

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2016-CE-39	Rapport <i>Bericht</i>	Programme gouvernemental et plan financier 2017-2021 <i>Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i> Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		I
4.	2017-DIAF-34	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2017 - Décret 8 <i>Einbürgerungen 2017 - Dekret 8</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2017-DICS-48	Décret <i>Dekret</i>	Aide financière octroyée à la société anonyme Swiss Integrative Center for Human Health <i>Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Chantal Müller Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2017-GC-111	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur la scolarité obligatoire - Implication des communes dans l'engagement des responsables d'établissements <i>Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule – Einbezug der Gemeinden in das Anstellungsverfahren für Schulleiterinnen und Schulleiter</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Stéphane Sudan Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette Badoud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2017-GC-88	Postulat <i>Postulat</i>	Pour un véritable Musée d'archéologie fribourgeoise <i>Für ein echtes Archäologiemuseum in Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Andréa Wassmer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> David Bonny Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017-2021



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK

Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021

—

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous remettre le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2017–2021 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Maurice Ropraz

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, le 6 novembre 2017

Sommaire

I. Préambule	6
II. Etat des lieux	8
1. Contexte international	8
2. Contexte national	8
3. Situation du canton de Fribourg	9
4. Perspectives	13
III. Trois projets phares pour l'avenir du canton	15
1. Fribourg s'impose comme un pôle économique et d'innovation	15
2. Fribourg renforce le centre cantonal	16
3. Fribourg fait sa révolution 4.0	16
IV. Les ambitions du programme gouvernemental 2017-2021	17
1. Favoriser l'emploi	18
1.1. Stimuler la compétitivité et l'innovation	18
1.2. Favoriser le développement économique et les nouvelles implantations	19
1.3. Promouvoir l'excellence de la formation et le bilinguisme	19
1.4. Devenir leader de l'agroalimentaire	20
1.5. Dynamiser le secteur du tourisme	21
1.6. Montrer l'exemple	21
1.7. Projets législatifs	21
2. Moderniser le canton	22
2.1. Développer les régions et les structures territoriales	22
2.2. Aménager efficacement le territoire	22
2.3. Adapter les infrastructures	23
2.4. Favoriser la mobilité durable	24
2.5. Promouvoir l'esprit de service public et la transparence	24
2.6. Numériser les activités de l'Etat de Fribourg	25
2.7. Projets législatifs	25
3. Améliorer la qualité de vie	26
3.1. Promouvoir et préserver la santé	26
3.2. Favoriser la cohésion sociale et l'image du canton	27
3.3. Promouvoir l'accès à la culture, au patrimoine et au sport et soutenir les talents	27
3.4. Préserver les ressources naturelles	28
3.5. Garantir la sécurité	29
3.6. Réorganiser le pouvoir judiciaire	30
3.7. Projets législatifs	30

4. Plan financier 2017-2021	31
<hr/>	
4.1. Les incertitudes et les limites de la planification financière	32
4.1.1. Incertitudes en matière économique	32
4.1.2. Incertitudes sur le plan cantonal	32
4.1.3. Incertitudes internationales et nationales	33
<hr/>	
4.2. Le contexte de l'élaboration du plan financier	34
<hr/>	
4.3. L'établissement du plan financier	35
4.3.1. Les données de base	35
4.3.2. Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat	35
4.3.2.1. Dans le domaine des investissements	36
4.3.2.2. En ce qui concerne les charges et les revenus du compte de résultats	36
<hr/>	
4.4. Le contenu du plan financier adopté par le Conseil d'Etat	41
4.4.1. Sur le plan du compte de résultats	41
4.4.1.1. L'évolution des charges et des revenus	41
4.4.1.2. Les tâches prioritaires	44
4.4.2. En matière d'investissements	48
<hr/>	
4.5. Conclusion	49
<hr/>	
4.6. Annexes	50
<hr/>	

I. Préambule

Le Conseil d'Etat veut construire un canton innovant, fort et au service de ses citoyens

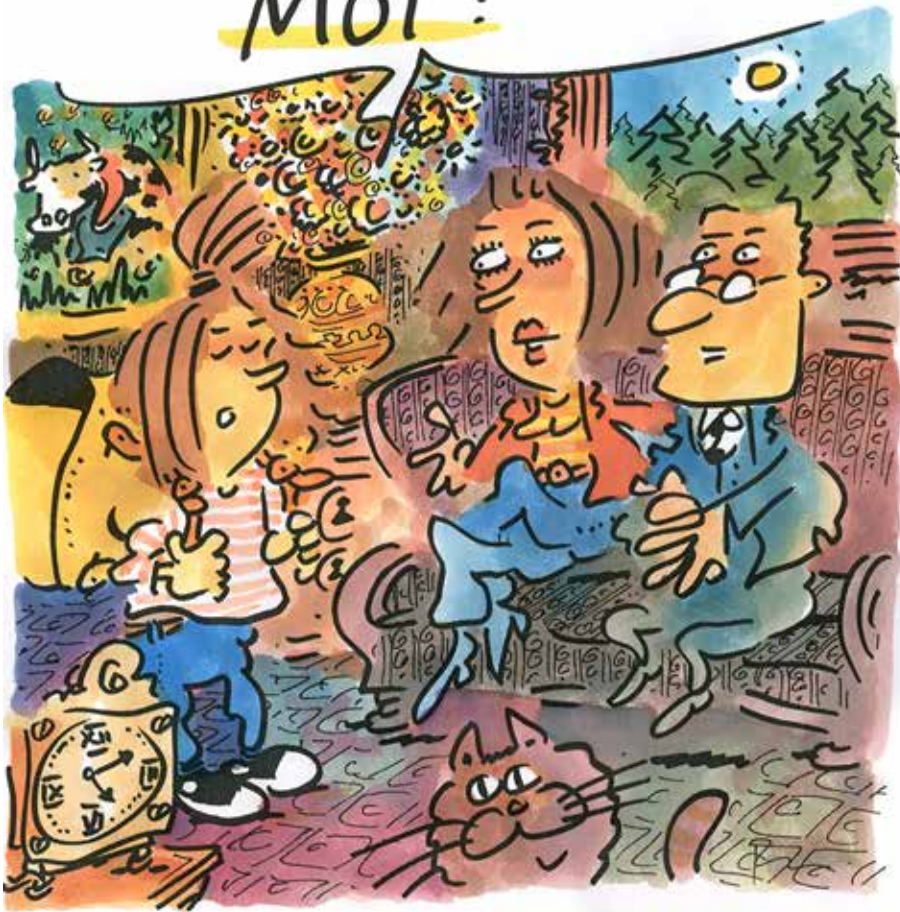
Innovation, renforcement du centre cantonal et digitalisation: tels sont les maîtres-mots de votre gouvernement pour ce programme de législature, qui ouvre la voie à un canton de Fribourg audacieux. Le Conseil d'Etat est confiant, même si les prévisions quant à l'évolution du contexte économique sont, à l'heure actuelle, contradictoires. La stabilité politique et l'attrait de notre pays à l'échelon international ainsi que les atouts majeurs qui sont déjà entre nos mains nous offrent de réelles opportunités, que nous entendons bien saisir.

Nous devons nous donner les moyens d'absorber la croissance démographique qui, même si un léger tassement se profile, se poursuivra au fil des années: 150'000 nouveaux habitants sont attendus d'ici 2050 sur notre territoire. Nous entendons offrir, à chaque Fribourgeoise et à chaque Fribourgeois, un lieu de vie agréable, un emploi de qualité, des infrastructures de formation, sociales, culturelles et de loisirs adaptées à leurs besoins et à leurs envies. Que ce soit en matière d'organisation du territoire, de qualité de vie, de sécurité, de mobilité, de formation ou encore de protection de l'environnement et des ressources naturelles, le Conseil d'Etat engagera les moyens adéquats pour le bien-être de la population.

Cette croissance démographique doit aller de pair avec un développement économique stimulé par l'innovation. Là encore, notre canton doit faire preuve d'audace. Fribourg bénéficie déjà d'une solide réputation au-delà de nos frontières en matière d'innovation et de recherche de pointe. Le Conseil d'Etat entend qu'il devienne un pôle unique en son genre, attractif et compétitif. Des emplois à haute valeur ajoutée, des entreprises concurrentielles, dans un climat économique serein marqué par la volonté de promouvoir la cohésion sociale, seront les clefs pour permettre à notre canton d'améliorer sa situation en comparaison intercantonale et de poursuivre sa progression, pour le bien de l'économie, des personnes physiques et des collectivités.

Cela ne sera possible qu'avec un centre cantonal fort. Le Conseil d'Etat veut faire du Grand Fribourg le noyau de son dynamisme, qui permettra à l'ensemble de notre canton de se forger une place parmi les agglomérations les plus importantes du pays, tout en consolidant notre rôle de pont entre les métropoles et les cultures alémanique et francophone.

**INTERNATIONAL, NATIONAL,
CANTONAL OU LOCAL,
VOTRE AVENIR C'EST
MOI !**



Dans une société en mutation toujours plus rapide et toujours plus connectée, la législature qui s'ouvre permettra également au canton de Fribourg d'effectuer sa révolution numérique. Le Conseil d'Etat parie sur le développement d'un Fribourg 4.0 pas uniquement dans le domaine de la cyberadministration, mais également dans la société toute entière. Ce passage à l'ère numérique doit être réalisé et accompagné tant pour les entreprises que pour les citoyens. Il pourra alors être synonyme d'efficacité et d'efficience.

Notre canton a la chance de bénéficier d'une situation financière saine, fruit d'efforts permanents et d'une rigueur budgétaire responsable. Aujourd'hui, nous pouvons nous permettre de planifier un programme d'investissements ambitieux en faveur du développement du canton. Mais le Conseil d'Etat n'entend pas relâcher sa vigilance et a procédé à une planification stricte afin de concrétiser les projets et défis prioritaires pour l'avenir de notre canton.

Le Gouvernement a voulu un programme de législature et un plan financier ambitieux et audacieux. Vous allez y découvrir les projets que nous comptons développer pour un canton de Fribourg innovant, fort et au service de ses citoyens.

II. Etat des lieux

1. Contexte international

Le contexte économique-politique international n'est actuellement pas très lisible. Selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le volume du commerce mondial a continué de croître en 2015 (derniers chiffres officiels disponibles), modestement il est vrai (+2,7%), mais plus rapidement que la production (+2,4%), notamment grâce à une fin d'année dynamique. Les premières années – au moins – de la présente législature devraient bénéficier d'une relativement bonne conjoncture mondiale. Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit une croissance mondiale réelle de 3,5% en 2017 et de 3,6% en 2018, contre par exemple 3,1% en 2016.

L'Union européenne se trouve confrontée à des bouleversements importants, notamment en raison du Brexit et des mouvements migratoires. Néanmoins, la Commission européenne, dans son rapport 2017 sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe (ESDE), confirme les tendances positives sur le marché du travail et en matière sociale ainsi que la pérennité de la croissance économique.

2. Contexte national

Le contexte national n'est probablement pas aussi incertain que ne l'est le contexte international. Il pourrait néanmoins aussi réserver des surprises. Le cours du franc suisse ne semble pas vouloir faiblir de façon très significative. Les incertitudes qui pèsent sur les finances publiques de nombreux pays, notamment européens, devraient maintenir cette situation, à laquelle l'économie nationale semble s'être presque habituée. C'est donc là-aussi un scénario d'ouverture et d'exposition intense à la concurrence internationale qui continue de s'imposer plutôt qu'un scénario de protection qui aurait en l'occurrence consisté à continuer d'actionner massivement les outils de politique monétaire pour affaiblir le franc.

Même en politique intérieure, certains dossiers importants pour le canton de Fribourg, comme celui de la péréquation intercantonale, devront être surveillés. Si le contexte dans lequel évoluera le canton ces prochaines années devait se caractériser par une concurrence internationale exacerbée et sans grandes opportunités technologiques nouvelles, alors on devrait s'attendre à une tendance au rassemblement du pays derrière ses centres métropolitains les plus forts, au détriment peut-être de la solidarité confédérale. Déjà largement pratiquée, la collaboration intercantonale, prioritairement en Suisse occidentale, est certainement encore appelée à se développer, notamment dans les domaines de la formation, de la santé, de la sécurité ou de la mobilité.

Selon les dernières prévisions conjoncturelles, le Gouvernement fribourgeois devrait pouvoir entamer la législature en bénéficiant d'une conjoncture nationale relativement favorable. Dans son communiqué du 20 juin 2017, le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles prévoit en effet une croissance réelle du produit intérieur brut de 1,4% en 2017 et de 1,9% en 2018, contre 0,8% en 2015 et 1,3% en 2016.

3. Situation du canton de Fribourg

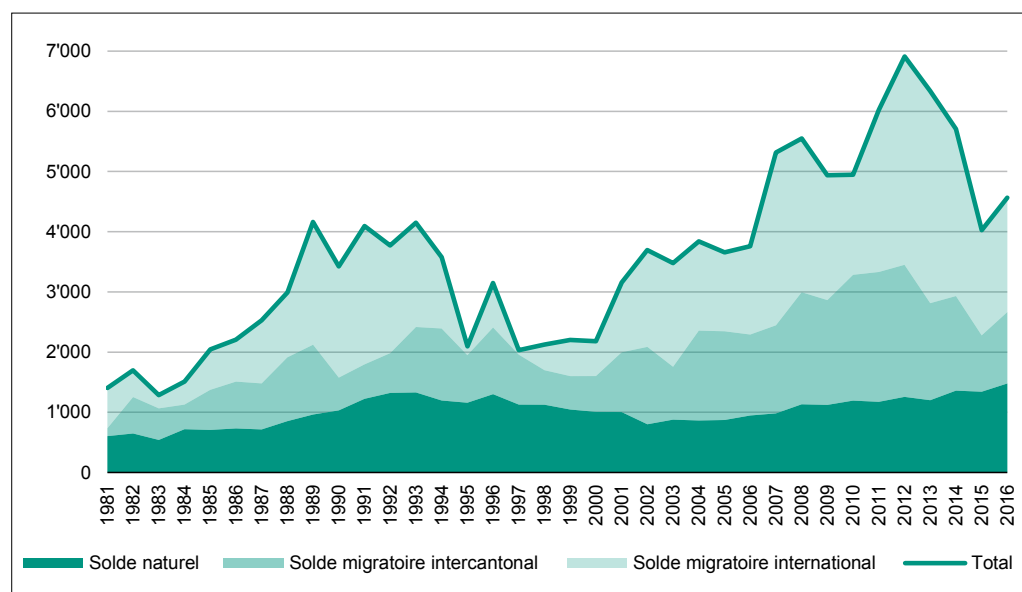
De manière analogue à la démarche mise en place par la Confédération, le Conseil d'Etat a réalisé une étude prospective sur l'avenir du canton. Cette étude, a permis de dégager des scénarios de développement qui ont encadré la discussion politique menée pour définir les priorités politiques.

La référence au «Cercle indicateurs» cité ci-après permettra au Conseil d'Etat de mesurer dans le temps l'évolution du positionnement de notre canton. Conçu pour établir des comparaisons transversales entre cantons, cet outil illustre l'évolution actuelle de la statistique moderne vers des ensembles d'indicateurs spécifiquement conçus pour documenter l'étude des forces et des faiblesses d'entités politiques ou économiques.

a. Démographie

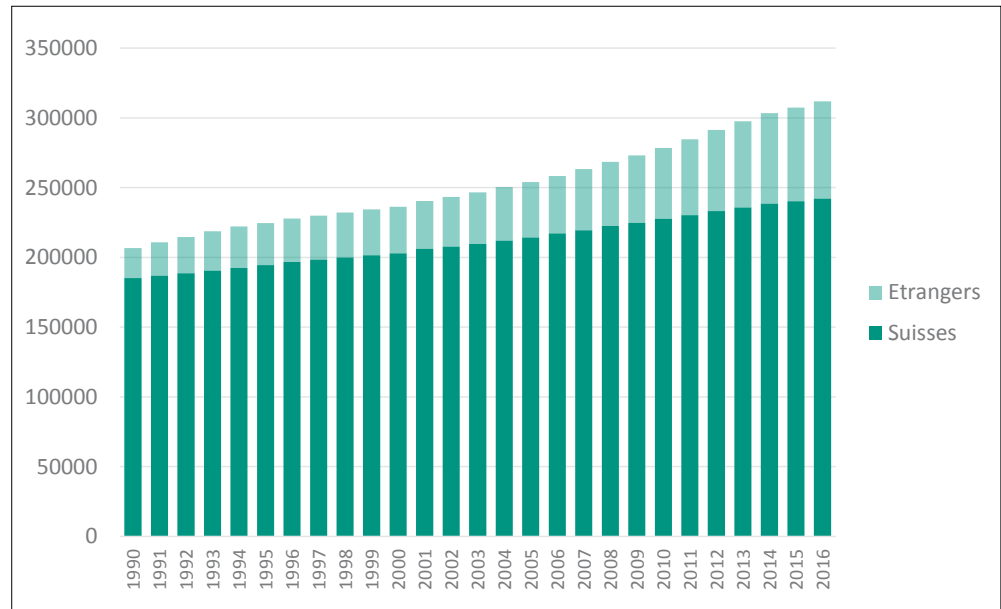
Depuis 2015, la croissance démographique fribourgeoise a perdu environ un quart de sa dynamique. Au lieu de 5 300 à 6 700 habitants supplémentaires par année, comme cela a été régulièrement le cas depuis 2010, le canton n'a enregistré «que» 4 084 résidents permanents supplémentaires en 2015 et 4 453 en 2016. Cela place toujours Fribourg parmi les cantons à forte progression démographique, mais n'en fait plus un cas exceptionnel comme au début de la précédente législature. Si ce coup de frein se prolonge, ce que semblent déjà confirmer les estimations des premiers mois de 2017, il peut avoir des conséquences à la fois positives et négatives. D'une part cela pourrait diminuer la pression sur les efforts à consentir pour maîtriser cette croissance mais, d'autre part, l'effet d'entraînement de certaines branches économiques directement liées à la démographie, comme la construction et les services de proximité (commerce, etc.), pourrait s'essouffler.

