzelnen Fragen wie folgt:

1. *Aus welchem Grund/welchen Gründen wurde der Aktionsplan vom Staatsrat nicht validiert und vorgebracht?*

Der Aktionsplan Bio wurde 2012 im Rahmen eines Prozesses mit Workshops mit verschiedenen Anspruchsgruppen erarbeitet. Als Ergebnis dieses Prozesses ist ein gemeinsames Dokument von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD und von Bio Fribourg entstanden. Aus diesem Grund hat es der Staatsrat nicht genehmigt, wohl aber zur Kenntnis genommen. Er hat im Übrigen in seiner Antwort auf die parlamentarische Anfrage QA 3033.12 von Laurent Thévoz «Umstellung der Landwirtschaftsbetriebe

auf Bio im Kanton» auf den Aktionsplan Bio hingewiesen. Die ILFD wird 2017 nach fünf Jahren eine Bilanz zum Aktionsplan Bio und gegebenenfalls einen Aktionsplan Bio 2 erstellen.

Welche Perspektiven hat die Bio-Landwirtschaft heute:

2. Bei der Ausbildung junger Landwirte in der Bio-Landwirtschaft?

Bei der Ausbildung von Landwirten EFZ bietet Grangeneuve in Zusammenarbeit mit den anderen Westschweizer Landwirtschaftsschulen gemeinsame Blockkurse zur Erlangung der Vertiefung Biolandbau an.

Das Bildungsangebot im Bereich EFZ ist folglich identisch mit den anderen Westschweizer Kantonen und entspricht demselben System wie in der Mehrheit der Schweizer Kantone. Einzig die Kantone Graubünden, Zürich und Bern bieten für das 3. Lehrjahr eine Ausbildung in spezifischen Bio-Klassen an. Selbstverständlich werden Themen des Biolandbaus regelmässig auch im «normalen» Unterricht aufgenommen. Eine Analyse ist im Gang, um zu prüfen, wie diese Integration in Zukunft noch optimiert werden kann.

Im Weiteren vertritt Grangeneuve die französische Schweiz in der Bildungskommission von Bio Suisse.

Der Schulbauernhof von Sorens ist seit 10 Jahren mit der Knospe von Bio Suisse zertifiziert. Der Betrieb beinhaltet als Betriebszweige die Rindviehhaltung, Hirschzucht, Schweinemast und Getreideproduktion. Er ist der einzige biologisch geführte Schulbauernhof in der Bergzone in der Schweiz.

In Grangeneuve wurde seit 2014 in unmittelbarer Nähe der Landwirtschaftsschule eine 7 ha grosse Demoparzelle (la Tiolleyre) angelegt. Anhand dieser Parzelle können mehrere Anbausysteme, u. a. verschiedene Arten der Bodenbearbeitung, verglichen werden. 2015 haben 140 Landwirte die drei Produktionssysteme: «ÖLN», «reduzierte Bodenbearbeitung» und «Bio» (ohne Zertifizierung) besucht. Jedes System wird in einer sechsjährigen Fruchtfolge angewandt. 2016 wurde für rund 150 Landwirte eine Flurbegehung zur Thematik Leguminosen durchgeführt.

3. Bei der Umstellung der Landwirte von konventionellem auf Bio-Landbau?

Grangeneuve verfügt wie erwähnt über einen Bioberater. Zu seinen Hauptaufgaben gehört die Unterstützung von Landwirten, die in der Umstellung auf den Biolandbau sind. Der Bioberater nimmt ebenfalls als Referent an den interkantonalen Kursen zur Umstellung auf den Biolandbau teil. Die Integration bio-spezifischer Fragestellungen im Ackerbau auf dem Schulbauernhof Sorens kann eine weitere Anregung zur Umstellung sein.

Der 6. Schweizer Bio-Ackerbautag als Schaufenster für Bio- und ÖLN-Landwirte findet am 8. Juni 2017 auf dem Betrieb von Frédéric Zosso in Cournillens FR statt. Der Hof ist dann in seinem zweiten Umstellungsjahr auf biologische Bewirtschaftung. Erstmals thematisiert der Schweizer Bio-Ackerbautag die bäuerliche Energieproduktion und die Verwendung der organischen Dünger. Grangeneuve ist als Mitorganisatorin dieses Grossanlasses wesentlich beteiligt.

4. Bei der Beratung, der Weiterbildung und der Forschung in diesem Bereich?

Nebst der Unterstützung bei der Umstellung spielt die Beratung auch bei der fortlaufenden Optimierung bestehender Biobetriebe eine wichtige Rolle. Jährlich findet eine Flurbegehung auf einem Biobetrieb statt, bei welcher aktuelle Themen behandelt werden. Sie stellt auch eine Plattform für den Austausch unter den Landwirten dar.

Auch die Demoparzelle la Tiolleyre ist ein wichtiges Hilfsmittel in der Beratung. Seit 2015 führt das LIG auf der Parzelle Fenettaz in Grangeneuve in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) ebenfalls Exaktversuche zu Mischkulturen durch.

Im September 2016 wurden im Rahmen des FiBL-Projekts «Lösungen für eine Qualitätsgetreideproduktion auf weniger fruchtbaren Standorten» auf einer Versuchsparzelle des Schulbauernhofs von Sorens 10 Sorten oder Saatgut von alten Sorten angepflanzt.

5. Bei der Strukturförderung für die Produktion, die Vermarktung und die Verarbeitung von Bioprodukten?

Der Kanton unterstützt oder unterstützte auch die Organisation Prokana, die in der Vermarktung von Bioprodukten tätig ist, das Vermarktungsprojekt des Früchte- und Gemüsekorbs croQu'erre in Romont, die Förderung des Projekts des biologischen Leindotteröls «Camelina» und den «Biokorb» für sein 5-Jahre-Jubiläum. Weiter hat der Verein «Unser Biokorb» mit Unterstützung von Grangeneuve lebensmitteltechnisch sichere Rezepturen für Fleischkonserven entwickelt, die Bauernfamilien auf ihrem Betrieb herstellen und ohne Kühlung ausliefern können.

Der Schulbauernhof von Sorens produziert bereits seit 2015 Bio-Leindotteröl. Solche Projekte tragen zur Bekanntheit der freiburgischen Bioprodukte bei. Generell will Grangeneuve in Zukunft den Schwerpunkt auf die Unterstützung bei der Vermarktung legen.

Der Kanton finanziert in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) Studien mit Versuchen mit Mischkulturen und Esparsetten mit. Diese anwendungsorientierten Studien sollen den betroffenen Personen in der Praxis aufzeigen, welche Möglichkeiten diese Arten von Kulturen bieten.

6. Bei der Kommunikation und Wertschöpfung in diesem Bereich?

In der Studie über die Wertschöpfung der Produkte der Freiburger Landwirtschaft (FILAGRO) der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) wurden strategische Achsen und Massnahmen aufgezeigt, die Perspektiven für eine bessere Vermarktung der Produkte der Freiburger Landwirtschaft bei den Konsumenten bieten. Diese Ergebnisse sind aus einem Zusammenarbeitsprozess hervorgegangen, an dem nebst den Akteuren der verschiedenen landwirtschaftlichen Branchen insbesondere auch Bio Freiburg vertreten war. Aus den strategischen Handlungsachsen geht hervor, dass der Trend zu regionalen und biologischen Produkten in allen Produktionszweigen zu nutzen und die Vermarktung und Inwertsetzung zu verbessern ist. Die Medienkonferenz zur Vorstellung der Resultate der Studie fand im September 2016 nicht zufällig auf einem Bio-Betrieb statt. Dabei wurde die Wertschöpfungsstrategie auch anhand von innovativen Bioprodukten den Fachkreisen und einer breiten Bevölkerung vorgestellt.