Composantes de la croissance démographique
(population résidante permanente,
source: OFS, ESPOP / STATPOP)



Population résidente permanente selon la nationalité

(source: OFS, ESPOP / STATPOP)

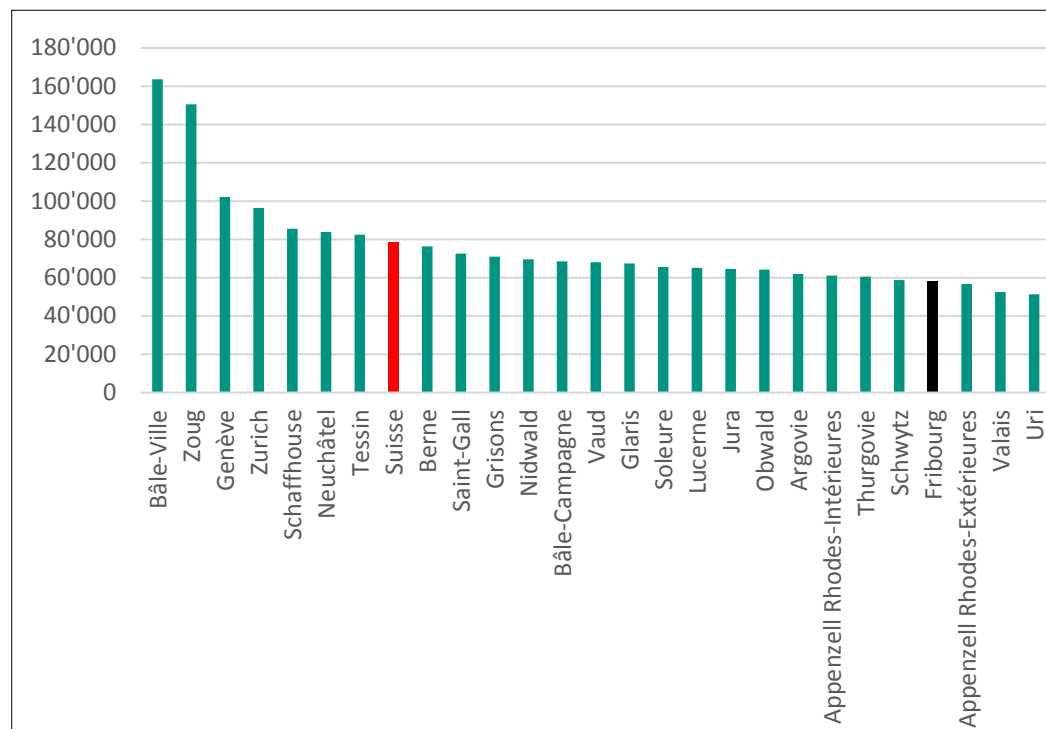


Même si l'immigration en provenance des cantons voisins joue un rôle important dans la croissance démographique exceptionnelle du canton de Fribourg, le phénomène est quand même lié aux migrations internationales, qui sont elles-mêmes liées à la conjoncture économique. Pour 2035, les prévisions oscillent entre 297 722 (scénario OFS 2010 bas) et 431 233 habitants (scénario OFS 2015 haut). Sur la base des derniers chiffres connus, le Service cantonal de la statistique table sur une population de 353 000 à 370 000 résidents permanents en 2035, tout en rappelant que les scénarios démographiques prolongent des tendances et sont par nature plutôt conservateurs dans les hypothèses retenues. Ils ne prennent notamment pas en compte d'éventuels bouleversements dans les bassins de recrutement de l'immigration et se situent donc sur un scénario prospectif de continuité.

b. Economie

Le système de comparaison intercantonale «Cercle indicateurs», qui ne peut prétendre à une représentativité exhaustive de la situation des cantons, permet malgré tout de documenter quelques-unes des forces et des faiblesses du canton. Dans le domaine de l'économie, on retrouve ainsi la bonne santé financière du canton en termes d'endettement, tempérée il est vrai par un indice d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé que la moyenne. Un taux de chômage bas et des loyers abordables font également partie des atouts économiques du canton. En revanche, le produit intérieur brut par habitant et la part des emplois dans des branches à forte valeur ajoutée ou considérées comme innovatrices demeurent en dessous de la moyenne.

Produit intérieur brut par habitant en 2014
(en francs, à prix courants,
source: OFS, chiffres provisoires)



c. Société

Les indicateurs relatifs aux aspects sociétaux font ressortir quelques arguments importants du canton. La part des jeunes en formation tout comme la jeunesse de la population (toujours la plus jeune du pays en moyenne cantonale) sont des preuves du dynamisme fribourgeois. Les signaux sont positifs en matière de sécurité également. Les routes fribourgeoises sont sûres: le nombre de victimes est resté en 2016 à un niveau historiquement bas. Les chiffres de la criminalité indiquent également une baisse des infractions au code pénal, et ce pour la cinquième année consécutive. En revanche, l'accès aux transports publics demeure en-dessous de la moyenne des autres cantons, même s'il faut évidemment tenir compte de la topographie particulière de Fribourg. L'indicateur sur les décès considérés comme prématurés n'est pas non plus favorable, une situation qui peut certainement s'expliquer par le poids de certaines activités économiques à forte pénibilité ou dangerosité dans la structure de l'économie cantonale.

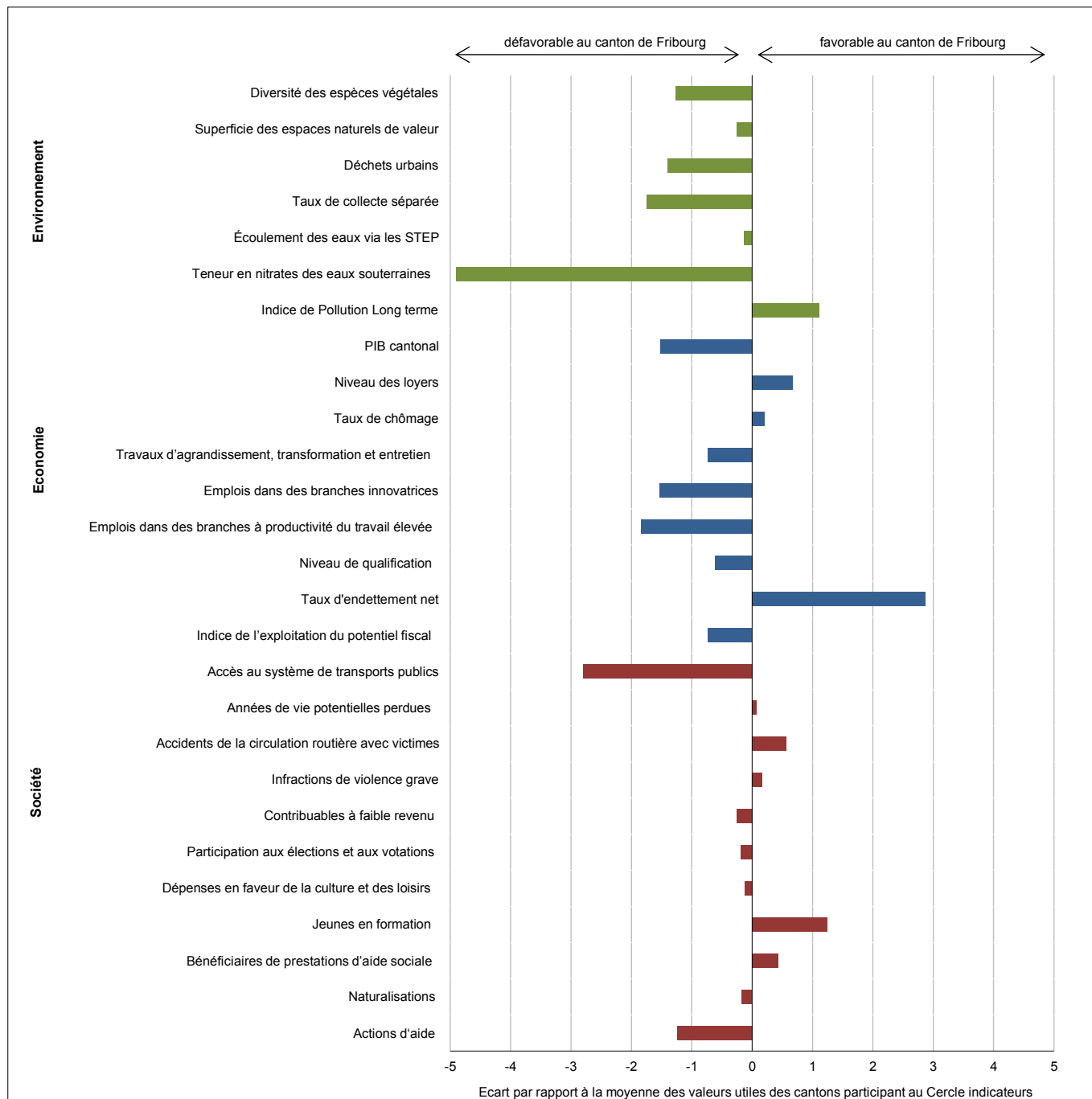
d. Environnement

Les indicateurs environnementaux laissent au canton de Fribourg une certaine marge de progression, mais il convient de relever son bon positionnement en termes de pollution dite de long terme (concentration de particules fines). D'autres indicateurs hors «Cercle indicateurs» comme la part des chauffages dits écologiques ou l'émission moyenne de CO₂ des voitures neuves placent également Fribourg en position favorable par rapport à la moyenne nationale. En revanche, les Fribourgeois et Fribourgeoises utilisent moins les transports publics que l'ensemble des Suisses et Suissesses.

Le système de comparaison intercantonale «Cercle indicateurs» est destiné à mesurer le développement durable dans les cantons et les villes. Les résultats sont exprimés en valeurs utiles, permettant ainsi de représenter les indicateurs sur un seul graphique, malgré leurs unités différentes. Les valeurs utiles vont de zéro (résultat mauvais) à dix (bon résultat).

«Cercle indicateurs» - Indicateurs de développement durable, écarts par rapport à la moyenne, en 2015.

Source: «Cercle indicateurs», Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg



Remarques

Les écarts par rapport à la moyenne présentent, pour chaque indicateur, la différence entre la valeur utile obtenue par le canton de Fribourg et la moyenne des valeurs utiles de tous les cantons ayant participé au relevé. Ils présentent donc la position du canton par rapport aux autres cantons. Un écart positif représente une position au-dessus de la moyenne, un écart négatif une position au-dessous. L'année ne se réfère pas à la période de relevé, mais à celle de récolte des données.

Les écarts par rapport à la moyenne présentent, pour chaque indicateur, la différence entre la valeur utile obtenue et la moyenne des valeurs utiles de tous les cantons ayant participé au relevé.

e. Technologie

La quatrième révolution industrielle, qui est appelée à bouleverser le marché du travail et l'organisation de la société entière par l'automatisation extrême et l'intelligence artificielle, ne se produira pas d'un coup pendant la présente législature! Mais de nombreuses activités évoluent actuellement déjà très rapidement en raison des progrès fulgurants des technologies de l'information et des télécommunications. Le commerce en ligne monte en puissance et concurrence déjà frontalement les commerces de détail. En outre, les nouvelles technologies favorisent l'économie collaborative, notamment sous la forme d'«ubérisation». Le phénomène s'étend aussi à la finance sous des formes diverses (Bitcoin, Kickstarter), au journalisme (Twitter et autres réseaux sociaux), à l'édition, au commerce, à l'immobilier, au droit, à la traduction, aux services personnels, à l'ingénierie, etc. Des projets voient même le jour dans les domaines de la santé et de la formation. Des arbitrages seront donc toujours plus souvent nécessaires entre les gains de productivité et de compétitivité que promettent ces nouvelles formes d'organisation du travail et les risques qu'elles peuvent présenter en matière d'équité, de sécurité, de santé ou de protection sociale.

4. Perspectives

—

À l'aube de la législature 2017-2021, le canton de Fribourg peut se prévaloir des atouts qu'il a cultivés dans le passé et des opportunités que ces atouts lui ouvriront à l'avenir. Son dynamisme démographique lui a permis de maintenir la population la plus jeune de Suisse. Il dispose d'un système de formation complet, dont la qualité est reconnue au-delà des frontières cantonales. Même si elle est actuellement quelque peu freinée, l'importante immigration en provenance des cantons voisins est certes le reflet de la croissance des régions métropolitaines voisines, mais elle est aussi le témoignage d'un excellent rapport entre la qualité et le coût de la vie à Fribourg. Le potentiel fiscal du canton n'est pas très élevé, mais les collectivités publiques jouissent d'une bonne santé financière. Un enjeu important sera de mettre en place des solutions permettant d'augmenter les activités économiques à forte valeur ajoutée qui permettraient d'élever le PIB.

L'évolution technologique sera une thématique propre à influencer le canton. Son accélération incite à anticiper de multiples conséquences sur le marché du travail et la répartition mondiale de la production. L'automatisation tend à réduire les besoins en main-d'œuvre ou, tout au moins, à déplacer ces besoins vers des profils toujours plus qualifiés. Elle peut aussi conduire à un rapatriement de certaines productions aujourd'hui délocalisées. Une telle redistribution des cartes constituerait une source d'opportunités pour les régions à même d'accompagner ces mouvements et qui disposeraient des potentiels en termes de territoire, de savoir-faire, d'infrastructures et de moyens. Par ailleurs, dans le cas d'une progression moins disruptive, Fribourg pourra miser sur une stratégie de développement de ses atouts traditionnels.

Sur les plans économique et politique, la globalisation ouvre le canton au potentiel presque infini des marchés mondiaux, mais l'expose aussi à une concurrence acharnée. Dans de tels cas de figure, les régions non métropolitaines comme Fribourg devront poursuivre et développer leurs collaborations, aux niveaux national et international, afin de trouver leur place aux côtés des acteurs les plus forts du pays et en Europe. Ces acteurs auront de plus en plus de peine à accepter leur rôle de pourvoyeurs de la péréquation intercantonale. A l'inverse, un frein à la globalisation, a priori moins prometteur en termes de potentiel économique, serait plus compatible avec la solidarité financière intercantonale dont Fribourg bénéficie actuellement.

Le développement démographique et économique doit s'accompagner d'une organisation efficace et cohérente du territoire. Un soutien actif est mis en place en faveur des agglomérations et des régions. La nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire met désormais la priorité sur la valorisation des zones à bâtir déjà existantes et sur la densification vers l'intérieur. En se fondant sur un scénario démographique élevé, la révision du plan directeur cantonal répond aux objectifs fixés par le Grand Conseil à savoir le renforcement de la structure urbaine actuelle et une nouvelle concentration de l'urbanisation afin d'éviter l'affaiblissement de certains centres. Un effort de concentration des zones d'activités doit être réalisé, tout en permettant aux entreprises de continuer à se développer selon leurs besoins. Sur le plan de la stratégie résidentielle, le centre cantonal et les centres régionaux doivent être privilégiés. Ces efforts sont complétés par la mise en pratique de mesures innovatrices en matière de construction et d'habitat. L'organisation du territoire se veut cohérente afin de remplir les objectifs de durabilité. Elle permet également de sauvegarder le paysage et de contribuer à la qualité de vie.

III. Trois projets phares pour l'avenir du canton

Fribourg se trouve à un tournant de son développement. En pleine croissance démographique mais aussi économique, bénéficiant d'un équilibre financier sain, le canton doit encore forger sa place dans le paysage helvétique et parier sur ses atouts pour renforcer sa position. Lors de ses discussions au sujet de son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat a défini trois projets phares qui vont influencer le visage du canton, non seulement durant cette législature, mais assurément bien au-delà. Ces projets phares sont essentiels pour l'avenir et leurs retombées bénéficieront à toutes les activités. Si leur réalisation ne dépend pas toujours d'une décision du Gouvernement, ce dernier joue un rôle moteur dans les conditions cadres à leur réalisation, dans les impulsions de départ ainsi que dans le suivi. La concrétisation de ces projets phares occupera une place prépondérante durant la législature.

1. Fribourg s'impose comme un pôle économique et d'innovation

Une économie prospère est un ferment de bien-être pour la population. La place économique fribourgeoise doit être raffermissée et permettre à notre canton de s'adapter aux changements sociétaux en cours. Le Conseil d'Etat veut faire de Fribourg un véritable pôle économique, et renforcer son rôle de canton pont. En termes d'innovation, plusieurs projets et opportunités ont vu le jour lors de la précédente législature et doivent se concrétiser et se consolider durant le présent quinquennat. Les Hautes écoles spécialisées occupent une place importante dans le développement économique du canton. La politique foncière active facilitera l'implantation de nouvelles entreprises. Le parc d'innovation blueFACTORY et les pépinières d'innovation tels que le Vivier

et le Marly Innovation Center serviront d'accélérateurs à l'innovation. Il s'agit de mettre en place des mesures concrètes afin que les outils déployés puissent servir durablement le développement de notre économie. Ces mesures prennent la forme de soutiens dans le domaine de l'innovation, de l'aide aux entreprises en création ou encore du soutien à l'investissement. Par ce biais, il s'agit de stimuler l'offre d'emploi à forte valeur ajoutée, de contribuer à l'augmentation du produit intérieur brut cantonal et de lutter contre le phénomène de «canton dortoir».

L'OUVERTURE D'ESPRIT
C'EST DE FÊTER LA
BÉNÉDICTION DANS
L'HABITAT DU
FUTUR !



2. Fribourg renforce le centre cantonal

—

Le renforcement du centre cantonal est indispensable pour positionner Fribourg. La force de ce centre rayonnera sur l'ensemble du canton. La principale clé de ce renforcement est la fusion du Grand Fribourg. La création de cette nouvelle entité politique permettra à notre centre cantonal de se placer parmi les agglomérations qui comptent en Suisse. L'engagement du Conseil d'Etat a pour but de favoriser la mise en place des conditions conduisant la population et les autorités des communes du périmètre à reconnaître l'importance de créer ce nouveau centre cantonal et les inciter à accepter les conditions établies par l'assemblée constitutive. La réalisation d'infrastructures porteuses pour l'avenir dans le domaine de la mobilité, de la formation, de la santé et du sport sont par ailleurs un moteur pour le développement du canton dans son ensemble.

3. Fribourg fait sa révolution 4.0

—

Tous les domaines d'activités, qu'ils touchent la vie privée ou professionnelle, sont impactés par la digitalisation. Le Conseil d'Etat veut inscrire le canton dans le tournant numérique et établir les conditions propices au développement de prestations en faveur des entreprises, dans le domaine de la santé, de la formation, des transports, du tourisme, de la justice, de la police, de l'agriculture, des loisirs, et à l'administration dans son ensemble. Il s'agit d'anticiper les besoins afin de permettre aux citoyens et citoyennes de bénéficier des avantages de ces technologies et des nouvelles prestations. Cette évolution, indispensable à l'ensemble des secteurs d'activité, est génératrice d'innovations et d'emplois dans le canton. La digitalisation de l'administration cantonale est un des points forts de ce troisième projet phare.

IV. Les ambitions du programme gouvernemental 2017-2021

Pour concrétiser les projets phares et pour poursuivre les nombreuses autres activités nécessaires au bien-être de la population et au développement du canton, le Conseil d'Etat a construit son programme de législature sur trois ambitions. Ces ambitions, déclinées chacune en 6 chantiers, sont les suivantes:

- > favoriser l'emploi
- > moderniser le canton
- > améliorer la qualité de vie



1. Favoriser l'emploi

Le Conseil d'Etat estime essentiel de développer l'emploi pour assurer des places de travail de qualité à ses habitants et habitantes. L'innovation, les technologies numériques, les clusters «Energie & Bâtiments» et «Food & Nutrition» ainsi que l'agriculture font l'objet d'efforts particuliers. L'Etat favorise le développement des sociétés existantes, en particulier les PME, et l'implantation de nouvelles entreprises à haute valeur ajoutée par le biais d'une fiscalité adaptée. Les travaux dans le domaine de l'aménagement du territoire permettent la poursuite et l'émergence de grands projets. Le canton se positionne comme un acteur national dans les domaines de la formation et de la recherche. Le développement d'une formation de qualité profite à l'économie et à l'ensemble de la société. Le dynamisme des hautes écoles est source d'innovation et de progrès. Le bilinguisme, atout majeur du canton, continue à être développé. La formation intègre les nouvelles technologies et met en place des mesures permettant de maintenir un bon climat scolaire dans une société en mutation. La formation continue est dynamisée et favorise l'employabilité de tous. La collaboration intercantonale se poursuit et contribue à l'essor économique régional. L'Etat veille à offrir à ses collaborateurs des conditions de travail exemplaires.



1.1. Stimuler la compétitivité et l'innovation

L'Etat met en place les mesures nécessaires pour favoriser le maintien et le développement des entreprises. Il réforme sa fiscalité des entreprises en proposant un taux d'imposition concurrentiel dans le cadre du projet fiscal 17 (PF17). Il accompagne cette réforme de mesures sociales destinées à l'ensemble des collectivités, des entreprises et de la population. Le Conseil d'Etat examine, en comparaison intercantonale, le potentiel d'amélioration au niveau de la charge fiscale des personnes physiques et, dans cette perspective, l'adéquation entre les revenus de l'Etat et les prestations à fournir. Le service aux entreprises est renforcé par la mise à leur disposition, en particulier par les hautes écoles, de prestations permettant d'améliorer leur positionnement sur de nouveaux marchés ainsi que le transfert des compétences. L'innovation est stimulée dans le domaine de l'informatique, des clusters «Energie & Bâtiment» ainsi que «Food & Nutrition». L'Etat soutient des projets innovateurs dans le domaine agroalimentaire. L'Institut agricole de l'Etat de Fribourg contribue au développement de l'agriculture 4.0 afin d'alléger la charge de travail des agriculteurs et de contribuer à la protection de l'environnement. Les travaux d'établissement du plan d'affectation

cantonal permettent le développement de projets ambitieux, blueFACTORY en est un exemple. Les quatre projets qui y sont soutenus par le canton (Swiss Integrative Center for Human Health, BioFactory Competence Center, INNOSQUARE et Smart Living Lab) favorisent l'implantation d'entreprises intéressées par le transfert de technologies avec les Hautes Ecoles et les institutions de recherche et de développement.

1.2. Favoriser le développement économique et les nouvelles implantations

—

La promotion économique permet d'attirer de nouvelles entreprises et de développer celles qui sont déjà présentes. Le canton soutient les PME en mettant à leur disposition des outils favorisant les investissements et le développement du tissu économique. La révision de la loi sur la promotion économique (LPEc) stimule la création de nouvelles entreprises et l'innovation. Les aides à l'implantation et au développement, ainsi que les services aux entreprises, permettent la création et le maintien d'emplois à haute valeur ajoutée. Le soutien du financement des entreprises en création (Seed capital, Capital Risque Fribourg) est développé parallèlement au cautionnement des entreprises industrielles. Des mesures d'accompagnement (réduction des charges administratives, attribution des marchés publics) sont mises en place. Dans le cadre de la politique foncière active, le partenariat avec les communes, les agglomérations et les régions est favorisé pour acquérir, mettre à disposition et valoriser les terrains répondant aux besoins du développement économique. Une institution de droit public permet la gestion de ces biens. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la révision du plan directeur (volet économique) répond aux objectifs fixés par le Grand Conseil. Ces mesures permettent notamment d'offrir des surfaces attrayantes bien dimensionnées ainsi que les infrastructures nécessaires (mobilité, par ex.). La collaboration intercantonale, tant dans la région de la Broye que dans le cadre de la Région Capitale Suisse ou encore au sein de l'organe de promotion économique de Suisse occidentale Greater Geneva Berne area (GGBa) doit permettre de nouvelles implantations. Ces coopérations doivent être renforcées dans leur dimension intercantonale et dans leur ampleur.

1.3. Promouvoir l'excellence de la formation et le bilinguisme

—

L'intégration des «Médias, images et technologies de l'information et de la communication» (MITIC) dans l'enseignement permet aux jeunes d'acquérir de nouvelles compétences. L'informatique en tant que branche est introduite au gymnase. L'Etat promeut les processus d'amélioration de la qualité dans le domaine scolaire. L'école obligatoire de langue allemande met en place le Lehrplan 21 (LP21), s'harmonisant ainsi avec les cantons alémaniques. L'Etat investit dans les mesures utiles au maintien d'un bon climat scolaire. A l'exception de la médecine, l'accès sans examen des gymnasiens et gymnasiennes

**DANS UNE SOCIÉTÉ EN
MUTATION, LA VRAIE
SOURCE D'ÉNERGIE,
C'EST LE CLIMAT SCOLAIRE.**



aux universités est garanti. La formation favorise l'intégration professionnelle et sociale. La maturité professionnelle et la formation professionnelle supérieure sont promues pour répondre aux besoins de cadres dans les entreprises. La pédagogie spécialisée, l'insertion professionnelle facilitée, le programme préprofessionnel, les stages en entreprise, la transition AI, la validation des acquis et la formation des adultes améliorent la formation et l'employabilité de tous. La nouvelle loi fédérale sur la formation continue est mise en œuvre. Le soutien au développement des programmes d'enseignement et de recherche, la gouvernance, l'intégration aux réseaux nationaux et internationaux de recherche et la documentation scientifique, la participation active aux programmes nationaux et européens de formation et de recherche/innovation permettent d'assurer la place des hautes écoles fribourgeoises dans le système suisse et international de la formation tertiaire. Le canton favorise l'ouverture à la langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique. Le bilinguisme est favorisé et dynamisé par des mesures de soutien aux initiatives locales. La collaboration se poursuit dans le cadre du Gymnase intercantonal de la Broye.

1.4. Devenir leader de l'agroalimentaire

Les exploitations agricoles sont soutenues dans leur processus de modernisation et d'innovation à la recherche de nouveaux marchés en insistant sur la durabilité, la sécurité alimentaire et les produits du terroir et régionaux. L'objectif est d'augmenter la valeur ajoutée et d'abaisser la dépendance de l'agriculture aux paiements directs. Les aides structurelles permettent l'adaptation des outils de production et de transformation. Le campus de Grangeneuve se développe et renforce ainsi sa position comme centre de compétence dans la formation, le conseil ainsi que la recherche grâce à la collaboration avec Agroscope dont les nouveaux bâtiments sont construits par le canton. L'émergence de l'agriculture 4.0 est soutenue par le biais de projets novateurs ainsi que par la formation et la vulgarisation. La promotion des produits agricoles de proximité est renforcée, en particulier dans la restauration collective.

1.5. Dynamiser le secteur du tourisme

—

L'Etat soutient la «Vision 2030» mise en place par l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT). Des mesures ambitieuses sont prévues telles que la poursuite de l'activité de l'Observatoire fribourgeois du tourisme mis en place en 2014, la mise en réseaux des destinations et la simplification des structures touristiques, la création d'une plate-forme de tourisme collaboratif ainsi qu'une étude sur l'impact économique du tourisme. Les outils sont adaptés afin de permettre une analyse centralisée de l'avenir de certains secteurs de la branche ainsi que de l'impact du tourisme sur l'économie et les emplois dans le canton. Le canton soutient le développement des infrastructures par exemple dans le domaine du cyclotourisme. Le soutien à la candidature des JO de Sion 2026 est notamment motivé par le potentiel touristique de la manifestation.

1.6. Montrer l'exemple

—

L'Etat modernise sa réglementation sur le personnel afin de répondre aux attentes des collaborateurs et collaboratrices et du management en termes de conduite, de flexibilité et de temps de travail. Il met en œuvre l'ordonnance sur le télétravail et favorise le job sharing. Il poursuit le développement des prestations numériques dans la gestion des ressources humaines, par exemple la gestion électronique des dossiers du personnel et des procédures RH. Il fait preuve d'exemplarité en termes de conditions de travail et d'égalité avec la mise en place du Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC). Il favorise l'intégration des jeunes demandeurs d'emploi ainsi que la réinsertion des demandeurs d'emploi expérimentés (RDEE) sur le marché du travail.

1.7. Projets législatifs

—

- Loi sur la mise en œuvre du projet fiscal 2017 (nouvelle)
- Loi sur la politique foncière active (nouvelle)
- Loi sur les marchés publics (révision partielle)
- Loi sur la promotion économique (révision partielle)
- Loi sur le tourisme (révision partielle)
- Loi sur le personnel de l'Etat (révision totale ou partielle)
- Loi sur la pédagogie spécialisée (révision totale)
- Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (révision totale)
- Loi sur la formation des adultes (révision partielle).

2. Moderniser le canton

La croissance démographique nécessite une adaptation des infrastructures, de l'administration ainsi que de l'organisation du canton. Le désenchevêtrement des tâches se poursuit et la législation sur les préfets est révisée. Le rôle des régions est renforcé dans le domaine de la mobilité et de l'aménagement du territoire. Ce dernier se doit d'être cohérent et de respecter les principes du développement durable. Des investissements importants sont consentis dans les infrastructures, notamment dans le domaine de l'instruction et de la formation. L'Etat de Fribourg s'inscrit dans le tournant numérique. Les principales activités et prestations de l'administration sont progressivement digitalisées. La réalisation du Grand Fribourg représente une nécessité pour l'ensemble des régions du canton et un des enjeux essentiels de la présente législature.

2.1. Développer les régions et les structures territoriales

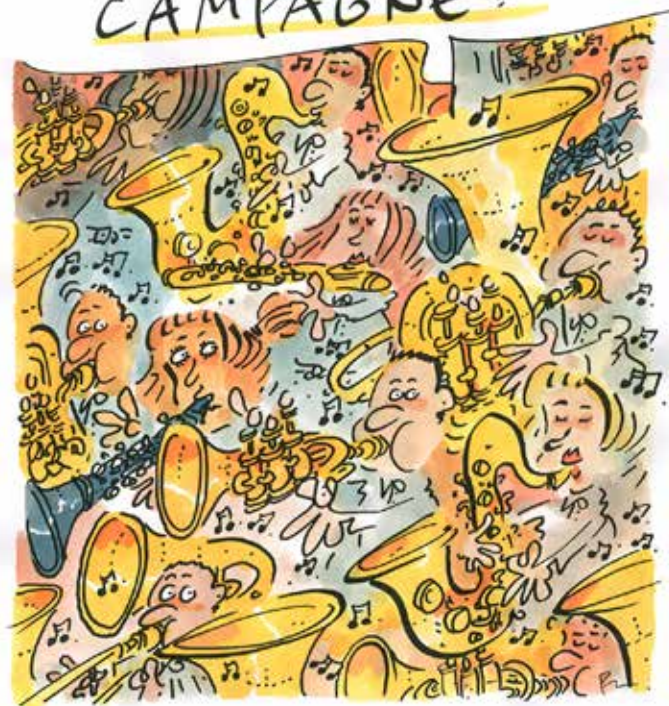
Tenant compte des différentes régions, l'Etat veille à la cohérence des structures territoriales et de leur évolution, particulièrement dans les domaines de l'urbanisation, de la densification et de la mobilité. Les domaines des infrastructures et de la mobilité sont pensés dans leur dimension intercantonale. Le processus de désenchevêtrement des tâches se poursuit avec l'objectif de répartir au mieux les tâches entre les communes et l'Etat. Pour coller à l'évolution de la société, l'Etat examine les tâches confiées aux régions et révisé en conséquence la législation sur les préfets. Le soutien aux fusions de communes se poursuit avec une attention particulière portée aux projets de grande ampleur. Sur la base du périmètre provisoire du Grand Fribourg, le Gouvernement ambitionne d'approuver une convention de fusion et de la soumettre aux citoyens et citoyennes. La nouvelle législation sur les finances communales est mise en place et son implémentation dans les communes fait l'objet d'un accompagnement.

2.2. Aménager efficacement le territoire

Le développement démographique et économique doit s'accompagner d'une organisation efficace et cohérente du territoire. Un soutien actif est mis en place en faveur des agglomérations et des régions. La nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire met désormais la priorité sur la valorisation des zones à bâtir déjà existantes et sur la densification vers l'intérieur. En se fondant sur un scénario démographique élevé, la révision du plan directeur cantonal répond aux objectifs fixés par le Grand Conseil à savoir le renforcement de la structure urbaine actuelle et une nouvelle concentration

de l'urbanisation afin d'éviter l'affaiblissement de certains centres. Un effort de concentration des zones d'activités doit être réalisée, tout en permettant aux entreprises de continuer à se développer selon leurs besoins. Sur le plan de la stratégie résidentielle, le centre cantonal et les centres régionaux doivent être privilégiés. Ces efforts sont complétés par la mise en pratique de mesures innovatrices en matière de construction et d'habitat. L'organisation du territoire se veut cohérente afin de remplir les objectifs de durabilité. Elle permet également de sauvegarder le paysage et de contribuer à la qualité de vie.