Der Bio-Markt in der Stadt Freiburg ist die jährliche Veranstaltung der Freiburger Bio-Produzenten, um ihre vielfältigen Bioprodukte zu präsentieren und den Kontakt zu den Konsumenten zu pflegen. Mit der geselligen Präsenz mitten in Freiburg werden Bioprodukte aus der Region, unter anderem auch die Bio-Weine aus dem Staatsweingut «Domaine des Faverges», sowie verschiedene Aktivitäten und Informationen der Partnerorganisationen angeboten.

Der Kanton hat zudem den öffentlichen Vortrag von Lydia und Claude Bourguignon zum Thema «Prendre soin de la Terre et nourrir des Hommes» unterstützt, der am 30. November 2016 in Bulle stattfand.

Biodynamie und Permakultur:

7. Welche Lehren und Ausbildungen über die Biodynamie und die Permakultur bestehen am LIG Grangeneuve?

Die Nachfrage nach Beratung und Weiterbildung im biodynamischen Landbau hat sich wenig entwickelt, was auch eine geringe Anzahl von Aktivitäten von Grangeneuve erklärt.

Im oben erwähnten Vertiefungskurs in der Grundbildung der Landwirte wird auch die Biodynamie vorgestellt. Die Beratung und Weiterbildung wird über das FiBL, die Stiftung Reinau und die Association Romande de Biodynamie abgedeckt.

Bei der Permakultur im Gemüse- und Gartenbau erkennt der Staatsrat hingegen ein grösseres Interesse. Aus diesem Grund werden Überlegungen bezüglich eines Beratungsangebotes in Grangeneuve gemacht.

Und nach der Annahme durch den Grossen Rat im Frühling 2016 des Dekrets über einen Kredit von 12 Millionen Franken für den Bau, den Ausbau und die Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve:

8. Wird der Staatsrat alles daran setzen, um die Investitionsprojekte abzuschliessen, die für den Zeitraum 2018–20 auf dem Bio-Hof Sorens vorgesehen sind?

Der vom Grossen Rat beschlossene Rahmenkredit für den Bau, den Ausbau und die Umnutzung von Gebäuden in Grangeneuve umfasst den Schulbauernhof mit dem Kuhstall, die landwirtschaftliche Mehrzweckhalle und die Lebensmitteltechnologiehalle (Dekret 2015-DIAF-45, 21.05.15). Der neue Kuhstall wird nahe an den Schweinezuchtstall gebaut. Die weitere Entwicklung des Betriebs des bewirtschafteten Schulbauernhof in Sorens wurde in der Botschaft zum Kreditantrag an den Grossen Rat aufgeführt (Entwicklungsstrategie des Standorts Sorens). Die beabsichtigten Projekte bestehen aus einem Stall für die Schweinezucht, einem Rindviehstall und Güllengruben mit einem gesamten Investitionsvolumen von Fr. 4,8 Mio. zwischen 2018 und 2020. Der Staatsrat wird diese Projekte im Rahmen der verfügbaren Mittel des Finanzplans 2017–2021 evaluieren.

Den 10. Januar 2017

Question 2016-CE-243 Simon Bischof Respect de critères de protection de l'air lors de l'acquisition de véhicules

I. Question

Ces dernières années, les spécialistes de Cercl'Air – l'association des représentant-e-s des autorités et des hautes écoles suisses qui traitent de la protection de l'air – ont constaté qu'à maints endroits, la qualité de l'air ne s'améliorait que très lentement. Dans les agglomérations urbaines, notamment, et le long des axes routiers très fréquentés, la pollution aux oxydes d'azote, nocifs pour la santé, n'a pratiquement pas diminué ces dix dernières années.

En Suisse, les pouvoirs publics sont d'importants acheteurs de véhicules et les choix qu'ils opèrent ont un impact direct sur l'hygiène de l'air. Ainsi, en achetant des véhicules «propres», les cantons et les communes peuvent contribuer à la protection de l'air et montrer ainsi le bon exemple.

Le scandale de la fraude aux tests antipollution a révélé que l'industrie automobile a triché pendant des années et qu'elle a mis sur le marché des voitures qui, en utilisation normale, émettent de bien plus grandes quantités de polluants que durant les tests d'homologation. Des recherches ont révélé que presque toutes les voitures des marques les plus diverses

rejetaient, en conditions réelles sur routes, des quantités d'oxydes d'azote qui dépassent largement la limite légale – pour certaines, le dépassement était même de l'ordre du décuple.

En février 2016, l'Union européenne a adopté de nouvelles directives relatives aux gaz d'échappement. A compter du 1^{er} septembre 2017, une mesure des émissions effectuée en condition de conduite réelle fera partie intégrante de la procédure d'homologation des véhicules. Ces dispositions s'appliquent également à la Suisse. Dès lors, la situation devrait s'améliorer lentement. Ce ne sera qu'à partir de septembre 2019 que les nouvelles dispositions d'homologation s'appliqueront à tous les véhicules diesel neufs.

Pour que la qualité de l'air soit bonne, l'Etat doit montrer le bon exemple et opter pour les modèles les moins polluants.

Je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Existe-t-il, dans le canton de Fribourg, des lignes directrices relatives à l'acquisition de véhicules peu polluants, édictées à titre de mesures de protection de l'air?*
2. *Si oui, quels sont les critères appliqués en la matière?*
3. *Si non, est-il d'accord de montrer l'exemple en incluant des critères de santé publique, en particulier de respect de la protection de l'air, dans l'acquisition des véhicules de l'administration cantonale?*
4. *Est-il favorable, à titre de mesures de protection de l'air, à renoncer à l'acquisition de véhicules diesel qui ne satisfont pas aux normes antipollution qui entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2017?*
5. *Est-il disposé à émettre une recommandation en la matière à la population et aux flottes privées?*

Le 4 novembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 18 août 2009 au postulat 2051.09 Nicolas Rime/René Kolly «Exemplarité de l'Etat sur le choix de véhicules écologiques et assainissement de son parc automobile», le Conseil d'Etat s'est exprimé en faveur de la mise en place de critères écologiques pour l'achat de ses véhicules. Dans le rapport sur postulat y afférent du 21 septembre 2010, il s'est montré ouvert à tenir compte de l'étiquette Energie, des émissions de CO₂, des normes européennes les plus récentes et de l'équipement des véhicules diesel avec un filtre à particules fermé.

Ces critères ont fait l'objet d'une vérification auprès des services concernés et ont été complétés selon les normes les plus actuelles et en tenant compte du fonctionnement de l'administration. L'équipement avec des filtres à particules fermés étant devenu la norme, il n'a plus été nécessaire de retenir

ce critère. Le 21 juin 2016, le Conseil d'Etat a finalement arrêté une directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat qui s'applique aux unités administratives subordonnées et à celles rattachées administrativement. Elle vise à favoriser des véhicules présentant un profil environnemental favorable et concrétise donc la volonté d'exemplarité du Conseil d'Etat.

Le critère principal retenu dans la directive concerne les émissions de CO₂ en se référant notamment à l'étiquette-énergie. En effet, les normes d'émission pour les polluants affectant directement la santé des personnes (notamment les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone, les composés organiques et les particules issues de la combustion) sont identiques pour chaque catégorie de véhicules (voitures avec moteur à essence, voitures avec moteur diesel, poids lourds etc.). En revanche, le CO₂ n'a pas été limité par le législateur pour chaque véhicule et le marché présente donc une grande fourchette de modèles par rapport aux émissions de CO₂. Pour atteindre l'objectif d'une flotte écologique à l'Etat, la directive restreint ainsi le choix en n'autorisant que des véhicules présentant une faible émission de CO₂.

Comme relevé dans la question du député, les véhicules légers actuellement sur le marché se distinguent fortement dans les émissions d'oxydes d'azote selon le type de motorisation (essence ou diesel). Par rapport à ce polluant, le choix d'un véhicule équipé d'un moteur à essence constitue une solution nettement plus écologique que l'achat d'un véhicule diesel. Si le scandale de la fraude aux tests antipollution n'avait pas déclenché un renforcement des normes européennes pour les véhicules diesel comme le député l'expose, il aurait effectivement été judicieux de prévoir dans la directive des restrictions par rapport à l'achat de véhicules équipés d'un moteur diesel. En tenant compte du fait qu'au plus tard en 2019, toutes les nouvelles voitures diesel émettront nettement moins d'oxydes d'azote, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'était pas adéquat d'édicter des règles particulières limitées à une courte période, d'autant plus qu'elles auraient concernées relativement peu de véhicules.

En effet, plus de la moitié des environ 290 voitures immatriculées par les unités administratives disposent d'un moteur à essence, et pour une partie des véhicules qui ont été acquises avec une motorisation diesel une variante avec un moteur à essence n'était pas disponible lors de l'achat.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées:

1. *Existe-t-il, dans le canton de Fribourg, des lignes directrices relatives à l'acquisition de véhicules peu polluants, édictées à titre de mesures de protection de l'air?*

Le Conseil d'Etat a arrêté le 21 juin 2016 une directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat qui s'applique aux unités administratives subordonnées et à celles rattachées administrativement.

2. *Si oui, quels sont les critères appliqués en la matière?*

Les critères de la directive sont les suivants:

- > l'étiquette-énergie pour les voitures de tourisme;
- > la norme EURO la plus récente disponible sur le marché pour les véhicules lourds;
- > les émissions de CO₂ pour les autres véhicules sans étiquette-énergie.

3. *Si non, est-il d'accord de montrer l'exemple en incluant des critères de santé publique, en particulier de respect de la protection de l'air, dans l'acquisition des véhicules de l'administration cantonale?*

Comme évoqué dans l'introduction, de nouvelles normes pour les voitures diesel entreront en force sous peu et une règle particulière n'est ainsi pas nécessaire. Par ailleurs, la directive recommande pour des raisons techniques de privilégier l'essence par rapport au diesel pour les voitures de tourisme et de livraison dont le kilométrage annuel est inférieur à 10 000 km.

4. *Est-il favorable, à titre de mesures de protection de l'air, à renoncer à l'acquisition de véhicules diesel qui ne satisfont pas aux normes antipollution qui entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2017?*

Pour certaines catégories de véhicules, notamment les fourgons et les poids lourds, un moteur à essence n'est pas disponible sur le marché. Avec la recommandation mentionnée dans la réponse à la question 3, on peut estimer qu'il n'y aurait que très peu de cas concernés. Une exigence particulière à durée limitée, qui devrait de toute façon prévoir des exceptions, n'est donc pas opportune.

5. *Est-il disposé à émettre une recommandation en la matière à la population et aux flottes privées?*

L'Etat de Fribourg a introduit dans la législation sur l'imposition des véhicules des règles incitant la population à l'achat de voitures présentant un profil environnemental favorable. L'impôt est différencié en fonction de l'étiquette-énergie (émissions de CO₂) et en fonction du type de moteur (diesel et essence, gaz, hybride, électrique). Il est vrai que les dispositions sur l'imposition ne distinguent pas les voitures à essence des voitures diesel. Par rapport aux derniers, le Conseil d'Etat estime cependant que le scandale relatif à la manipulation des tests antipollution sur les bancs d'essai et le fait que ces voitures émettent nettement plus d'oxydes d'azote que les véhicules avec moteur à essence, sont aujourd'hui bien connus dans la population. En tenant encore compte du renforcement des exigences sur les gaz d'échappement des véhicules diesel à partir de l'automne 2017, une démarche de sensibilisation supplémentaire n'est ainsi pas jugée nécessaire.

Le 12 décembre 2016

Anfrage 2016-CE-243 Simon Bischof Einhaltung der Luftreinhaltevorgaben beim Kauf von Fahrzeugen

I. Anfrage

In den vergangenen Jahren haben die Fachleute von Cercl'Air, der Vereinigung der schweizerischen Behörden- und Hochschulvertreter im Bereich der Luftreinhaltung, festgestellt, dass die Luftqualität an zahlreichen Orten nur sehr langsam besser wird. Namentlich in den städtischen Agglomerationen und entlang der stark befahrenen Strassenachsen ging die Belastung durch Stickoxide, die schädlich für die Gesundheit sind, in den letzten zehn Jahren so gut wie gar nicht zurück.

In der Schweiz hat die öffentliche Hand aufgrund der Menge der von ihr gekauften Fahrzeuge einen direkten Einfluss auf die Luftqualität. Indem Kantone und Gemeinden «saubere» Fahrzeuge kaufen, können sie einen Beitrag an die Luftreinhaltung leisten und ihre Vorbildfunktion wahrnehmen.

Spätestens seit dem Abgas-Skandal wissen wir, dass die Automobilindustrie während Jahren die Schadstoffmessungen manipuliert und so Fahrzeuge auf den Markt gebracht hat, die bei normalem Gebrauch mehr Abgase emittieren als bei den Zulassungstests. Nachforschungen ergaben, dass fast alle Fahrzeuge von zahlreichen Herstellern unter tatsächlichen Fahrbedingungen Stickoxidmengen abgeben, welche die rechtlichen Höchstwerte deutlich überschreiten – zum Teil um ein Vielfaches.

Im Februar 2016 erliess die Europäische Union neue Abgas-Richtlinien: Ab dem 1. September 2017 sind Emissionsmessungen unter tatsächlichen Fahrbedingungen integrierender Bestandteil des Verfahrens zur Homologation von Fahrzeugen. Diese Bestimmungen gelten auch für die Schweiz. Die Situation sollte sich dadurch verbessern, doch wird dies Zeit brauchen. Für neue Fahrzeuge mit Dieselmotor werden die neuen Homologationsvorgaben erst ab September 2019 gelten.

Damit die Luftqualität besser wird, muss der Staat mit gutem Beispiel vorangehen und die Modelle mit den geringsten Abgasemissionen wählen.

Ich stelle dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. *Gibt es im Kanton Freiburg Richtlinien für den Kauf von schadstoffarmen Fahrzeugen zum Schutz der Luftqualität?*
2. *Falls ja, welche Kriterien gelten in diesem Bereich?*
3. *Falls nein, ist der Staatsrat bereit, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem er für den Kauf von Fahrzeugen für die Kantonsverwaltung Kriterien der öffentlichen Gesundheit und namentlich der Luftreinhaltung einführt?*

4. *Ist er im Sinne einer Massnahme zur Luftreinhaltung bereit, keine Fahrzeuge mit Dieselmotor mehr zu kaufen, welche die ab dem 1. September 2017 geltenden Abgasnormen nicht erfüllen?*
5. *Ist er bereit, entsprechende Empfehlungen zuhanden der Bevölkerung und den Verwaltern von privaten Fahrzeugparks herauszugeben?*

Den 4. November 2016

II. Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort vom 18. August 2009 auf das Postulat 2051.09 Nicolas Rime/René Kolly «Vorbildlicher Staat bei der Wahl von umweltfreundlichen Autos und der Sanierung seines Fahrzeugparks» sprach sich der Staatsrat dafür aus, Umweltschutzkriterien für den Kauf von Fahrzeugen festzulegen. In seinem Bericht vom 21. September 2010 zu diesem Postulat zog der Staatsrat in Erwägung, die Energieetikette, die CO₂-Emissionen, die neusten europäischen Normen und die Pflicht zu einem geschlossenen Partikelfiltersystem für Fahrzeuge mit Dieselmotor zu berücksichtigen.