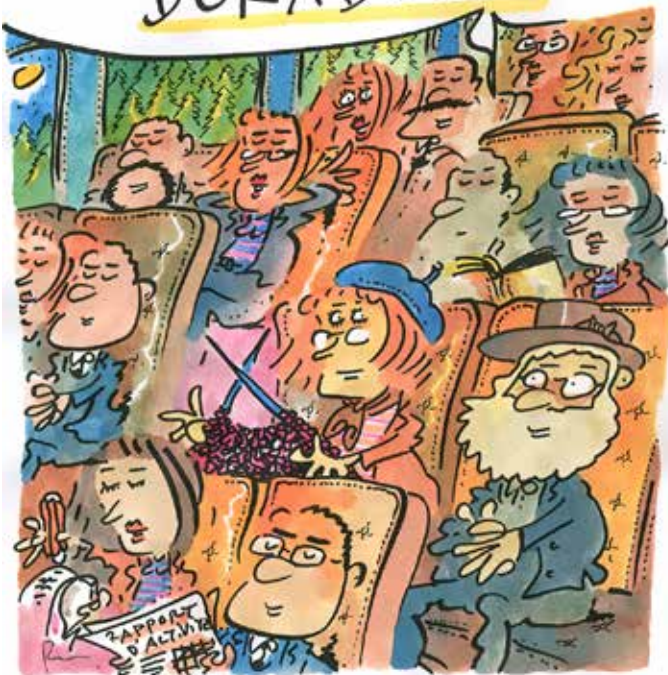
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE C'EST L'HARMONIE VILLE-CAMPAGNE!



2.3. Adapter les infrastructures

L'Etat appuie les adaptations des infrastructures à la démographie et aux besoins de l'économie. Son soutien permet d'améliorer les conditions de vie des publics-cibles vulnérables, notamment les personnes âgées et handicapées. Le projet de construction par l'hôpital fribourgeois (HFR) d'un nouveau site central sera un thème important de la législature. Les communes bénéficient d'un appui dans la réalisation d'infrastructures d'importance cantonale ou régionale. Ainsi, la participation à la mise à niveau des équipements touristique et sportif (le stade universitaire, les piscines de Romont, de Bulle, d'Avry, de Fribourg, de la Singine, de la Broye, de Villars-sur-Glâne ou encore la patinoire), y compris à l'extérieur et en forêt, sera adaptée. L'Etat s'engage également dans le développement du concept d'habitat durable et encourage l'utilisation du bois local dans la construction. Des investissements sont consentis dans les collèges et les hautes écoles leur permettant de rester à la pointe dans le paysage suisse de la formation, notamment la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR). Le développement des infrastructures pour l'enseignement et la formation se poursuit (Collège Sainte-Croix, Bibliothèque cantonale et universitaire, Tour Henri).

JE VAIS OÙ JE VEUX, QUAND
JE VEUX. J'AI PASSÉ MON
PERMIS DE MOBILITÉ
DURABLE!



2.4. Favoriser la mobilité durable

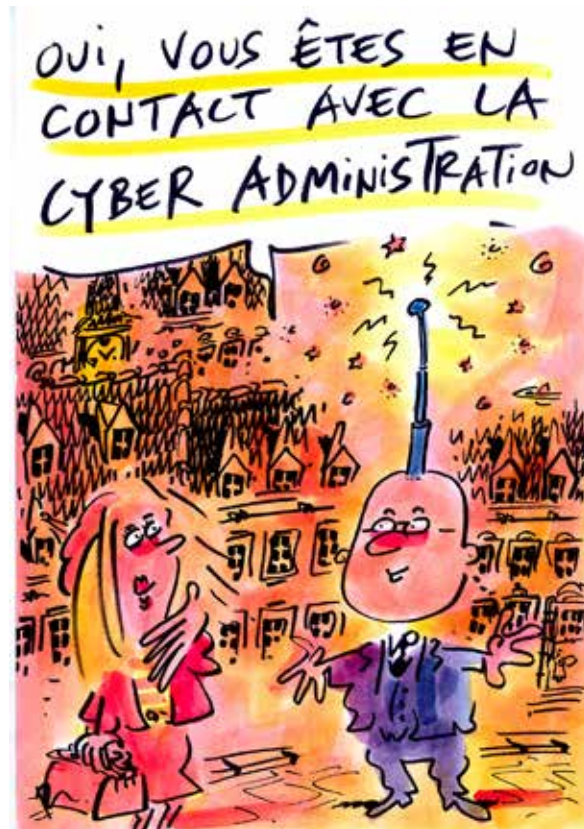
—
Fribourg devrait accueillir 150 000 personnes de plus d'ici 2050. L'Etat se doit de développer une mobilité durable et adaptée à chaque type de déplacement pour éviter l'engorgement des infrastructures. Il met à la disposition des citoyens et des citoyennes un réseau de transports capable de répondre aux impératifs d'efficacité, de sécurité et de durabilité, ainsi qu'un système intégré qui permet un passage naturel entre les différents moyens de transport et de déplacement (complémentarité des modes de transport). Il met la priorité sur la mobilité douce et le renforcement du réseau de transports publics (poursuite de l'extension et de la densification du RER, augmentation des cadences, développement et réaménagement des gares) et renforce le réseau routier là où les besoins l'imposent, en concertation avec les régions concernées. Le développement du réseau de mobilité combinée passe par la mise en place du plan sectoriel «vélo» ainsi que par le développement des parkings-relais et des park&ride. Les études et réalisations des routes de contournement et des jonctions se poursuivent. La collaboration intercantonale dans le domaine de la mobilité durable permet un développement cohérent des réseaux.

2.5. Promouvoir l'esprit de service public et la transparence

—
Le Conseil d'Etat adapte les prestations de l'administration à l'évolution des besoins de la population et est attentif au positionnement du canton en termes de fiscalité. En favorisant les projets interdirectionnels, l'Etat décloisonne ses entités. Il porte une attention particulière à la transparence des activités des pouvoirs publics et révisé les modalités de soutien du canton aux campagnes électorales. La participation de toutes les catégories de la population aux décisions politiques et à leur élaboration est encouragée, notamment celle des jeunes, par la poursuite de la stratégie «Je participe» et du concours Cinécivic. Le vote électronique est progressivement mis à la disposition des Fribourgeois et Fribourgeoises résidents, comme forme complémentaire au vote à l'urne et au vote par correspondance. L'amélioration de la participation à la vie politique favorise le renforcement de la démocratie au niveau local. L'adaptation de la législation sur les droits politiques aux besoins, aux attentes ainsi qu'aux changements technologiques vise également à optimiser la répartition des tâches entre administration centrale, préfectures et communes.

2.6. Numériser les activités de l'Etat de Fribourg

Les technologies numériques sont intégrées dans les prestations de l'Etat (cyberadministration) pour permettre un meilleur échange d'informations et de données et améliorer les services, notamment dans les domaines du trafic, de la mobilité, de la pollution, de l'énergie, de l'eau, de la justice, de la sécurité, de l'éducation, de la santé, de la fiscalité et des droits politiques. Le développement du guichet et des prestations de cyberadministration simplifie les relations entre administration et administré-e-s, par exemple la gestion électronique des permis de construire. La mise en place d'un référentiel cantonal permet une approche unique, coordonnée et respectueuse de la protection des données et la gestion des informations. Ce nouvel outil améliore les synergies et l'efficacité de l'Etat dans la gestion des données et facilite l'accès aux prestations pour les entreprises et les citoyens et citoyennes. Dans le domaine de l'enseignement, l'outil de gestion harmonisée des systèmes d'information pour l'administration des écoles est finalisé (projet HAE) et entre dans la phase de fonctionnement courante. L'introduction du dossier électronique du patient (DEP) permet un suivi coordonné et une meilleure sécurité des prestations de santé. La numérisation s'étend également à la justice (e-justice) et à la police.



2.7. Projets législatifs

- Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (révision partielle)
- Loi sur les finances communales (nouvelle)
- Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (révision partielle)
- Loi sur la péréquation financière intercommunale (révision partielle)
- Loi sur l'exercice des droits politiques (révision partielle)
- Loi sur les agglomérations (révision totale)
- Loi sur les préfets (révision totale)
- Loi sur la mobilité (nouvelle – issue de la révision totale de la loi sur les routes et de la loi sur les transports)
- Loi sur la gestion des déchets (révision totale)
- Loi sur les forces hydrauliques (nouvelle)
- Loi sur le domaine public (révision partielle)
- Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (révision partielle de différentes lois – 1^{er} paquet).

3. Améliorer la qualité de vie

L'Etat consolide les prestations de santé dans les domaines somatique et psychique pour toutes les catégories de la population. La concentration des soins aigus complexes au sein de l'hôpital fribourgeois (HFR) assure l'accès à des prestations de qualité. L'Etat investit dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé et dans la formation du personnel soignant. La cohésion sociale se trouve au centre des actions engagées par le Gouvernement. Le dialogue entre les communautés religieuses est encouragé. L'Etat veille en particulier à la préservation des ressources naturelles, notamment dans le domaine de l'énergie. Des actions sont conduites dans les domaines du sport et de la culture afin d'encourager les vocations. Dans le domaine de la sécurité, l'Etat renforce son activité de prévention et d'investigation. Le Pouvoir judiciaire et la justice font l'objet de mesures d'amélioration. Le travail de promotion de l'image du canton se poursuit. La collaboration intercantonale déploie ses effets dans les domaines de la santé et de la sécurité.

TOUT EST PARFAIT,
VOUS HABITEZ LE
CANTON DE FRIBOURG?



3.1. Promouvoir et préserver la santé

La préservation d'un environnement sain ainsi que les contrôles dans le domaine de la sécurité alimentaire (de la fourche à la fourchette) représentent des mesures importantes en faveur de la santé. L'Etat poursuit ses efforts de promotion de la santé et de prévention (Perspectives 2030), en priorité dans les domaines de l'alimentation, du mouvement, de l'alcool, du tabac et de la santé mentale, notamment à l'intention des enfants, des jeunes et des personnes âgées. Il élabore une stratégie de santé sexuelle. Un plan cantonal de santé mentale est concrétisé ainsi que l'ouverture de nouvelles structures au sein du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM). Le service d'urgences psychiatriques améliore l'accessibilité aux soins et l'orientation rapide dans le réseau socio-sanitaire. Les prestations psychiatriques stationnaires aiguës sont renforcées pour la population germanophone avec la création d'une filière spécifique de soins. Les prestations de santé dans le domaine somatique sont renforcées par la concentration des soins aigus complexes à l'hôpital fribourgeois (HFR). La médecine scolaire s'adapte aux besoins. Le rôle des proches aidants est reconnu et des mesures de soutien visant à prévenir l'épuisement sont introduites. L'Etat favorise l'accès aux soins

palliatifs en améliorant la formation du personnel, la coordination et la sensibilisation de la population. Une attention particulière est accordée à la formation des infirmiers et infirmières dans le cadre de la Haute Ecole de santé Fribourg (HEDS-FR). Les efforts de collaboration intercantonale permettent une adaptation à l'évolution des habitudes de la population et une offre des soins de pointe dans tous les domaines.

3.2. Favoriser la cohésion sociale et l'image du canton

—

La promotion de la cohésion sociale est au cœur des actions du Conseil d'Etat. La politique de la personne âgée Senior+ déploie pleinement ses effets. L'égalité entre hommes et femmes fait l'objet d'une sensibilisation des jeunes générations. Les nouvelles lois sur la personne en situation de handicap et sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles pour personnes mineures, favorisent l'autonomie, le maintien à domicile et l'intégration socio-professionnelle. L'Etat met en œuvre la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons dans ces domaines et concrétise le mandat de la Constitution cantonale. L'intégration sociale et économique des migrants et des migrantes est favorisée grâce au Programme d'intégration cantonal (PIC). Un concept d'accueil et d'encadrement des mineur-e-s non accompagnés et des jeunes réfugié-e-s est déployé. Enfin, des actions de conseil et de prévention visent à lutter contre les discriminations. Le deuxième rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg est établi. Le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles économiquement modestes est mis en consultation. Le canton se dote d'une nouvelle loi sur l'aide sociale, renforce les mesures de lutte contre le chômage de longue durée et poursuit ses travaux en matière de prévention et de lutte contre le surendettement. La mise en œuvre de la politique d'asile de la Confédération se poursuit. Le dialogue entre les diverses communautés religieuses est favorisé. Le rôle et la place des communautés religieuses nouvellement établies dans le canton sont examinés. La poursuite du projet de promotion de l'image du canton à travers l'association Fribourgissima permet d'améliorer la notoriété de Fribourg à l'extérieur du canton.

3.3. Promouvoir l'accès à la culture, au patrimoine et au sport et soutenir les talents

—

La population est sensibilisée à l'offre culturelle. Des moyens sont alloués en faveur de l'encouragement à la culture et à la création, notamment dans les domaines de la musique et de l'art choral. Les infrastructures culturelles sont modernisées notamment par le biais de la construction d'un nouveau bâtiment pour le Musée d'histoire naturelle, de l'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire et de la réorganisation territoriale de l'enseignement du Conservatoire. L'Etat contribue au rayonnement national et international de son offre culturelle. Il ambitionne le développement de la médiation culturelle.

La réalisation d'une plate-forme recensant les offres renforce le nouveau programme «Culture & Ecole». Le patrimoine bâti est mis en valeur, notamment les châteaux abritant les préfectures (programme de rénovation). Le canton poursuit le développement de son programme SAF (Sports-Arts-Formation) répondant aux attentes du sport d'élite et de la relève sportive et artistique. Il permet aux jeunes de disposer d'une bonne formation générale et professionnelle tout en participant aux manifestations et compétitions. En collaboration avec les autres cantons intéressés, le Conseil d'Etat s'engage pour la candidature des JO de Sion 2026.

FRIBOURG, LA DESTINATION OXYGÈNE !



3.4. Préserver les ressources naturelles

L'Etat met en œuvre la stratégie énergétique 2050. Il augmente la quote-part des énergies renouvelables, notamment en encourageant le développement de la production d'énergie par les exploitations agricoles et la promotion du bois-énergie. Il encourage les économies d'énergie et joue un rôle exemplaire, notamment en assainissant ses propres bâtiments, avec pour objectif une «société à 2000 watts» à l'horizon 2030. Il promeut également les innovations technologiques préservant les ressources naturelles. Il élabore une stratégie d'adaptation aux changements climatiques (lutte contre les crues et les organismes nuisibles, adaptation des peuplements forestiers, ressources en eau...). La protection des ressources naturelles passe notamment par la réduction des nitrates dans les eaux souterraines. La réalisation de la constatation de la nature forestière sur l'ensemble du canton est lancée. La collaboration intercantonale dans la gestion de la faune sauvage en particulier les cerfs, les sangliers et les grands prédateurs est renforcée. Le canton promeut une agriculture préservant les écosystèmes. Il encourage, à travers des projets pilotes, l'optimisation de l'utilisation des engrais et produits phytosanitaires et veille à maintenir la qualité des sols par la réalisation d'une cartographie et par la lutte contre l'érosion.

3.5. Garantir la sécurité

L'Etat améliore le sentiment de sécurité de la population, en s'appuyant notamment sur la police, le système pénitentiaire et sanitaire ainsi que les pompiers. Il améliore la défense contre le feu et les éléments naturels par la définition et la mise en place d'une nouvelle structure et organisation avec les partenaires régionaux et communaux. La sécurité sur les routes du canton est améliorée. Les infrastructures de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) sont renforcées en matière de contrôle des véhicules ainsi que d'élargissement de l'offre aux usagers

et usagères. Le Gouvernement met en place une véritable politique pénitentiaire et améliore la coordination entre les différents acteurs de la chaîne pénale par l'harmonisation de l'informatique et la fusion des prisons. Il crée de nouvelles places d'exécution des peines et améliore la prise en charge de la dimension médicale – santé somatique et psychique – des personnes détenues. Il perfectionne la gestion de l'exécution des sanctions pénales par l'introduction d'une gestion orientée sur le risque (ROS) et la fusion des services concernés. Une politique de lutte contre la criminalité juvénile, axée notamment sur les questions de prévention et sur des solutions visant à l'intégration plutôt qu'à la répression, est mise en place. La lutte contre la violence conjugale se poursuit. L'Etat renforce les mesures de prévention dans les domaines du feu et des éléments naturels, de la sécurité routière, de la sécurité de proximité ainsi que de la cybercriminalité.

La mise en œuvre d'un système de renseignement performant doit permettre de lutter contre l'extrémisme et le terrorisme en tant que préoccupation prioritaire de l'ensemble des forces de l'ordre. L'organisation et la conduite en situation d'urgence ou de catastrophe sont soumises à révision. La collaboration intercantonale fait partie du quotidien de la police dans la formation, dans le travail de tous les jours, dans les mesures de lutte contre le terrorisme ainsi dans le domaine pénitentiaire.



3.6. Réorganiser le Pouvoir judiciaire

—

L'Etat révisé l'organisation du Pouvoir judiciaire dans les domaines structurel, administratif, logistique et budgétaire pour aboutir à une gouvernance consolidée. Il améliore l'efficacité de la justice par la mise en place de l'e-justice qui comprend la gestion électronique des dossiers et leur transfert électronique entre autorités.

3.7. Projets législatifs

—

- Loi d'adhésion à la convention intercantonale sur la formation post grade des médecins (nouvelle)
- Loi sur la personne en situation de handicap (nouvelle)
- Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (nouvelle)
- Loi sur les pensions alimentaires (nouvelle)
- Loi sur les prestations complémentaires pour familles économiquement modestes (nouvelle)
- Loi sur la protection des biens culturels (révision partielle)
- Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (révision partielle)
- Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (révision partielle)
- Loi sur l'aide sociale (révision totale)
- Loi sur la protection de la population (révision totale)
- Loi sur le droit de cité fribourgeois (révision totale).

4. Plan financier 2017-2021

En application de l'article 112 de la Constitution du canton de Fribourg, « le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier ». Le plan financier est l'expression chiffrée du programme de législature. Il constitue un outil indispensable d'aide à la gouvernance. Il met en évidence les perspectives financières de l'Etat et il permet ainsi, suffisamment tôt, d'attirer l'attention des autorités politiques sur les éventuelles difficultés financières futures.

4.1. Les incertitudes et les limites de la planification financière

Se projeter dans l'avenir est un exercice nécessaire mais difficile. Toutes les prévisions demeurent soumises à des impondérables et on ne saurait prétendre pouvoir influencer notamment les composantes externes qui prennent de plus en plus d'importance. Cela étant, la valeur de la planification financière tient davantage aux tendances générales qu'elle met en évidence qu'à la précision comptable des chiffres présentés.

4.1.1. Incertitudes en matière économique

En janvier 2015, lors de l'annonce par la Banque nationale suisse (BNS) de l'abolition du taux plancher, les perspectives de l'économie suisse s'étaient assombries brusquement. Des effets financiers significatifs avaient été pris en considération lors de l'établissement des prévisions budgétaires, notamment en matière de produits de la fiscalité. A ce jour, les entreprises fribourgeoises ont été capables de bien résister à ce changement de paradigme. Ces événements récents confirment, si besoin était, toute la difficulté d'élaborer des prévisions. Le plan financier 2017-2021 table sur le maintien d'une situation économique favorable et des taux d'intérêts relativement bas, à l'instar de ce que l'on a pu constater ces dernières années. Naturellement, le risque d'une remontée progressive des taux n'est pas exclu. En outre, le plan financier est calculé sur la base d'un taux inflation faible jusqu'à la fin de la législature. On ne peut cependant pas exclure qu'en fin de période, en fonction de la situation économique et selon d'éventuels ajustements de politiques monétaires de la part des banques centrales, une recrudescence de l'inflation se fasse jour. Il faut aussi rappeler que la persistance d'une inflation faible n'est pas sans effet sur l'évolution des recettes fiscales.

4.1.2. Incertitudes sur le plan cantonal

Le plan financier 2017-2021 a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets retenus par le Conseil d'Etat. Il ne tient dès lors pas compte des décisions qui pourraient être prises par le Grand Conseil tant sous l'angle des charges que sous l'angle des revenus. On ne peut dès lors exclure que les perspectives financières soient péjorées ou améliorées en fonction des décisions à venir.

Un autre élément d'incertitude important doit être signalé. Il s'agit des risques liés à la situation financière de la Caisse de prévoyance de l'Etat. Même si la modification de novembre 2014 de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat a permis de consolider les bases de son refinancement, notamment par une adaptation des cotisations, la persistance de taux d'intérêt à un niveau historiquement bas depuis plusieurs années maintenant, couplée à des rendements anémiques sur les marchés financiers constituent des défis très importants pour la Caisse. En fonction des expertises actuarielles, les options envisagées actuellement, telles qu'une recapitalisation induite par un changement du taux technique ou encore des mesures transitoires liées à un éventuel changement du régime de prévoyance, impliqueraient des coûts supplémentaires conséquents pouvant se chiffrer à plusieurs centaines de millions de francs. Au moment de la rédaction du présent message, les organes de l'institution de prévoyance n'ont pas encore arrêté définitivement l'ensemble de leur stratégie pour assurer l'avenir de la Caisse. Aussi, en raison des incertitudes liées tant

aux montants en jeu qu'en ce qui concerne la planification temporelle des mesures à venir, il n'a pas été possible de prendre en compte dans le plan financier les incidences financières qui, inévitablement, impacteront l'Etat en tant qu'employeur. Le projet de construction par l'Hôpital fribourgeois (HFR) d'un nouveau site central sera un thème important de la législature qui, selon la variante retenue, pourrait avoir un impact sur les finances de l'Etat.

4.1.3. Incertitudes internationales et nationales

Les politiques et les décisions nationales et internationales ont de plus en plus d'incidences sur les perspectives financières des cantons. Au fil des années, elles ont gagné en importance et leurs conséquences sont toujours plus imprévisibles et rapides.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques. S'agissant de la fiscalité fédérale, l'échec devant le peuple de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises a contraint la Confédération à remettre l'ouvrage sur le métier en élaborant son projet fiscal 2017. Cet objet est actuellement en consultation. Le statut fiscal cantonal des sociétés holdings et de domicile sera modifié afin de rendre la fiscalité suisse des entreprises plus compatible avec, notamment, celle des pays européens. Cette réforme vise en outre à abaisser la charge fiscale des entreprises domiciliées en Suisse. Le projet fribourgeois, quant à lui, chiffre le manque à gagner annuel pour le canton à quelques dizaines de millions de francs après compensations éventuelles. Les incidences financières de cette réforme au niveau cantonal ont été prises en compte dans la planification financière dès 2020. Cependant, il faut souligner que les pertes financières complètes, en particulier les répercussions sur les recettes tirées de la péréquation financière fédérale, ne seront effectives dans les budgets de l'Etat que plusieurs années après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, en raison du décalage dans le temps des valeurs prises en compte dans le système péréquatif fédéral. Le plan financier sous revue ne contient dès lors qu'une partie des incidences de cette réforme à venir.

Les recettes encaissées au titre de la péréquation financière fédérale sont non seulement influencées par l'évolution du potentiel fiscal des cantons, mais elles subiront également les répercussions des discussions portant sur le statut fiscal des holdings et des sociétés de domicile. De plus, un nouveau rapport d'évaluation de l'efficacité du système péréquatif fédéral sera remis en 2018 aux Chambres fédérales. Il pourrait déboucher, au vu des revendications insistantes des cantons payeurs et urbains, sur une remise en cause, voire une suppression pure et simple, du système de la compensation des cas de rigueur ainsi que d'une reconsidération en profondeur du mécanisme de la péréquation. Cela pourrait conduire, pour l'Etat de Fribourg, à une perte de revenus de l'ordre de 30 à 40 millions de francs par an dès 2020.

Les incertitudes et les risques énumérés plus haut auraient pu nous inciter à faire l'impasse sur la projection de nos charges et revenus. Le Conseil d'Etat estime, au contraire, que l'exercice de planification financière gagne en intérêt en phase d'incertitudes et d'instabilité. L'énumération de ces aléas et de ces risques permet d'appréhender même grossièrement leurs influences potentielles sur les résultats des projections financières.

4.2. Le contexte de l'élaboration du plan financier

La précédente législature aura été marquée par l'application des mesures structurelles et d'économies décidées en 2013. Ces dernières ont permis de limiter le rythme de progression de certaines charges, telles que la masse salariale et les transferts, à un niveau sensiblement inférieur à celui qui avait prévalu entre 2007 et 2011.

Cela se ressent en partie au travers de l'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2012-2016 qui permet les constats suivants:

- alors que l'indice suisse des prix à la consommation s'est abaissé de quelque 1,6 % de janvier 2012 à fin 2016, les charges de fonctionnement ont tout de même progressé de 13,1 %;
- la création de quelque 367 places de travail nouvelles entre 2012 et 2016, ce qui représente une moyenne annuelle inférieure à 100 postes, le Conseil d'Etat ayant limité strictement les effectifs en particulier en 2015 et 2016;
- le développement non négligeable (+ 148 millions de francs entre 2012-2016) des soutiens et subventions dans tous les secteurs. Cela demeure néanmoins sensiblement moindre que l'évolution observée lors de la législature précédente en raison des mesures prises dans ce domaine;
- la poursuite d'un programme d'investissements, dont le volume brut total a atteint quelque 845 millions de francs (71,3 % à charge exclusive de l'Etat);
- la croissance des impôts, de près de 15 %, est supérieure à celle des charges. Elle a permis en outre de faire face à la réduction progressive des recettes tirées de la péréquation financière fédérale. La perte totale de celles-ci se chiffre en effet à un peu plus de 40 millions de francs en net sur la période 2012-2016.

Le bilan financier est plutôt satisfaisant même si les résultats effectifs n'ont pas été systématiquement meilleurs que ceux prévus aux budgets. Les améliorations ont notamment permis d'accroître quelque peu la fortune nette de l'Etat qui est ainsi passée de 915 millions de francs fin 2012 à 1088 millions de francs fin 2016. Cela a aussi été l'occasion de constituer et d'alimenter plusieurs provisions qui devraient se révéler fort utiles pour relever les défis qui se poseront inmanquablement tant en matière financière qu'au niveau des infrastructures nécessaires au cours des prochaines années.

Naturellement, avec la fin programmée en 2016 d'une partie des mesures structurelles et d'économies, notamment celles touchant les charges de personnel, l'écueil à surmonter s'en est retrouvé accru, comme l'avait déjà laissé pressentir l'élaboration relativement difficile du budget 2017. L'inadéquation grandissante observée ainsi entre le rythme de croissance des besoins et celui des moyens financiers ne faisait qu'annoncer un creusement structurel des déficits pour les années à venir, sans compter les incertitudes qui pèsent à différents niveaux et qui pourraient encore péjorer la situation.

4.3. L'établissement du plan financier

4.3.1. Les données de base

Les résultats initiaux de la planification financière sont à considérer d'abord comme le reflet de l'ensemble des demandes des services et établissements. Ainsi, les premiers résultats du plan financier 2017-2021 se présentaient de la manière suivante:

Plan financier de base
(estimation de départ)

	2018 mios	2019 mios	2020 mios	2021 mios
Déficit du compte de résultats	197,2	293,0	349,5	456,9
Investissements nets	232,2	259,6	225,0	196,4
Insuffisance de financement	343,6	440,1	458,6	520,0

Ces données attestent d'une détérioration sérieuse de la situation financière générale:

- le déficit cumulé 2018-2021 du compte de résultats s'élève à 1,3 milliard de francs. Bien qu'inférieur de 32 % au chiffre comparable du précédent plan financier 2012-2016, il reste cependant très substantiel;
- le découvert du compte des investissements 2018-2021 s'inscrit à un peu plus de 0,9 milliard de francs, également en retrait de 18 % par rapport au point de départ 2013-2016;
- l'insuffisance de financement atteint au total 1,8 milliard de francs, alors qu'elle était de 2,4 milliards de francs à ce même stade lors de la législature antérieure.

Les comparaisons avec le précédent plan financier de législature démontrent que les excédents 2018-2021 sont moins conséquents. Cependant, il y a lieu de rappeler que l'exercice antérieur avait abouti, au vu des fortes évolutions négatives constatées, sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures structurelles et d'économies afin d'assurer l'équilibre des finances cantonales sur la période considérée.

Ces premières propositions, fondées sur les prévisions initiales des services et établissements, se devaient notamment d'être examinées en considération des impératifs financiers fixés dans la Constitution, en particulier le principe du respect de l'équilibre budgétaire. Le Conseil d'Etat a procédé dès lors à de nombreux arbitrages pour arrêter sa planification financière 2017-2021.

4.3.2. Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat

Dans le cadre de son examen et de sa détermination quant aux projections des services et établissements, le Conseil d'Etat s'est attaché en priorité à garantir les niveaux quantitatifs et qualitatifs des prestations existantes et à assurer un développement équilibré des tâches jugées primordiales de l'action gouvernementale. Son analyse et ses décisions ont porté sur les différents plans d'intervention étatique.

4.3.2.1. Dans le domaine des investissements

Tous les projets proposés ont été examinés sous l'angle de la meilleure adéquation possible de quatre critères déterminants: caractère de nécessité, degré d'urgence, réalisme du planning envisagé, existence de capacité de réalisation et de suivi. Il a également été tenu compte d'une durée toujours plus longue de maturation des projets et des reports de crédits existants. En fonction de quoi, le Conseil d'Etat a principalement pris les dispositions suivantes:

- Différer dans le temps, voire repousser à la fin de la législature ou à la prochaine, l'exécution de plusieurs réalisations d'importance, à l'exemple de celles qui concernent le Collège St-Michel, la transformation de châteaux, l'assainissement de certains bâtiments de la Police, l'achat de divers immeubles ou surfaces destinés à l'administration.
- Réduire certaines tranches annuelles de crédits d'investissements, à l'instar de celles relatives au nouveau bâtiment de la Faculté de droit de l'Université et du Musée d'histoire naturelle, aux extensions du Collège Ste-Croix, de la Bibliothèque cantonale et de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture, à divers projets sur le site de Grangeneuve.
- Limiter l'importance des crédits pour les travaux routiers ou pour les subventions d'investissements, en matière d'améliorations foncières et de protection de l'environnement notamment. Le subventionnement destiné au financement de piscines ou de la patinoire a été redimensionné en fonction de l'avancement des procédures et des travaux.
- Agender différemment, en les décalant dans le temps, les montants nécessaires pour certaines études.
- Renoncer à certains projets moins prioritaires.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire de quelque 210 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2018-2021, avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de quelque 55 millions de francs durant la même période sur le compte de résultats.

4.3.2.2. En ce qui concerne les charges et les revenus du compte de résultats

L'analyse critique par le Conseil d'Etat des propositions émanant des services et établissements a porté sur toutes les composantes du compte de résultats. Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial cumulé 2018-2021, de 1,3 milliard de francs, a été réduit de 75 % et ramené à 327,4 millions de francs. Cette amélioration s'est opérée par:

- une réduction de près de 870 millions de francs des charges;
- une amélioration d'un peu plus de 100 millions de francs de prévisions de revenus.

Selon les différentes catégories de charges et de revenus, les adaptations ont été les suivantes:

	Plan financier initial 2018-2021 mios	Budget 2018 Plan financier final 2019-2021 mios	Variation mios
Charges	15'460,7	14'592,5	- 868,2
Charges de personnel	5'562,0	5'338,4	- 223,6
Charges de consommation	1'610,6	1'471,8	- 138,8
Charges financières	46,5	28,7	- 17,8
Charges d'amortissements	562,4	507,3	- 55,1
Charges de transferts	7'369,5	6'935,3	- 434,2
Financements spéciaux	180,9	183,2	+ 2,3
Imputations internes	128,8	127,8	- 1,0
Revenus	14'164,1	14'265,1	+ 101,0
Revenus fiscaux	5'074,2	5'367,5	+ 293,3
Revenus des biens	1'462,1	1'491,1	+ 29,0
Péréquation financière fédérale	1'603,8	1'544,4	- 59,4
Revenus de transferts	5'467,9	5'287,4	- 180,5
Financements spéciaux	427,3	446,9	+ 19,6
Imputations internes	128,8	127,8	- 1,0

Dans tous les domaines les ajustements ont été multiples. Les principales mesures décidées ont concerné les domaines suivants:

➤ Charges de personnel

L'essentiel des ajustements réalisés sur le plan du personnel provient d'une réduction de 45 % du nombre de nouveaux postes sollicités initialement. Le coût cumulé sur 4 ans de ces places de travail additionnelles a ainsi été ramené de 265 à 128 millions de francs. En outre, la décision du Conseil d'Etat dans ses directives de stabiliser le volume annuel des montants forfaitaires au niveau du budget 2017 a conduit à une réduction, sur la période, de quelque 29 millions de francs de ces charges par rapport aux demandes initiales. Des ajustements ont également été opérés sur les diverses revalorisations prévues au départ de la procédure.

➤ Charges courantes de fonctionnement

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, pour près de 139 millions de francs. Pour partie, cela a concerné une limitation des acquisitions d'équipements, de matériel et des divers entretiens (bâtiments et autres). Une attention particulière a été portée sur les prestations de service par des tiers afin de restreindre leur croissance autant que faire se peut.

➤ Charges financières

La réduction de ces charges est directement en lien avec la diminution des déficits planifiés.

› Charges d'amortissements

La diminution de ces charges comptables est consécutive au réexamen à la baisse du programme des investissements.

› Charges de transferts

Entre la version initiale du plan financier et la version finalement adoptée par le Conseil d'Etat, le volume des transferts a été réduit de plus de 430 millions de francs sur la période 2018-2021. L'axe principal d'action du Conseil d'Etat a consisté en l'application systématique d'un frein à la croissance des subventions dans tous les domaines. Cela a logiquement affecté les principaux secteurs subventionnés, tels que les soins spéciaux dans les EMS, les institutions et écoles spécialisées, l'aide sociale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, l'assurance-maladie, les prestations complémentaires. Dans ces cinq domaines, le réexamen des propositions faites a permis de revoir à la baisse la planification financière pour plus de 200 millions de francs sur la période 2018-2021. Par ailleurs, une réévaluation du coût des hospitalisations hors canton, des prestations des hôpitaux ainsi que des cliniques privées fribourgeoises a permis de réduire les estimations de financement de près de 133 millions de francs par rapport aux chiffres initiaux. Le report, en fin de législature, de la mise en œuvre d'un régime de prestations complémentaires pour les familles a quant à lui entraîné une réduction du volume des subventions cantonales de 45 millions de francs.