Die betroffenen Ämter wurden zu diesen Kriterien angehört. Zudem wurden diese Kriterien gemäss den neusten Normen und unter Berücksichtigung der Funktionsweise der Verwaltung ergänzt. Weil die geschlossenen Partikelfiltersysteme in der Zwischenzeit zur Norm geworden waren, wurde dieses Kriterium nicht beibehalten. Im Anschluss an diese Arbeiten erliess der Staatsrat am 21. Juni 2016 eine Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge, die für die untergeordneten und die administrativ zugeordneten Verwaltungseinheiten gilt. Mit dieser Richtlinie wird der Kauf von umweltfreundlichen Fahrzeugen gefördert; damit setzt sie das Ziel des Staatsrats eines vorbildlichen Staats konkret um.

Die Richtlinie legt die CO₂-Emissionen als Hauptkriterium fest, indem sie insbesondere auf die Energieetikette Bezug nimmt. Während nämlich die Emissionshöchstwerte für die Schadstoffe, welche direkte Auswirkungen auf die Gesundheit haben (namentlich Stickoxide, Kohlenmonoxid, organische Verbindungen und Partikel aus der Verbrennung) für alle Fahrzeugtypen (Autos mit Benzinmotor, Autos mit Dieselmotor, Lastwagen) dieselben sind, hat der Gesetzgeber den CO₂-Ausstoss nicht für jedes Fahrzeug begrenzt, sodass es in Bezug auf die CO₂-Emissionen eine grosse Spannweite gibt. Um das Ziel einer ökologischen Fahrzeugflotte beim Staat zu erreichen, beschränkt die Richtlinie deshalb die Auswahl auf Fahrzeuge mit geringem CO₂-Ausstoss.

Wie Grossrat Bischof in seiner Anfrage hervorhebt, gibt es bei den leichten Fahrzeugen, die zurzeit erhältlich sind, grosse Unterschiede bei den Stickoxidemissionen – je nachdem, ob es sich um einen Benzin- oder Dieselmotor handelt. So sind Fahrzeuge mit Benzinmotor in Bezug auf diesen Schadstoff

deutlich umweltfreundlicher als Fahrzeuge mit Dieselmotor. Hätte der Abgas-Skandal nicht zu einer Verschärfung der europäischen Normen für Dieselfahrzeuge geführt, wäre es in der Tat sinnvoll gewesen, in der Richtlinie des Staats Einschränkungen für den Kauf von Dieselfahrzeugen vorzusehen. Weil alle neuen Autos mit Dieselmotor jedoch spätestens ab 2019 deutlich weniger Stickoxide ausstossen werden, ist es aus Sicht des Staatsrats nicht zweckmässig, Spezialregeln zu erlassen, die nur für eine kurze Zeit gelten würden und bei relativ wenigen Fahrzeugen zur Anwendung kämen.

Mehr als die Hälfte der rund 290 Fahrzeuge der Verwaltungseinheiten haben nämlich einen Benzinmotor. Und für einen Teil der Fahrzeuge mit Dieselmotor gab es das entsprechende Modell zum Zeitpunkt des Kaufs nicht mit Benzinmotor.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Gibt es im Kanton Freiburg Richtlinien für den Kauf von schadstoffarmen Fahrzeugen zum Schutz der Luftqualität?*

Der Staatsrat erliess am 21. Juni 2016 eine Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge, die für die untergeordneten und die administrativ zugeordneten Verwaltungseinheiten gilt.

2. *Falls ja, welche Kriterien gelten in diesem Bereich?*

In der Richtlinie wurden folgende Kriterien festgelegt:

- > Energieetikette für Personenwagen;
- > EURO-Norm (zum Zeitpunkt des Kaufs gültig oder bereits im Handel) für schwere Motorfahrzeuge;
- > CO₂-Emissionen für die anderen Fahrzeuge ohne Energieetikette.

3. *Falls nein, ist der Staatsrat bereit, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem er für den Kauf von Fahrzeugen für die Kantonsverwaltung Kriterien der öffentlichen Gesundheit und namentlich der Luftreinhaltung einführt?*

Wie bereits erwähnt, werden demnächst neue Normen für Dieselfahrzeuge in Kraft treten, sodass keine besondere Regel nötig ist. Im Übrigen empfiehlt die Richtlinie aus technischen Gründen, für Personenwagen und Lieferwagen mit einer jährlichen Fahrleistung von unter 10 000 km Benzinmotoren gegenüber Dieselmotoren zu bevorzugen.

4. *Ist er im Sinne einer Massnahme zur Luftreinhaltung bereit, keine Fahrzeuge mit Dieselmotor mehr zu kaufen, welche die ab dem 1. September 2017 geltenden Abgasnormen nicht erfüllen?*

Bei gewissen Fahrzeugkategorien, namentlich bei Liefer- und Lastwagen, stehen Benzinmotoren nicht im Angebot. Deshalb und unter Beachtung der Empfehlung in der Antwort zur Frage 3 kann davon ausgegangen werden, dass nur wenige Fälle betroffen wären. Es ist somit nicht zweckmässig,

eine spezifische, zeitlich beschränkte Vorgabe einzuführen, die in jedem Fall auch Ausnahmen vorsehen müsste.

5. *Ist er bereit, entsprechende Empfehlungen zuhanden der Bevölkerung und den Verwaltern von privaten Fahrzeugparks herauszugeben?*

Im kantonalen Recht über die Besteuerung der Motorfahrzeuge wurden Regeln eingeführt, die einen Anreiz für den Kauf von umweltfreundlichen Fahrzeugen bieten: Die Besteuerung ist abgestuft in Abhängigkeit von der Energieetikette (CO₂-Emissionen) und dem Motortyp (Diesel/Benzin, Gas, Hybrid). Es stimmt, dass dabei nicht unterschieden wird zwischen Autos mit Benzinmotor und solchen mit Dieselmotor. In der Frage der Dieselfahrzeuge ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Abgasmanipulationen auf dem Rollenprüfstand und die Tatsache, dass diese Autos deutlich mehr Stickoxide ausstossen als Autos mit Benzinmotor, auch in der breiten Bevölkerung hinlänglich bekannt sind. Weil zudem die Abgasnormen für Dieselfahrzeuge ab Herbst 2017 verschärft werden, drängen sich keine zusätzlichen Sensibilisierungsmassnahmen auf.

Den 12. Dezember 2016

**Question 2016-CE-246 Yvan Hunziker/
Silvio Serena
Problématique du développement du bois
énergie notamment face à l'expansion
fulgurante du réseau de gaz et de la
politique du Groupe E en matière de
promotion des énergies renouvelables**

I. Question

Ces dernières années, nous constatons un fort développement du réseau de gaz par le biais de Frigaz puis du Groupe E Celsius depuis 2016. Ceci prêterait fortement la mise en place de CAD (chauffages à distance) alimentés au bois dans le canton. Les énergies fossiles sont, certes, actuellement meilleur marché mais elles ne sont pas renouvelables. Le gaz n'a rien de naturel et pèjore au même titre que le mazout notre bilan en émissions de CO₂. Le bois en tant qu'énergie locale permet aux collectivités publiques de garder une certaine indépendance énergétique et une maîtrise de leurs coûts. Elles ne sont ainsi pas soumises aux aléas des marchés étrangers et de leurs problèmes géopolitiques.

Nous constatons, depuis la création du groupe E Celsius, une utilisation semble-t-il plus régulière et prononcée du gaz dans les centrales de chauffage à bois.

En 2015, les chaudières à bois ont fonctionné, en moyenne, dès le 15 septembre. En 2016, les mêmes chaudières ont été mises en service qu'au mois d'octobre. Les températures légèrement plus élevées au mois de septembre 2016 ne sauraient être la seule raison.

Certaines chaudières à bois dans le canton étaient encore en révision au mois d'octobre 2016. De notre avis, ces révisions devraient impérativement intervenir durant l'été, période nécessitant le gaz ou le mazout comme appoint.

Pour exemple, le district de la Sarine dispose encore à ce jour d'une possibilité annuelle de 11 000 m³ de bois rond dévolu au bois énergie à mettre en valeur. Ceci équivaut à une économie annuelle de 2,6 millions de litres de mazout ou 3 millions de mètres cubes de gaz.

Pour 100 francs investis dans le bois énergie, 52 francs restent dans la région, 48 francs en Suisse et 0 franc à l'étranger. Pour 100 francs investis dans le mazout, 16 francs restent dans la région, 25 francs restent en Suisse et 59 francs s'en vont à l'étranger. Pour 100 francs investis dans le gaz, 14 francs restent dans la région, 12 francs restent en Suisse et 74 francs s'en vont à l'étranger.

L'utilisation du bois énergie donnerait une possibilité d'écoulement pour les propriétaires de forêts publiques et notamment privées et dynamiserait ainsi leur exploitation. C'est un objectif que s'est fixé le canton au niveau forestier. La concurrence est très rude au niveau du marché des bois, notamment suite à l'abandon du taux plancher. Le bois énergie représente désormais une source de revenu très importante pour les propriétaires forestiers.

La valorisation de toute cette énergie bois encore disponible en forêt pourrait créer des emplois locaux pour toute la filière forestière.

Cela créerait des places d'apprentissage afin de pouvoir répondre à une demande et au grand intérêt pour le métier actuellement.

Certaines communes ayant mandaté le Groupe E Celsius pour la construction, la gestion et le développement de leur réseau, s'étonnent du peu d'entrain de cette entreprise à raccorder des quartiers pourtant planifiés dans leur plan d'énergie au réseau CAD. Le Groupe E Celsius ne doit pas profiter des investissements consentis par les communes pour développer le bois énergie afin d'implanter le gaz qui devient un concurrent direct des énergies renouvelables.

L'Etat, qui est actionnaire majoritaire dans Groupe E (78%), devrait se soucier de sa politique énergétique. Ceci afin d'être en adéquation avec la loi sur l'énergie du 9 juin 2000 qui cite dans les buts:

Art.1

- a) assurer une production et une distribution de l'énergie économiques, compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement;
- b) promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie;
- c) encourager le recours aux énergies renouvelables;
- d) favoriser l'utilisation des énergies indigènes.

Au vu des buts précités, le gaz n'est pas une énergie renouvelable et ne doit en tout cas pas être favorisé comme énergie principale au détriment du bois.

Dans les projets mixtes bois-gaz, ce dernier doit rester une énergie d'appoint. De plus, il serait judicieux de développer et d'encourager les chauffages à distance (CAD) au bois jusqu'à l'utilisation presque complète de son potentiel encore disponible dans notre canton. Ce sont des CAD véhiculant de l'énergie produite de manière centralisée qui doivent être installés et non des gazoducs.

Constatation faites, le comité du club du bois et des forêts pose les questions suivantes:

1. *Quelle est la vision d'avenir du Conseil d'Etat en la matière?*
2. *Quelle est l'influence du Conseil d'Etat sur la politique du Groupe E Celsius?*

Le 4 novembre 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions des députés Yvan Hunziker et Silvio Serena:

1. *Quelle est la vision d'avenir du Conseil d'Etat en la matière?*

Le développement des énergies renouvelables et indigènes est une des priorités de la stratégie énergétique adoptée en 2009 par le Conseil d'Etat. Les dispositions légales en matière d'énergie ont également été adaptées ces dernières années afin que les objectifs en matière de politique énergétique puissent être atteints. D'ailleurs, en matière d'énergies renouvelables, différentes mesures ont été introduites s'agissant de l'exemplarité des collectivités publiques, de la planification énergétique des communes, de la part d'énergie renouvelable minimale qui doit être couverte pour toutes nouvelles constructions, et du programme d'encouragement incluant des mesures destinées à favoriser la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables. Au demeurant, ce programme a été considérablement renforcé depuis le 1^{er} janvier 2017.

Au niveau de la Confédération, la stratégie énergétique 2050 adoptée par les Chambres fédérales en automne 2016 vise aussi la substitution des énergies fossiles par les énergies renouvelables. Dans ce contexte, il est prévu que le gaz naturel soit considéré comme une énergie de transition, au contraire du mazout, principalement en raison du fait qu'il ne produit pas de particules fines et émet 30% de CO₂ en moins. Par ailleurs, le projet de révision de la loi fédérale sur le CO₂ prévoit que, si d'ici la période de chauffage 2026–2027 les objectifs climatiques en matière d'émissions de CO₂ ne sont pas en passe d'être atteints, il ne sera en principe plus autorisé, sauf exceptions, d'implanter ou de renouveler une installation utilisant des énergies fossiles, mazout et gaz naturel.

Par conséquent, bien que le temps d'utilisation à grande échelle des énergies fossiles semble compté, le gaz naturel peut encore avoir une place dans les situations où il serait particulièrement difficile d'opter pour une solution valorisant les énergies renouvelables, et en appoint à la production d'énergie alimentant un réseau de chauffage à distance (CAD) dont la source principale est renouvelable. L'utilisation du gaz naturel ne saurait par contre se faire au détriment des énergies renouvelables. Ceci justifie notamment des règles strictes pour l'utilisation future des énergies fossiles et la nécessité d'une planification territoriale prenant en compte le développement des énergies de réseau dans le contexte globale de politique énergétique.

Parmi les énergies renouvelables, le bois énergie a un rôle important à jouer. Un nombre important de centrales de production de chaleur à bois, associées souvent à des réseaux de chauffage à distance, ont été réalisées ces dernières années. Elles sont généralement approvisionnées par du bois de la région et alimentent en chaleur des zones où la densité d'habitations permet la rentabilité du système. En outre, ces centrales sont aussi pratiquement toujours équipées d'une énergie d'appoint permettant d'optimiser le fonctionnement lorsqu'il est nécessaire de couvrir des pointes de puissance, ou d'assurer un fonctionnement à bas régime par exemple pour la production d'eau chaude sanitaire en été. Cette énergie d'appoint, généralement fossile, représente en principe au maximum 30% des besoins énergétiques sur l'année pour que l'essentiel de la chaleur puisse encore être considérée comme renouvelable.