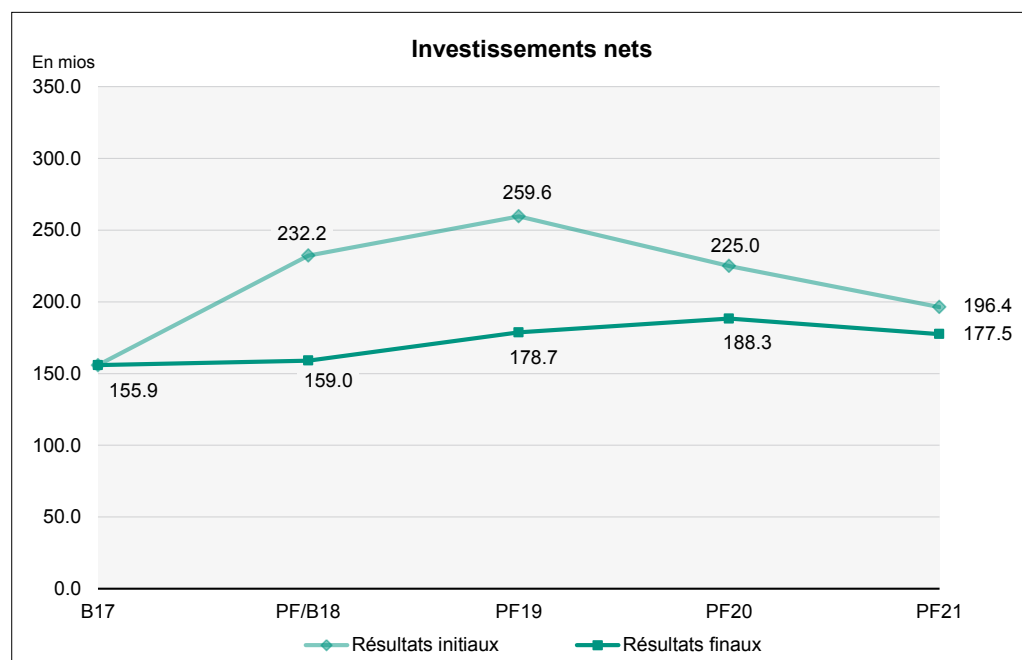
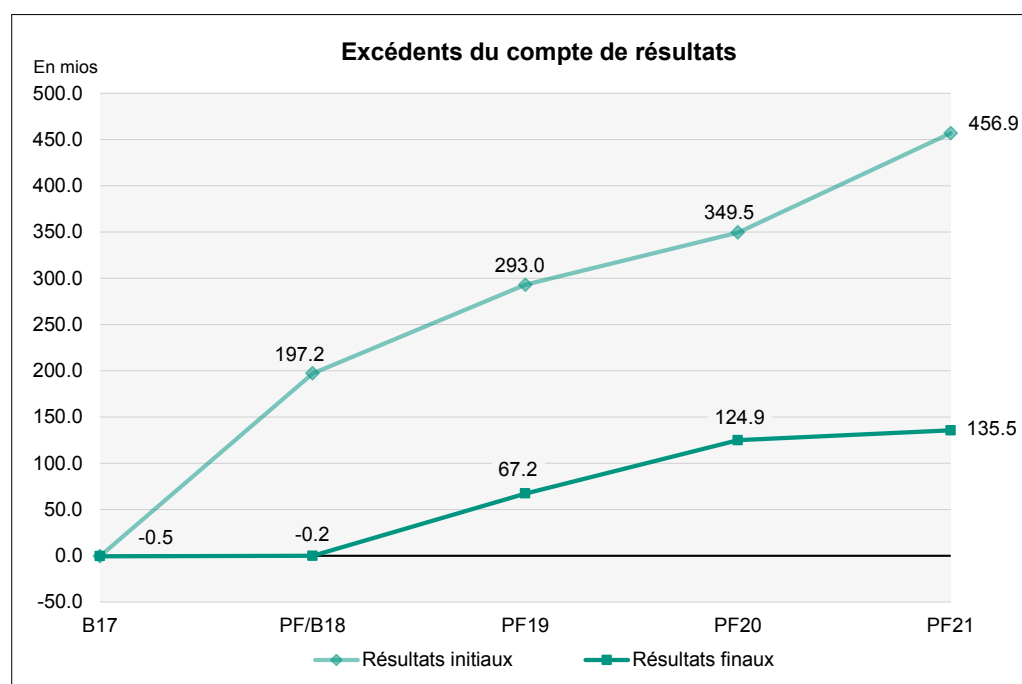
› Revenus

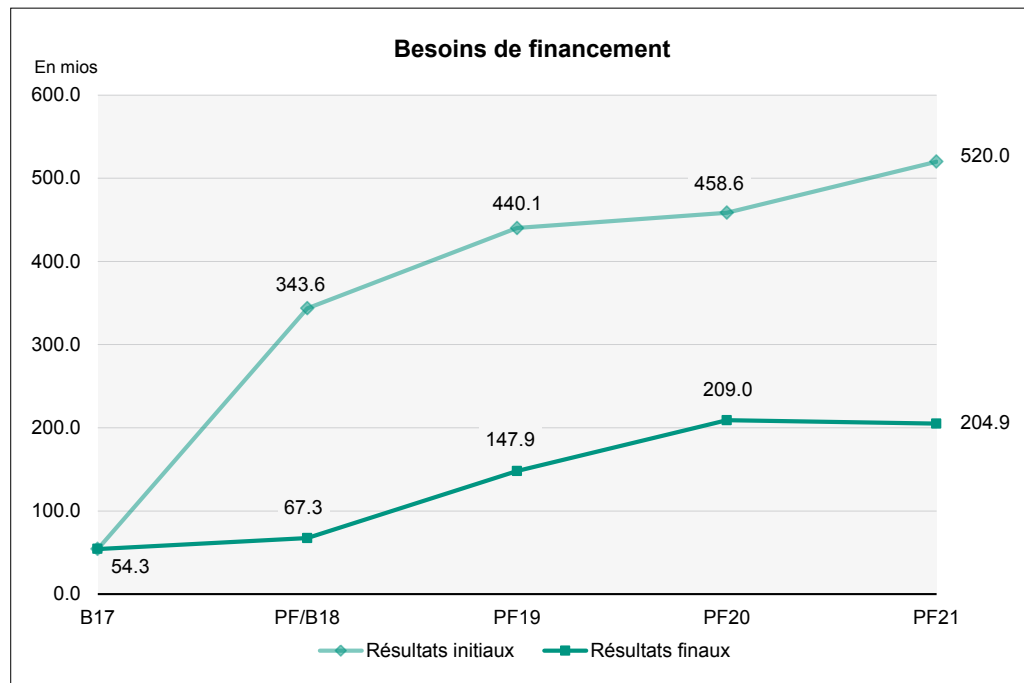
Sur ce plan, les ajustements du Conseil d'Etat ont notamment consisté à:

- › réévaluer les estimations des revenus fiscaux en fonction des dernières informations connues et en tenant compte notamment de la fin d'allègements fiscaux, générant ainsi des recettes supplémentaires conséquentes;
- › corriger à la baisse (- 59,4 millions de francs) les prévisions de rentrées au titre de la péréquation financière fédérale, ceci sur la base des derniers calculs de la Confédération;
- › recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2018-2021 dépassent 110 millions de francs, allégeant d'autant le compte de résultats.

A relever enfin que la baisse des revenus de transferts est en partie due aux réductions décidées en matière de subventionnement de tâches cofinancées par l'Etat et les communes. Ces dernières ont donc indirectement profité d'une baisse de l'ordre de 140 millions de francs de leurs contributions potentielles prévues au départ.

L'évolution de la planification financière 2018-2021 est synthétisée dans les graphiques ci-après.





4.4. Le contenu du plan financier 2017-2021 adopté par le Conseil d'Etat

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente un plan financier pour la législature 2017-2021 dont les principaux résultats, en millions de francs, sont les suivants:

	Budget	Plan financier			Période
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,2	- 67,2	- 124,9	- 135,5	- 327,4
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 159,0	- 178,7	- 188,3	- 177,5	- 703,5
Autofinancement	91,7	30,8	- 20,7	- 27,4	74,4
Insuffisance de financement	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41%)	36,3	37,4	38,1	38,3	.

En dépit des nombreuses et importantes adaptations que lui a apportées le Conseil d'Etat, le plan financier « redimensionné » demeure, à tous égards, fortement déséquilibré. Les contraintes légales, mais aussi les critères de saine gestion se rapportant à l'autofinancement (en l'état négatif pour les années 2020 et 2021) comme aux besoins de financement (supérieurs à 600 millions de francs sur la période), vont requérir la recherche de solutions permettant de remédier à cette situation dans les budgets à venir, notamment en limitant strictement les priorités.

4.4.1. Sur le plan du compte de résultats

4.4.1.1. L'évolution des charges et des revenus

Dans sa démarche de réexamen du plan financier d'origine, le Conseil d'Etat n'a pas pratiqué une politique de « coupes sombres ». Au contraire, il a gradué ses décisions en fonction d'une juste pesée entre ce qui lui apparaissait obligatoire, indispensable, urgent ou plus simplement nécessaire et utile. Les multiples ajustements opérés n'ont du reste pas figé les charges et revenus au niveau actuel, comme le démontre le tableau qui suit:

Evolution des charges et revenus Variation annuelle

	Budget	Plan financier			Période
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	mios	mios	mios	mios	mios
Charges	+ 52,8	+ 97,0	+ 98,2	+ 73,9	+ 321,9
Charge en personnel	+ 25,0	+ 33,6	+ 40,4	+ 38,0	+ 137,0
Charges de consommation	+ 10,3	+ 2,7	+ 2,6	+ 2,1	+ 17,7
Charges financières	-	+ 1,4	+ 3,0	+ 3,3	+ 7,7
Charges d'amortissements	- 16,6	+ 19,4	+ 19,2	- 2,5	+ 19,5
Charges de transferts	+ 27,5	+ 44,0	+ 32,8	+ 36,1	+ 140,4
Financements spéciaux	+ 5,9	- 3,8	+ 0,1	- 3,2	- 1,0
Imputations internes	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6
Revenus	+ 52,5	+ 29,6	+ 40,5	+ 63,3	+ 185,9
Revenus fiscaux	+ 30,5	+ 1,5	- 6,4	+ 25,4	+ 51,0
Revenus des biens	+ 12,8	- 2,1	+ 6,1	+ 2,4	+ 19,2
Péréquation financière fédérale	- 10,7	- 2,0	- 5,5	- 0,2	- 18,4
Revenus de transferts	+ 30,2	+ 41,3	+ 23,8	+ 44,3	+ 139,6
Financements spéciaux	- 11,0	- 8,8	+ 22,4	- 8,7	- 6,1
Imputations internes	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6

Taux de variation des charges et des revenus

Le rythme de variation annuelle respectif des charges et des revenus, tel que mentionné ci-après, illustre bien toute la problématique financière qui se posera durant la législature.

	2018	2019	2020	2021
	en %	en %	en %	en %
Charges	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,7	+ 2,0
Revenus	+ 1,5	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,8

Opposée à la croissance continue des charges, la faible évolution des revenus débouche inéluctablement sur un creusement des déficits.

Le nerf de l'action gouvernementale, c'est essentiellement le personnel et le subventionnement. Au cours des prochaines années, l'Etat consacrera 86 % des moyens supplémentaires engagés à l'amélioration de ses prestations dans ces deux domaines d'intervention.

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs en retenant la création d'un peu plus de 472 EPT postes nouveaux au cours des quatre prochaines années:

	Budget	Plan financier			Période	Part
	2018	2019	2020	2021	2018-2021	
	mios	mios	mios	mios	mios	en %
Administration et autres secteurs	20,50	24,00	25,00	25,00	94,50	20,00
Corps de la Police (mouvement net)	0,55	15,00	10,00	14,00	39,55	8,00
Enseignement	71,53	86,02	116,49	64,10	338,14	72,00
TOTAL	92,58	125,02	151,49	103,10	472,19	100,00

A l'origine de la création de ces places de travail supplémentaires, il y a bien évidemment la croissance de la population et en particulier du nombre d'élèves et d'étudiants qui lui est liée. La cantonalisation des services d'intégration n'est pas non plus étrangère à l'accroissement des besoins en personnel dans le secteur de l'enseignement en 2020. Cette opération sera toutefois compensée en partie par une réduction des subventions cantonales consacrées à l'enseignement spécialisé. En outre, pour la seule scolarité obligatoire (préscolaire, primaire, cycle d'orientation), ce sont quelque 179 postes nouveaux qui devront être créés au cours des quatre prochaines années. A cela, s'ajoutent 56,34 EPT en faveur de l'Université, dont le 78 % environ (soit 43,70 EPT) est dévolu à la mise en place du programme «Master en médecine». Pour le corps de la Police, l'augmentation de l'effectif découle de la mise sur pied, chaque année, d'une école d'aspirants qui fait plus que compenser les départs naturels, mis à part en 2018 où les retraites et imprévus estimés sont légèrement supérieurs aux effectifs de l'école de Police. A relever aussi que le Conseil d'Etat a maintenu 24 postes nouveaux annuellement pour le secteur de l'administration.

Concernant les charges de consommation, les coûts sont de façon générale très bien maîtrisés. L'augmentation constatée, notamment en 2018, découle principalement de la volonté du Conseil d'Etat de mettre à disposition des moyens supplémentaires significatifs en vue de déployer la stratégie de digitalisation du canton «Fribourg 4.0». Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique ont-elles été revues à la hausse durant cette législature.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 44 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, il convient de relever que le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. En ce qui concerne les projets nouveaux, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a par contre souvent été différée dans le temps ou redimensionnée.

En dépit des abattements conséquents opérés sur les demandes initialement présentées, des crédits substantiels ont malgré tout été retenus. Au demeurant, les augmentations sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires:

Evolution des principaux subventionnements

	Budget 2018	Plan financier 2021	Variation 2018-2021	
	mios	mios	mios	%
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	119,1	128,3	+ 9,2	+ 7,7
Financement hospitalier	327,6	354,3	+ 26,7	+ 8,2
Frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées	91,7	102,9	+ 11,2	+ 12,2
Institutions spécialisées	138,3	159,2	+ 20,9	+ 15,1
Aide sociale pour les demandeurs d'asile et les réfugiés	45,9	49,1	+ 3,2	+ 7,0
Assurance-maladie	163,4	180,3	+ 16,9	+ 10,3
Prestations complémentaires AVS / AI	155,5	165,1	+ 9,6	+ 6,2
Contribution versée aux communes et aux paroisses en lien avec la réforme fiscale des entreprises	-	10,0	+ 10,0	.
Transports publics (y compris trafic d'agglomération et part au FIF)	70,6	75,3	+ 4,7	+ 6,7

Les neuf domaines susmentionnés accapareront le 80 % des dépenses de transferts supplémentaires prévues durant la période 2018-2021.