Par rapport aux points problématiques soulevés par les députés Yvan Hunziker et Silvio Serena quant à une utilisation exagérée du gaz naturel dans les centrales à bois, et au développement du réseau de gaz dans les communes, le Conseil d'Etat regretterait clairement que le gaz soit privilégié par rapport au bois. Il relève néanmoins que, pour les réseaux de chaleur alimentés au bois, le Service de l'énergie s'assure que l'essentiel de la production annuelle soit renouvelable (min. 70%) afin de respecter la législation en vigueur. Il rappelle aussi que ces installations sont souvent en main des collectivités publiques, quand bien même elles font appel à un

contracteur pour leur réalisation et pour l'exploitation. Dans ce cas, il leur revient prioritairement d'intervenir si elles souhaitent une meilleure utilisation des ressources indigènes. De plus, les communes sont tenues d'établir une planification énergétique sur leur territoire et, dans ce contexte, de définir la manière dont le réseau de gaz naturel peut se développer sur leur territoire. La réalisation du réseau de gaz naturel ne pourrait également se faire sans le consentement de l'autorité communale puisqu'il requiert une autorisation pour l'utilisation du domaine public.

Le Conseil d'Etat relève finalement que Groupe E Celsius est à l'origine et exploite une grande partie des centrales de chauffage au bois du canton dont la ressource première provient de la région. Il s'agit aussi d'une condition pour le subventionnement de ces installations par l'Etat. En outre, de nouvelles centrales ont été inaugurées récemment, à Treyvaux et au Mouret, et d'autres sont en construction ou en phase de projet. Mais le Conseil d'Etat rappelle aussi que Groupe E Celsius, spécialisé dans les réseaux de chauffage à distance et de gaz naturel, n'est pas le seul acteur dans ce marché pour lequel la concurrence est vive. Par ailleurs, les activités de l'entreprise ne couvrent pas l'ensemble de la fourniture des énergies renouvelables potentiellement valorisables du canton.

2. *Quelle est l'influence du Conseil d'Etat sur la politique du Groupe E Celsius?*

La création en 2015 de Groupe E Celsius est le fruit du regroupement de trois entités (Frigaz SA, partie CAD de Groupe E SA, Placad SA) pour optimiser le développement des réseaux d'énergie et pour prendre le virage de la transition énergétique et contribuer ainsi à atteindre les objectifs de la politique énergétique.

Groupe E Celsius est une société anonyme dans laquelle l'Etat n'a pas d'influence directe. L'Etat a établi une stratégie de propriétaire de Groupe E SA dont il est l'actionnaire majoritaire (78,5%), société détenant près de 65% du capital-actions de Groupe E Celsius. Par conséquent, il ne revient pas à l'Etat d'intervenir dans les décisions opérationnelles de Groupe E Celsius.

L'obligation pour les collectivités publiques de valoriser les énergies renouvelables et, pour les communes, de mettre en place une planification énergétique, devrait notamment agir pour une utilisation mesurée du gaz naturel dans le canton. Dans ce contexte, Groupe E Celsius n'a pas de monopole pour la valorisation des énergies renouvelables et le développement des réseaux de chauffage à distance. L'entreprise se situe dans un environnement concurrentiel avec d'autres acteurs pouvant également proposer des solutions compatibles avec les objectifs de politique énergétique.

Finalement, bien que la stratégie énergétique de la Confédération et des cantons vise la sortie des énergies fossiles et le développement des énergies renouvelables, les dispositions

légales en vigueur n'interdisent pas l'extension et la densification du réseau de gaz naturel. Pour ce faire, il revient au Service de l'énergie du canton de s'assurer que le développement du réseau de gaz naturel et la valorisation des énergies renouvelables dans les communes soient réalisés conformément aux règles en vigueur. A charge également dudit service d'informer la population sur la transition énergétique en cours, et notamment sur le fait que réaliser une installation utilisant des énergies fossiles comporte un risque certain à moyen terme car le renouvellement de ces installations ne pourra probablement plus être garanti.

Le 17 janvier 2017

Anfrage 2016-CE-246 Yvan Hunziker/ Silvio Serena Erschwerte Entwicklung der Holzenergie insbesondere angesichts des rasanten Ausbaus des Gasnetzes und der Politik der Groupe E hinsichtlich der Förderung von erneuerbaren Energien

I. Anfrage

In den vergangenen Jahren haben wir festgestellt, dass Frigaz und seit 2016 die Groupe E Celsius das Gasnetz stark ausbaut. Dies benachteiligt stark den Bau von Holzfernheizungen im Kanton. Fossile Energien sind nicht erneuerbar, auch wenn sie zurzeit billiger sind. Erdgas verschlechtert unsere CO₂-Bilanz genauso wie Heizöl. Holz als regionale Energiequelle erlaubt es den Gemeinwesen, eine gewisse Energieunabhängigkeit zu wahren und ihre Kosten unter Kontrolle zu halten. So sind sie nicht den Schwankungen ausländischer Märkte und den geopolitischen Verwerfungen ausgesetzt.

Wir stellen fest, dass seit der Gründung der Groupe E Celsius in den Holzheizungszentralen regelmässig mehr Gas genutzt wird.

Im Jahr 2015 waren die Holzheizkessel im Durchschnitt ab dem 15. September in Betrieb. Im Jahr 2016 wurden die gleichen Heizkessel erst im Oktober in Betrieb genommen. Die etwas höheren Temperaturen im September 2016 können nicht der einzige Grund dafür sein.

Einzelne Holzheizkessel im Kanton waren im Oktober 2016 noch in Revision. Unserer Meinung nach sollten diese Revisionen zwingend im Sommer durchgeführt werden, wenn ohnehin Gas oder Heizöl zum Einsatz kommt.

Der Saanebezirk verfügt beispielsweise noch über ein ungenutztes Jahrespotenzial von 11 000 m³ Rundholz für Holzenergie. Dies entspricht einer jährlichen Einsparung von 2,6 Millionen Liter Heizöl oder 3 Millionen Kubikmeter Gas.

Von 100 Franken, die in Holzenergie investiert werden, bleiben 52 Franken in der Region und 48 Franken in der Schweiz, während 0 Franken ins Ausland gehen. Von 100 Franken, die in Heizöl investiert werden, bleiben 16 Franken in der Region und 25 Franken in der Schweiz, während 59 Franken ins Ausland gehen. Von 100 Franken, die in Erdgas investiert werden, bleiben 14 Franken in der Region und 12 Franken in der Schweiz, während 74 Franken ins Ausland gehen.

Die Nutzung von Holzenergie würde den Absatz der öffentlichen und besonders auch privaten Waldeigentümer steigern, was ihrem Betrieb neuen Schwung verleihen würde. Dies ist ein Ziel, das sich der Kanton im Bereich der Waldwirtschaft gesetzt hat. Auf dem Holzmarkt herrscht ein starker Wettbewerb und zwar besonders seit der Abschaffung der Euro-Untergrenze. Das Energieholz stellt inzwischen für die Waldeigentümer eine wichtige Einnahmequelle dar.

Die Nutzung dieses in den Wäldern verfügbaren Energieholzes könnte regionale Arbeitsplätze in der gesamten Holzbranche schaffen.

Dies würde Lehrstellen schaffen, die der Nachfrage und dem zurzeit grossen Interesse am Beruf entgegenkommen würden.

Einzelne Gemeinden, die die Groupe E Celsius mit dem Bau und der Verwaltung ihres Fernwärmenetzes beauftragt haben, sind erstaunt darüber, wie schleppend das Unternehmen Quartiere anschliesst, obwohl deren Anschluss an das Fernwärmenetz doch bereits nach Energieplan vorgesehen ist. Die Groupe E Celsius darf die von den Gemeinden gemachten Investitionen zur Entwicklung von Holzenergie nicht dazu nutzen, um Erdgas einzuführen, das immer mehr in Konkurrenz mit erneuerbaren Energien tritt.