Pour ce qui a trait aux revenus, leur évolution durant la législature est plus nuancée et demeure nettement plus faible que celle des charges. Cela se traduit:

- d'une part, par une progression des revenus fiscaux découlant de prévisions optimistes en fonction des dernières informations connues et de la prise en compte de la fin d'allégements fiscaux de plusieurs entreprises. Cette hausse compense en partie les effets du projet de réforme de l'imposition des entreprises sur l'impôt direct des personnes morales qui ont d'ailleurs été intégrés dès 2020 dans la planification financière;
- d'autre part, par la diminution des recettes tirées de la péréquation financière fédérale dont il a fallu tenir compte suite à l'annonce, en cours d'établissement du plan financier, de prévisions plus pessimistes qu'envisagées au départ;
- enfin, si les revenus de transferts progressent, c'est en partie dû à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

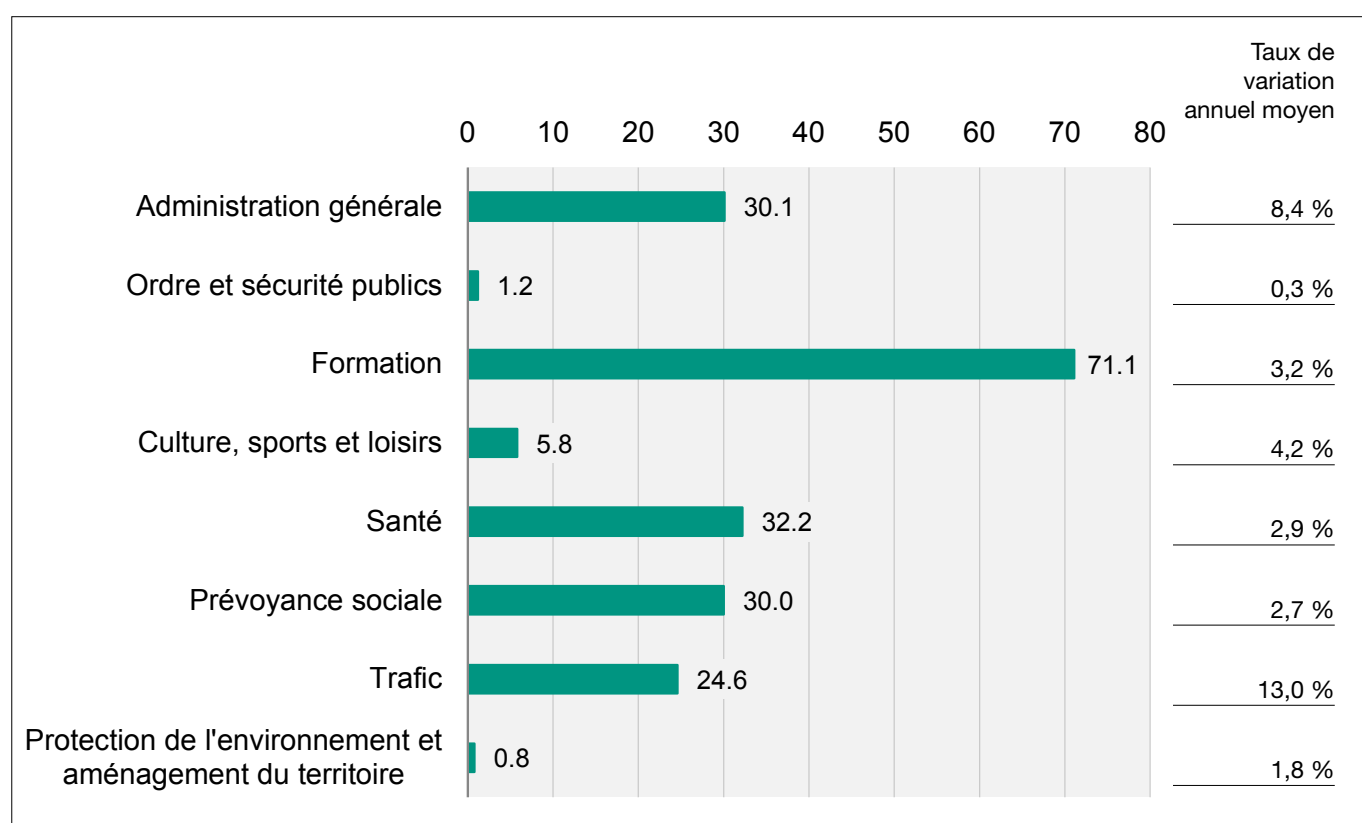
4.4.1.2. Les tâches prioritaires

Dans la consolidation des acquis et le développement raisonné des besoins supplémentaires et nouveaux, le Conseil d'Etat a mis des accents variables sur les différentes missions et tâches publiques. Le tableau ci-après illustre la répartition des charges nettes par fonction en début et fin de législature. On entend par nettes, les dépenses à charge exclusive de l'Etat, à savoir déductions faites des revenus qui peuvent être directement affectés aux tâches en question.

	Budget 2018	Plan financier 2021
	mios	mios
Administration générale	113,0	143,1
Ordre et sécurité publics	163,1	164,3
Formation	710,1	781,2
Culture, sports et loisirs	44,8	50,6
Santé	356,7	388,9
Prévoyance sociale	358,3	388,3
Trafic	59,2	83,8
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	14,9	15,7
Total des charges nettes	1'820,1	2'015,9

Le plan financier 2018-2021 met en évidence les orientations que le Conseil d'Etat entend donner lors de la prochaine législature. Par rapport au budget 2018 et selon les données arrêtées, l'Etat devrait consacrer 195,8 millions de francs supplémentaires nets aux diverses tâches qu'il assume. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen des charges nettes atteint 3,5 %.

Evolution des charges nettes de fonctionnement entre 2018 et 2021
(en millions de francs)



Quatre domaines se dégagent nettement et expliquent plus de 80 % de cette somme : la formation, la prévoyance sociale, la santé et le trafic. La progression de 30,1 millions de francs de l'administration générale durant cette période est due au fait que l'ensemble des nouveaux postes administratifs ont été concentrés, pour des raisons pratiques, au niveau de chaque direction, biaisant ainsi les comparaisons avec le budget 2018. «Culture, sports et loisirs» connaît aussi un taux de variation annuel moyen élevé en raison du subventionnement d'infrastructures sportives. Les efforts en matière de sécurité publique paraissent limités. En réalité, les charges progressent plus ou moins au même rythme que les revenus n'induisant, au final, que peu d'évolution des charges nettes dans ce secteur.

Formation

Les dépenses nettes liées à la formation s'accroissent de 3,2 % en moyenne par an sur la période 2018-2021. Cela provient en majorité de la création de nouveaux postes dans l'enseignement, ce qui se comprend aisément en regard de la part importante que représentent les charges brutes de personnel (près de 70 %) dans ce secteur. Les principaux éléments de ce groupe se composent de la scolarité obligatoire et post-obligatoire ainsi que des hautes écoles et de l'Université. Les charges nettes affectées à ce dernier domaine augmentent davantage en moyenne annuelle (+ 4,8 %) que celles de la formation dans son ensemble. D'ailleurs, à la fin de la législature, le montant net prévu pour ce secteur atteindra un niveau équivalent à celui dévolu à la scolarité obligatoire.

Prévoyance sociale

Cette mission, constituée en quasi-totalité par des transferts, poursuit également une progression sensible, soit environ 2,7 % en moyenne par an. Quatre tâches en particulier expliquent cette croissance. Il s'agit de l'évolution des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie, des aspects liés à l'invalidité (prestations complémentaires AI, subventions aux institutions spécialisées), des prestations pour les personnes âgées (prestations complémentaires AVS, subventions pour les frais d'accompagnement dans les EMS) et des actions d'aide sociale en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile qui découlent de la situation actuelle en matière de politique migratoire.

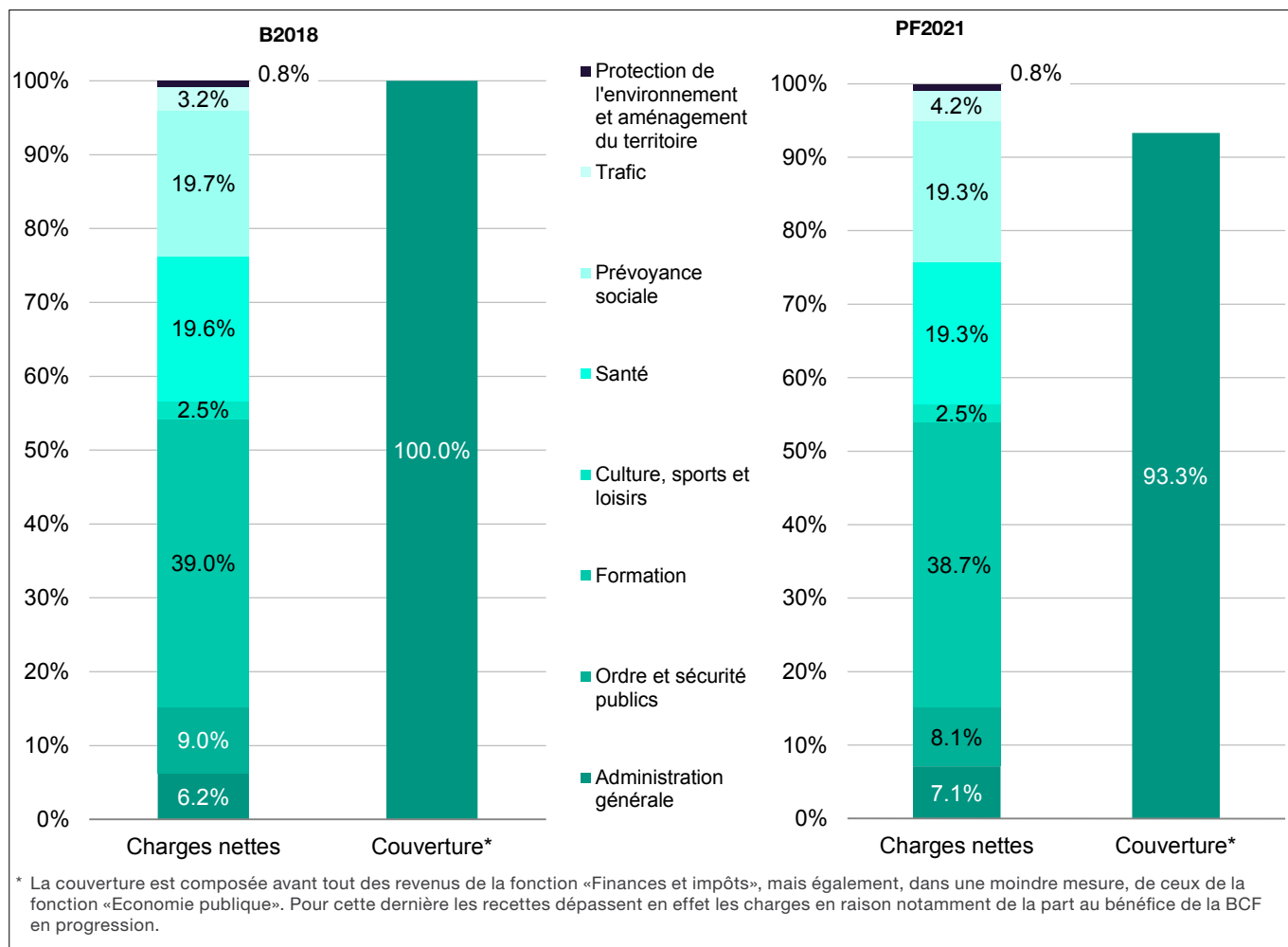
Santé

La place des prestations des hôpitaux est ici centrale puisqu'elles correspondent à plus de 90 % des coûts nets dans ce domaine. Naturellement, le financement hospitalier implique pour l'Etat des charges importantes. Bien que les prestations des deux réseaux hospitaliers expliquent une grande partie de l'augmentation, les hospitalisations hors canton, les prestations du HIB et des cliniques privées contribuent également de façon non négligeable à la progression de ces coûts. Quant au secteur des soins ambulatoires, il croît en raison notamment du renforcement des moyens mis à disposition en matière de soins et d'aide familiale à domicile.

Trafic

Les tâches liées aux questions de trafic, avec une augmentation de 24,6 millions de francs, évoluent près de quatre fois plus rapidement en moyenne annuelle que l'ensemble des charges nettes des diverses fonctions (3,5 %). Le taux ascende en effet à 13 % entre le budget 2018 et le plan financier 2021. Ceci découle de la volonté du Conseil d'Etat de faire du thème de la mobilité une des grandes priorités de cette législature. L'effort porte avant tout sur le soutien aux transports publics, notamment le trafic régional (communautés tarifaires agglomérations Fribourg et Bulle, accroissement de l'offre de transports sur le territoire fribourgeois) mais également en faveur de la mobilité douce (pistes cyclables). En termes d'investissements également (en particulier les routes cantonales), des moyens supplémentaires sont prévus, engendrant une majoration des charges d'amortissements.

Répartition en % des charges nettes par fonction et couverture par la fiscalité et autres revenus nets en 2018 et 2021



Bien que le poids de chaque tâche ne semble que peu varier durant cette législature, les coûts ne cessent de croître et les efforts consentis dans plusieurs domaines sont réels. On remarque cependant que les ressources, représentées par la rubrique «Finances et impôts» et «Economie publique», ne couvrent en 2021 que 93,3 % des charges nettes, alors qu'en 2018, la totalité des charges nettes est couverte. Pour le solde, sans mesures correctrices, un recours à la fortune ou à l'emprunt sera nécessaire afin que l'Etat puisse assumer les tâches telles qu'elles ont été prévues. Avec une très légère baisse, mais correspondant toujours à un peu plus des ¾ des dépenses nettes de fonctionnement, les trois secteurs ci-après demeurent prédominants: la formation, la prévoyance sociale et la santé. La progression des charges liées au trafic se voit confirmée avec l'augmentation d'un point de son poids.

4.4.2. En matière d'investissements

Le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements. Il en a fait une des priorités de la législature.

La répartition dans le temps de ces investissements est planifiée de la manière suivante:

	Budget		Plan financier					
	2018		2019		2020		2021	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	153,5	124,3	151,6	133,8	147,1	125,6	149,3	126,6
Subventionnement d'investissements	53,6	34,7	60,5	44,9	79,0	62,7	68,1	50,9
TOTAL	207,1	159,0	212,1	178,7	226,1	188,3	217,4	177,5

Une liste, figurant en annexe, détaille l'ensemble de ces investissements. A relever notamment:

- > l'achèvement de certaines réalisations importantes issues de la précédente législature: Hautes écoles de santé et de travail social, Camp du Lac-Noir, Bâtiment de commandement de la Police;
- > le début de travaux d'envergure: Collège Ste-Croix, Musée d'histoire naturelle, Université, Bibliothèque cantonale, Etablissements de Bellechasse (extensions), Grangeneuve, Haute école d'ingénierie et d'architecture;
- > l'achat d'immeubles à vocation administrative;
- > le lancement de plusieurs études qui devraient se concrétiser au-delà de la présente législature, comme celle du Collège St-Michel ou celle relative à la transformation de châteaux;
- > les prêts, en particulier celui prévu pour le projet FTTH (3^e tranche);
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie ou en faveur du projet Smart Living Lab (SLL).

4.5. Conclusion

L'élaboration du plan financier 2017-2021 est intervenue au sortir de l'application de certaines mesures structurelles et d'économies importantes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable.

Néanmoins, les résultats définitifs révèlent qu'un pas non négligeable a été effectué dans cette direction, cela au terme de travaux d'envergure de la part du Conseil d'Etat et au prix d'efforts conséquents de la part de toutes les Directions au travers de renoncements, de reports et de restrictions quelquefois douloureux. Le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier qui reflète sa stratégie de priorisation des choix. Le but a consisté à maintenir la qualité des prestations existantes et à déployer les moyens nécessaires dans les domaines primordiaux définis par le Gouvernement.

La planification financière permet d'une part, d'esquisser les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2021 et d'autre part, d'anticiper les situations difficiles. Même si des incertitudes peuvent toujours influencer sur les prévisions, cet exercice prospectif demeure indispensable à une bonne gouvernance des finances publiques. Il indique en l'état que l'équilibre budgétaire devrait être atteint en 2019, moyennant des ajustements. Pour les années 2020 et 2021, l'horizon financier s'obscurcit et l'équilibre structurel tend à s'éloigner. Ce d'autant plus que des défis, tant au niveau des charges (évolution de la masse salariale, risques liés à la Caisse de prévoyance) que des ressources (effets à moyen et long termes du projet fiscal 2017, possibilité de remise en cause du système péréquatif), se profilent dans un intervalle de temps plus ou moins court. Au vu de ces considérations, il y a lieu de rester particulièrement vigilant et de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de dégager des pistes, voire de prendre des mesures particulières, capables de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales.