Der Staat als Mehrheitsaktionär der Groupe E (78%) sollte sich um deren Energiepolitik sorgen, damit sie dem Energiegesetz vom 9. Juni 2000 entspricht, das in Artikel 1 folgende Ziele erwähnt:

Art. 1

- a) die Sicherstellung der wirtschaftlichen und umweltverträglichen Erzeugung und Verteilung von Energie;
- b) die sparsame und rationelle Energienutzung;
- c) die verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien;
- d) die Förderung einheimischer Energien.

Angesichts dieser Ziele ist Erdgas keine erneuerbare Energie und darf auf keinen Fall als Hauptenergie auf Kosten der Holzenergie begünstigt werden.

Bei kombinierten Holz-Gas-Projekten muss das Erdgas eine Ergänzung bleiben. Ausserdem wäre es vorteilhaft, Holzfernheizungen zu entwickeln und zu fördern, bis das gesamte im Kanton vorhandene Potenzial fast ausgeschöpft ist. Es müs-

sen Fernheizungsnetze gebaut werden, die eine zentral produzierte Wärme verteilen, und keine Gasleitungen.

Aufgrund dieser Feststellungen richtet der Vorstand des Klubs für Holz- und Waldwirtschaft folgende Fragen an den Staatsrat:

1. *Wie sehen die Zukunftsvisionen des Staatsrats in diesem Bereich aus?*
2. *Welchen Einfluss hat der Staatsrat auf die Politik der Groupe E Celsius?*

Den 4. November 2016

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet die Fragen der Grossräte Yvan Hunziker und Silvio Serena wie folgt:

1. *Wie sehen die Zukunftsvisionen des Staatsrats in diesem Bereich aus?*

Die Entwicklung von einheimischen erneuerbaren Energien gehört zu den Prioritäten der Energiestrategie, die der Staatsrat 2009 verabschiedet hat. Die Energiegesetzgebung wurde in den vergangenen Jahren ebenfalls angepasst, damit die energiepolitischen Ziele erreicht werden können. So wurden verschiedene Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien eingeführt wie etwa die Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften, die Energieplanung der Gemeinden, den Mindestanteil an erneuerbaren Energien zur Deckung des Energiebedarfs von Neubauten und das Förderprogramm mit Massnahmen, die Anreize für die Umstieg von fossilen Energieträgern auf erneuerbare Energien bieten. Dieses Förderprogramm wurde im Übrigen auf den 1. Januar 2017 stark ausgebaut.

Auch auf Bundesebene zielt die Energiestrategie 2050, die vom Bundesparlament im Herbst 2016 verabschiedet wurde, auf den Ersatz der fossilen Energieträger durch erneuerbare Energien ab. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, dass Erdgas im Gegensatz zum Heizöl als Übergangsenergie gewertet wird und zwar hauptsächlich aus dem Grund, dass es keine Feinpartikel bildet und 30% weniger CO₂ produziert. Übrigens sieht der Entwurf zur Änderung des CO₂-Gesetzes vor, dass bis zur Heizperiode 2026–2027 die Klimaziele hinsichtlich des CO₂-Ausstosses erreicht werden müssen. Andernfalls würden der Bau und die Erneuerung von Anlagen, die mit fossilen Energien (Heizöl bzw. Gas) betrieben werden, grundsätzlich nicht mehr erlaubt. Ausnahmen davon bleiben vorbehalten.

Auch wenn die Tage der Vorherrschaft von fossilen Energien gezählt scheinen, kann Erdgas doch noch eine Option darstellen, falls eine Lösung mit erneuerbaren Energien kaum realisierbar ist oder falls es zur Unterstützung einer Fernhei-

zung dient, die hauptsächlich eine erneuerbare Energiequelle nutzt. Erdgas darf jedoch nicht auf Kosten von erneuerbaren Energien genutzt werden. Dies rechtfertigt die strengen Regeln für die künftige Nutzung von fossilen Energien und die Notwendigkeit einer Raumplanung, die die Entwicklung von Netzenergie im Sinne der Energiepolitik berücksichtigt.

Bei den erneuerbaren Energien fällt der Holzenergie eine wichtige Rolle zu. Eine grosse Zahl von Holzheizzentralen wurde in den letzten Jahren oft in Verbindung mit einem Fernwärmenetz gebaut. Sie werden in der Regel durch Holz aus der Region gespeisen und liefern Wärme an Zonen, deren Wohndichte die Rentabilität des Systems gewährleistet. Diese Heizzentralen sind fast immer mit einer Zusatzheizung ausgestattet, die es erlaubt, den Betrieb zu optimieren, sei es bei Nachfragespitzen oder zur Gewährleistung eines Grundbetriebs etwa für die Wassererwärmung im Sommer. Diese ergänzende, meist fossile Energie, deckt in der Regel höchstens 30% des jährlichen Energiebedarfs, damit die produzierte Wärme grundsätzlich noch als erneuerbar gilt.

Bezüglich der problematischen Punkte, die von den Grossräten Yvan Hunziker und Silvio Serena angesprochen werden, das heisst die übermässige Nutzung von Erdgas in den Holzheizzentralen und die Entwicklung des Erdgasnetzes in den Gemeinden, würde es der Staatsrat klar bedauern, wenn das Erdgas gegenüber dem Holz bevorzugt würde. Er weist jedoch darauf hin, dass das Amt für Energie sich bei den Fernwärmenetzen, die mit Holz betrieben werden, vergewissert, dass die Jahresproduktion grösstenteils erneuerbar ist (min. 70%), wie es das Gesetz vorschreibt. Er ruft ferner in Erinnerung, dass diese Anlagen meist im Besitz von öffentlichen Körperschaften sind, auch wenn sie ein Unternehmen mit dem Bau und dem Betrieb der Anlagen beauftragen. In erster Linie müssen also die Besitzer einschreiten, wenn sie eine bessere Nutzung einheimischer Ressourcen wünschen. Ausserdem sind die Gemeinden verpflichtet, eine Energieplanung für ihr Gemeindegebiet aufzustellen. Darin müssen sie auch definieren, wie weit das Erdgasnetz in ihrer Gemeinde ausgebaut werden darf. Ohne Einwilligung der Gemeindebehörden kann jedenfalls kein Gasnetz auf dem Gemeindegebiet gebaut werden, da dies eine Bewilligung für die Nutzung von öffentlichem Grund erfordert.

Der Staatsrat weist ferner darauf hin, dass ein grosser Teil der Holzheizzentralen des Kantons von der Groupe E Celsius gebaut wurden und von ihr betrieben werden. Alle diese Zentralen nutzen Holz aus der Region. Dies entspricht auch einer Förderbedingung des Staats für derartige Anlagen. Weitere Zentralen wurden kürzlich in Treyvaux und Le Mouret eingeweiht oder sind noch im Bau oder in Planung. Der Staatsrat ruft aber auch in Erinnerung, dass die Groupe E Celsius, die auf Fernheizungs- und Gasnetze spezialisiert ist, nicht als einziger Akteur auf dem Markt auftritt, der vielmehr stark umkämpft ist. Ausserdem decken die Aktivitäten des Unter-

nehmens nicht alle Arten von erneuerbaren Energien ab, die im Kanton genutzt werden können.

2. *Welchen Einfluss hat der Staatsrat auf die Politik der Groupe E Celsius?*

Die Gründung der Groupe E Celsius im Jahr 2015 basiert auf der Fusion von drei Akteuren (Frigaz SA, Abteilung Fernwärme der Groupe E AG und Placad SA) und zielt darauf ab, die Entwicklung der Energienetze zu optimieren, zur Energiewende beizutragen und so zu helfen, die Ziele der Energiepolitik zu erreichen.

Die Groupe E Celsius ist eine Aktiengesellschaft, auf die der Staat keinen direkten Einfluss hat. Der Staat hat eine Eigentümerstrategie für die Groupe E AG aufgestellt, bei der er die Rolle des Mehrheitsaktionärs (78,5%) innehat. Die Groupe E AG ihrerseits besitzt knapp 65% des Aktienkapitals der Groupe E Celsius. Folglich ist es nicht Aufgabe des Staats, auf betriebliche Entscheidungen der Groupe E Celsius Einfluss zu nehmen.

Die Pflicht der öffentlichen Körperschaften, erneuerbare Energien zu nutzen, sowie die Pflicht der Gemeinden, eine Energieplanung aufzustellen, sollten grundsätzlich dafür sorgen, dass Erdgas im Kanton nur massvoll genutzt wird. In diesem Zusammenhang besitzt die Groupe E Celsius nicht das Monopol für die Nutzung von erneuerbaren Energien und die Entwicklung von Fernheizungen. Das Unternehmen befindet sich im Wettbewerb mit anderen Akteuren, die ebenfalls Lösungen anbieten können, die mit den energiepolitischen Zielen übereinstimmen.

Abschliessend zielt die Energiestrategie des Bundes und der Kantone zwar darauf ab, die fossilen Energien durch erneuerbare zu ersetzen, doch die geltenden Gesetze verbieten es aber nicht, das Erdgasnetz auszubauen und zu verdichten. Es ist Aufgabe des Amts für Energie des Kantons, sich zu vergewissern, dass in den Gemeinden bei der Entwicklung des Gasnetzes und der Nutzung von erneuerbaren Energien gesetzeskonform vorgegangen wird. Das Amt ist auch dafür zuständig, die Bevölkerung über die laufende Energiewende zu informieren und insbesondere darauf hinzuweisen, dass der Bau einer Anlage, die mit fossilen Energien betrieben wird, mittelfristig mit einem gewissen Risiko behaftet ist, da die Erneuerung derartiger Anlagen wahrscheinlich nicht mehr gewährleistet werden kann.

Den 17. Januar 2017

Composition du Grand Conseil**Février 2017****Zusammensetzung des Grossen Rates****Februar 2017**

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (14 députés: 3 PDC, 5 PS, 2 PLR, 3 VCG, 1 UDC)			
Stadt Freiburg (14 Grossräte: 3 CVP, 5 SP, 2 FDP, 3 MLG, 1 SVP)			
de Weck Antoinette, avocate, vice-syndique, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, conseiller communal, Fribourg	PDC/CVP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC/CVP	1961	2011
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python Giovanna, directrice administrative, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Mutter Christa, spécialiste en communication, Fribourg	VCG/MLG	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VCG/MLG	1958	1996
Schoenenweid André, Ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Fribourg	PLR/FDP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	VCG/MLG	1948	2008
2. Sarine-Campagne (24 députés: 5 PDC, 7 PS, 5 PLR, 3 VCG, 4 UDC)			
Saane-Land (24 Grossräte: 5 CVP, 7 SP, 5 FDP, 3 MLG, 4 SVP)			
Baiutti Sylvia, adjointe de direction, Treyvaux	PLR/FDP	1966	2016
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, Adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	VCG/MLG	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC/CVP	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	PDC/CVP	1967	2016
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Gasser Benjamin, enseignant, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1984	2011

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Ghielmini Krayenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux-Magnedens	VCG/MLG	1963	2016
Kolly Nicolas, juriste, Essert	UDC/SVP	1986	2011
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur-Glâne	VCG/MLG	1975	2016
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	PDC/CVP	1975	2016
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Savoy Philippe, musicien, chef de chœurs, Corpataux-Magnedens	PS/SP	1976	2016
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC/CVP	1972	2014
3. Sense (15 Grossräte: 4 CVP, 3 SP, 2 FDP, 3 MLG, 3 SVP)			
Singine (15 députés: 4 PDC, 3 PS, 2 PLR, 3 VCG, 3 UDC)			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düdingen	PDC/CVP	1961	1999
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt/Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC/CVP	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Giffers	PLR/FDP	1963	2016
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule/Hausfrau, Düdingen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau/Familienfrau, Schmitten	VCG/MLG	1958	2014
Perler Urs, Gymnasiallehrer, Schmitten	VCG/MLG	1977	2016
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC/CVP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düdingen	VCG/MLG	1955	2011
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
4. Gruyère (19 députés: 5 PDC, 5 PS, 5 PLR, 3 UDC, 1 VCG)			
Greyerz (19 Grossräte: 5 CVP, 5 SP, 5 FDP, 3 SVP, MLG)			
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Castella Didier, docteur en physique, Pringy	PLR/FDP	1970	2011
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC/CVP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Gaillard Bertrand, maître menuisier, La Roche	PDC/CVP	1973	2016
Gapany Johanna, économiste HE, Bulle	PLR/FDP	1988	2016
Girard Raoul, économiste, enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2016
Pasquier Nicolas, Dr. Sci. nat., Maître professionnel, Bulle	VCG/MLG	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Roth Pasquier Marie-France, mère au foyer – conseillère communale, Bulle	PDC/CVP	1968	2016
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	PDC/CVP	1968	2016
Wickramasingam Kirthana, administratrice de l'association Omoana, Bulle	PS/SP	1984	2016
5. See (13 Grossräte: 2 CVP, 3 SP, 3 FDP, 4 SVP, 1 MLG)			
Lac (13 députés: 2 PDC, 3 PS, 3 PLR, 4 UDC, 1 VCG)			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC/CVP	1976	2012
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten/Morat	PS/SP	1954	2007
Hayoz Madeleine, enseignante spécialisée, Cressier	PDC/CVP	1955	2014
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten/Morat	PLR/FDP	1972	2002
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten/Morat	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Müller Chantal, Ärztin, Murten/Morat	PS/SP	1986	2016
Senti Julia, Anwaltspraktikantin, Murten/Morat	PS/SP	1989	2016
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VCG/MLG	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR/FDP	1960	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten/Morat	UDC/SVP	1957	2007
6. Glâne (8 députés: 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur administratif, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC/CVP	1961	2014
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonnens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
7. Broye (11 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 2 VCG)			
Broye (11 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 2 MLG)			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	VCG/MLG	1971	2015
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Chassot Denis, retraité, Bussy	VCG/MLG	1953	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Cotting-Chardonnens Violaine, employée de commerce, Domdidier	PS/SP	1968	2016
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC/CVP	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC/CVP	1973	2011
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante, mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 1 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Chevalley Michel, retraité, Tatroz	UDC/SVP	1952	2016
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Genoud François, enseignant, Châtel-St-Denis	PDC/CVP	1957	2016
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011

Président du Grand Conseil: **Bruno Boschung** (PDC/CVP, SE)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Markus Ith** (PLR/FDP, LA)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Roland Mesot** (UDC/SVP, VE)

Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates GRS
Rue de la Poste / Postgasse 1
CH-1701 Fribourg/Freiburg

www.fr.ch/gc
www.fr.ch/gr

Mars 2017
März 2017