4.6. Annexes

Investissements propres & Prêts et participations

	Budget		Plan financier					
	2018		2019		2020		2021	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
A. Investissements propres								
DICS								
Gymnase intercantonal de la Broye	1,0	1,0	6,0	6,0	5,0	5,0	-	-
Enseignement secondaire du 2 ^e degré (achat d'appareils)	-	-	-	-	0,5	0,5	0,3	0,3
Collège St-Croix	3,0	3,0	8,0	8,0	13,0	13,0	11,0	11,0
Collège St-Michel	-	-	0,5	0,5	-	-	-	-
Domaines du Collège St-Michel	0,1	0,1	0,5	0,5	-	-	-	-
Université	9,0	8,5	13,3	11,6	21,8	16,5	23,5	17,8
Bibliothèque cantonale et universitaire	2,0	1,5	3,0	2,3	5,0	3,8	10,0	7,6
Musée d'histoire naturelle	0,8	0,8	1,0	1,0	4,0	4,0	5,0	5,0
DSJ								
Police	1,6	1,6	3,2	3,2	3,6	3,6	4,3	4,3
Etablissements de Bellechasse	2,1	0,6	2,7	1,0	7,1	4,4	9,1	7,7
Camp du Lac-Noir	5,2	5,2	-	-	-	-	-	-
DIAF								
Institut agricole Grangeneuve	3,6	3,6	2,0	2,0	1,5	1,5	6,5	6,5
Forêts	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6
Vignobles de Lavaux	1,0	1,0	1,8	1,8	0,4	0,4	-	-
DEE								
Ecole des métiers	-	-	4,0	4,0	-	-	-	-
Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture	0,9	0,9	3,5	3,5	6,0	6,0	10,2	9,2
Hautes écoles de santé et de travail social	25,0	16,0	2,8	1,5	-	-	-	-
DFIN								
SITel: câblage informatique	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Service des contributions (achats d'appareils)	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4
DAEC								
Routes cantonales et principales	41,7	35,8	40,4	39,9	42,9	42,4	45,4	45,0
Ponts et chaussées	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-
Routes nationales (entretien)	0,9	0,9	-	-	-	-	-	-
Service des bâtiments: ALP Grangeneuve / Châteaux / Hôtel cantonal / Assainissement MAD 1 / Chancellerie / Cathédrale St-Nicolas (illumination)	19,3	19,3	47,0	47,0	14,4	14,4	12,2	12,2
Achats d'immeubles	21,0	21,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
TOTAL	139,7	122,3	141,7	135,7	127,2	117,4	139,9	128,9

Investissements popres
& Prêts et participations

	Budget		Plan financier					
	2018		2019		2020		2021	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
B. Prêts et participations								
DICS								
Prêts de formation	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
DIAF								
Prêts du fonds rural	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1
Prêts pour projet SLSP (BCU)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
DEE								
Prêts pour les remontées mécaniques	1,8	1,8	-	-	-	-	-	-
Prêts Nouvelle politique régionale	1,0	- 1,3	2,9	0,6	2,9	0,7	2,9	0,7
DFIN								
Prêts à des tiers (SICHH) SA	3,0	3,0	-	-	-	-	-	-
Prêts FTTH	-	-	-	-	10,0	10,0	-	-
Achats de titres Hôpitaux (remboursements des prêts)	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1
DAEC								
Transports (remboursement des prêts)	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1
TOTAL	13,8	2,0	9,9	- 1,9	19,9	8,2	9,4	- 2,3

**Subventionnement
d'investissements**

	Budget		Plan financier					
	2018		2019		2020		2021	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DICS								
Sport	2,0	2,0	10,0	10,0	13,0	13,0	8,0	8,0
DSJ								
Protection civile	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
DIAF								
Améliorations foncières	18,2	9,0	17,8	8,6	17,1	7,9	17,6	8,4
DEE								
Projet SLL	-	-	2,0	2,0	15,0	15,0	8,0	8,0
Energie	14,3	13,2	16,2	15,2	17,2	17,2	17,2	17,2
DAEC								
Projets d'agglomération	1,3	-	0,5	-	0,5	-	0,5	-
Transports	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,6	1,6
Mobilité douce	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Routes (lutte contre le bruit)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-
Lacs et cours d'eau	7,3	1,8	4,3	1,3	6,2	1,6	7,1	1,6
Protection de l'environnement	2,3	0,5	1,9	-	2,0	-	2,0	-
Constructions scolaires primaires	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Constructions scolaires CO	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
TOTAL	53,6	34,7	60,5	44,9	79,0	62,7	68,1	50,9
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	207,1	159,0	212,1	178,7	226,1	188,3	217,4	177,5

Adresses des Directions

Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport DICS

Rue de l'Hôpital 1 T +41 26 305 12 02
1701 Fribourg dics@fr.ch, www.fr.ch/dics

Direction de la sécurité et de la justice DSJ

Grand-Rue 27 T +41 26 305 14 03
1701 Fribourg dsj@fr.ch, www.fr.ch/dsj

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF

Ruelle de Notre-Dame 2 T +41 26 305 22 05
1701 Fribourg diaf@fr.ch, www.fr.ch/diaf

Direction de l'économie et de l'emploi DEE

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02
1701 Fribourg dee@fr.ch, www.fr.ch/dee

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Route des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04
1701 Fribourg dsas@fr.ch, www.fr.ch/dsas

Direction des finances DFIN

Rue Joseph-Piller 13 T +41 26 305 31 01
1701 Fribourg dfin@fr.ch, www.fr.ch/dfin

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 36 05
1701 Fribourg daec@fr.ch, www.fr.ch/daec

Chancellerie d'Etat CHA

Rue des Chanoines 17 T +41 26 305 10 45
1701 Fribourg chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/cha

Impressum

–

Illustrations: Pecub

© Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg

Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha

Novembre 2017

–

Conception graphique: **Service d'achat du matériel et des imprimés**, SAMI, Granges-Paccot

–

Nombre d'exemplaires

500 français

300 allemand

–

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Chancellerie d'Etat CHA
Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha



Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017-2021



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK

Bericht zum Regierungsprogramm und zum Finanzplan der Legislaturperiode 2017–2021

—

Vom Staatsrat an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte,

Wir haben die Ehre, Ihnen das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 zu überreichen, und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:
Maurice Ropraz

Die Kanzlerin:
Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, 6. November 2017

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	6
II. Zustandsanalyse	8
1. Internationales Umfeld	8
2. Nationales Umfeld	8
3. Situation des Kantons Freiburg	9
4. Aussichten	13
III. Drei Hauptprojekte für die Zukunft des Kantons	15
1. Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch	15
2. Freiburg gelingt der Zusammenschluss des Kantonszentrums	16
3. Freiburg macht seine Revolution 4.0	16
IV. Die Zielsetzungen des Regierungsprogramms 2017-2021	17
1. Die Beschäftigung fördern	18
1.1. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren	18
1.2. Wirtschaftliche Entwicklung und neue Ansiedlungen fördern	19
1.3. Qualitativ hochstehende Ausbildung und Zweisprachigkeit fördern	19
1.4. Leader im Nahrungsmittelsektor werden	20
1.5. Den Tourismussektor dynamisieren	21
1.6. Mit gutem Beispiel vorangehen	21
1.7. Gesetzgebungsprojekte	21
2. Den Kanton modernisieren	22
2.1. Die Regionen und Territorialstrukturen entwickeln	22
2.2. Die Raumplanung effizient gestalten	22
2.3. Die Infrastrukturen anpassen	23
2.4. Die nachhaltige Mobilität fördern	24
2.5. Den Service-Public und die Transparenz stärken	24
2.6. Die Tätigkeit des Staates Freiburg digitalisieren	25
2.7. Gesetzgebungsprojekte	25
3. Die Lebensqualität verbessern	26
3.1. Die Gesundheit bewahren und fördern	26
3.2. Den sozialen Zusammenhalt und das Image des Kantons unterstützen	27
3.3. Den Zugang zur Kultur, zum kulturellen Erbe und zum Sport fördern und Talente unterstützen	27
3.4. Die natürlichen Ressourcen erhalten	28
3.5. Die Sicherheit gewährleisten	29
3.6. Die richterliche Gewalt reorganisieren	30
3.7. Gesetzgebungsprojekte	30

4. Finanzplan 2017-2021	31
<hr/>	
4.1. Ungewissheiten und Grenzen der Finanzplanung	32
4.1.1. Wirtschaftliche Ungewissheiten	32
4.1.2. Ungewissheiten auf Kantonaler Ebene	32
4.1.3. Ungewissheiten auf internationaler und nationaler Ebene	33
<hr/>	
4.2. Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans	34
<hr/>	
4.3. Ausarbeitung des Finanzplans	35
4.3.1. Ursprüngliche Zahlen	35
4.3.2. Anpassungen des Staatsrats	35
4.3.2.1. Investitionen	36
4.3.2.2. Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung	36
<hr/>	
4.4. Der vom Staatsrat verabschiedete Finanzplan	41
4.4.1. Erfolgsrechnung	41
4.4.1.1. Aufwands- und Ertragsentwicklung	41
4.4.1.2. Vorrangige Aufgaben	44
4.4.2. Investitionen	48
<hr/>	
4.5. Fazit	49
<hr/>	
4.6. Anhang	50
<hr/>	

I. Einleitung

Der Staatsrat will einen innovativen und starken Kanton, der für seine Bürgerinnen und Bürger da ist, schaffen

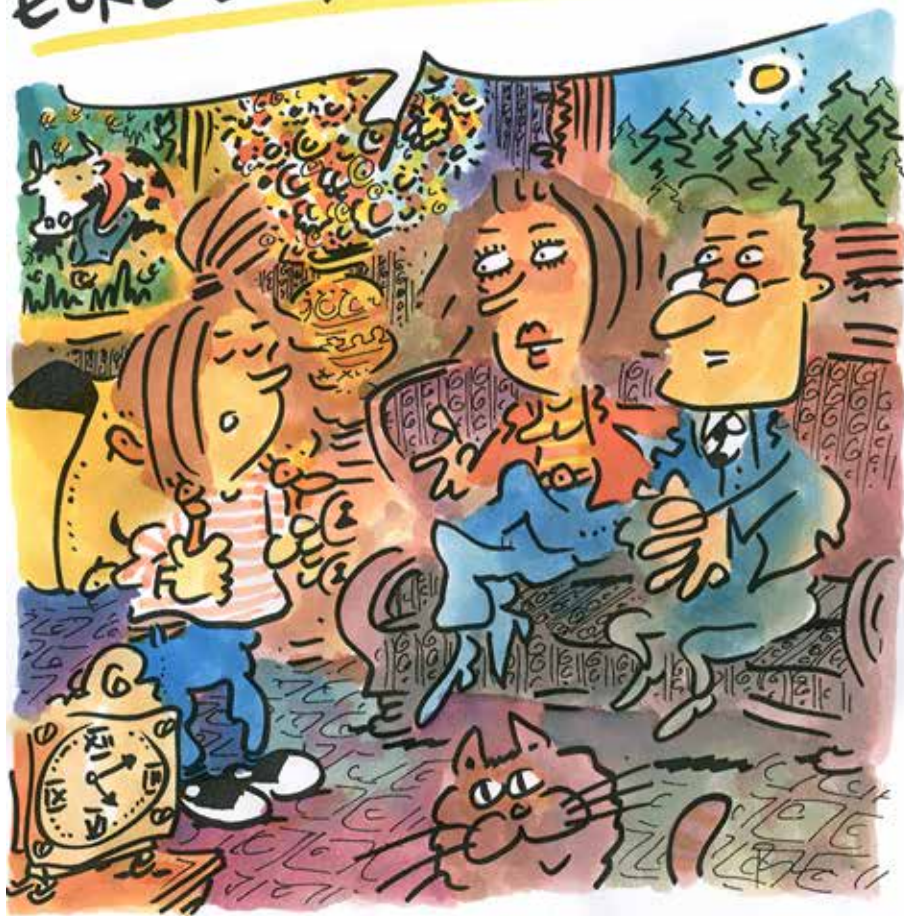
Innovation, Stärkung des Kantonszentrums und Digitalisierung: Das sind die Kernbegriffe Ihrer Regierung für dieses Regierungsprogramm, mit dem der Weg für einen wagemutigen Kanton Freiburg bereitet wird. Ihr Staatsrat ist zuversichtlich, selbst wenn die Vorhersagen zur Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds zurzeit widersprüchlich sind. Die politische Stabilität und die Anziehungskraft unseres Landes auf internationaler Ebene sowie die wichtigsten Trümpfe, die wir bereits in den Händen halten, bieten uns echte Möglichkeiten, die wir ergreifen wollen.

Wir müssen uns die Mittel geben, um das Bevölkerungswachstum zu absorbieren; es geht in den kommenden Jahren weiter, wenn sich auch eine leichte Stagnation abzeichnet: Bis 2050 werden auf dem Kantonsgebiet 150 000 neue Einwohnerinnen und Einwohner erwartet. Wir wollen jeder Freiburgerin und jedem Freiburger einen angenehmen Lebensraum, eine qualitativ hochstehende Stelle, Infrastrukturen für Bildung, Soziales, Kultur und Freizeit, die ihren Bedürfnissen und Wünschen entsprechen, bieten. Sei es bei der Raumorganisation, bei der Lebensqualität, bei der Sicherheit, bei der Mobilität, bei der Bildung oder beim Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen, der Staatsrat wird die passenden Mittel für das Wohlergehen der Bevölkerung einsetzen.

Dieses Bevölkerungswachstum muss mit einer wirtschaftlichen Entwicklung, die von Innovation angetrieben wird, einhergehen. Auch da muss unser Kanton Wagemut zeigen. Freiburg besitzt schon über die Kantonsgrenzen hinaus einen guten Ruf bei der Innovation und der Spitzenforschung. Der Staatsrat will, dass der Kanton zu einem einzigartigen, attraktiven und wettbewerbsfähigen Pol seiner Art wird. Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung, wettbewerbsfähige Unternehmen in einem heiteren Wirtschaftsklima, das durch den Willen, den sozialen Zusammenhang zu fördern, gekennzeichnet wird, sind die Schlüssel, mit denen unser Kanton seine Stellung im interkantonalen Vergleich verbessern und seine Steigerung zum Wohl der Wirtschaft, der natürlichen Personen und der öffentlichen Hand fortsetzen kann.

Das ist nur mit einem starken Kantonszentrum möglich. Der Staatsrat will aus Grossfreiburg den Kern der Dynamik machen, so dass sich unser Kanton einen Platz unter den wichtigsten Agglomerationen des Landes verschaffen und gleichzeitig unsere Rolle als Brücke zwischen den Metropolitanregionen und zwischen der deutschen und der französischen Kultur stärken kann.

**INTERNATIONAL,
NATIONAL, LOKAL,
EUERE ZUKUNFT BIN ICH!**



In einer Gesellschaft, die sich immer schneller wandelt und immer mehr vernetzt ist, kann der Kanton Freiburg mit der beginnenden Legislaturperiode auch seine digitale Revolution durchführen. Der Staatsrat setzt darauf, dass sich nicht nur beim E-Government, sondern auch in der ganzen Gesellschaft ein Freiburg 4.0 entwickelt. Dieser Übergang ins digitale Zeitalter muss sowohl für die Unternehmen als auch für die Bürgerinnen und Bürger realisiert und begleitet werden. Er wird dann zum Synonym von Effizienz.

Unser Kanton hat das Glück, als Ergebnis ständiger Anstrengungen und einer verantwortungsvollen Haushaltsdisziplin über gesunde Finanzen zu verfügen. Heute können wir uns erlauben, ein ehrgeiziges Investitionsprogramm für die Entwicklung des Kantons zu planen. Aber der Staatsrat will trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen weiterhin wachsam sein und hat eine strenge Planung gemacht, um die vordringlichen Projekte und Herausforderungen für die Zukunft des Kantons umzusetzen.

Die Regierung wünschte, dass das Regierungsprogramm und der Finanzplan ehrgeizig und wagemutig sind. Sie werden darin die Projekte, die wir für einen innovativen und starken Kanton Freiburg im Dienst seiner Bürgerinnen und Bürger entwickeln werden, finden.

II. Zustandsanalyse

1. Internationales Umfeld

Im wirtschaftlichen und politischen internationalen Umfeld lassen sich zurzeit keine klaren Konturen erkennen. Gemäss der Welthandelsorganisation (WTO) nahm das Welthandelsvolumen 2015 (letzte verfügbare Zahlen) weiter zu, wenn auch in bescheidenem Ausmass (+ 2,7 %), aber schneller als die Produktion (+ 2,4 %), vor allem dank eines dynamischen Jahresendes. Zumindest die ersten Jahre der laufenden Legislaturperiode sollten von einer ziemlich guten Weltkonjunktur geprägt sein. Der Internationale Währungsfonds (IMF) sagt ein weltweites reales Wachstum von 3,5 % im Jahr 2017 und von 3,6 % im Jahr 2018 voraus, während dieses beispielsweise im Jahr 2016 3,1 % betrug.

Die Europäische Union steht vor bedeutenden Umwälzungen, namentlich wegen des Brexit und der Flüchtlingsströme. Die Europäische Kommission bestätigt in ihrem Bericht 2017 zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa (ESDE) die positiven Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialen sowie das Andauern des Wirtschaftswachstums.

2. Nationales Umfeld

Das nationale Umfeld ist vermutlich nicht so unsicher wie das internationale Umfeld. Es könnte aber auch Überraschungen bereithalten. Der Kurs des Schweizer Frankens scheint sich nicht in bedeutendem Mass abzuschwächen. Die Unsicherheiten, die auf den öffentlichen Finanzen zahlreicher Länder, namentlich in Europa, lasten, dürften diese Situation, an die sich die Schweizer Wirtschaft offenbar fast gewöhnt hat, fort dauern lassen. Es wird sich deshalb eher ein Szenarium durchsetzen, bei dem die Schweizer Wirtschaft intensiver internationaler Konkurrenz ausgesetzt ist, als ein Szenarium des Schutzes, das darin bestanden hätte, die Instrumente der Währungspolitik massiv zur Schwächung des Frankens einzusetzen.

Selbst in der Innenpolitik, müssen einige für den Kanton Freiburg wichtige Dossiers, wie der interkantonale Finanzausgleich, überwacht werden. Sollte sich das Umfeld, in dem sich der Kanton in den nächsten Jahren bewegt, durch eine heftige internationale Konkurrenz ohne neue grosse technologische Möglichkeiten auszeichnen, müsste man sich darauf gefasst machen, dass das Land seine Kräfte tendenziell hinter seinen stärksten Metropolzentren bündelt. Womöglich ginge dies auf Kosten der eidgenössischen Solidarität. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die vor allem in der Westschweiz schon viel praktiziert wird, dürfte sich bestimmt noch verstärken, namentlich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sicherheit und Mobilität.

Gemäss den letzten Konjunkturaussichten dürfte die Freiburger Regierung die Legislaturperiode in einem gesamtschweizerisch ziemlich günstigen konjunkturellen Umfeld beginnen können. In ihrer Mitteilung vom 20. Juni 2017 sieht die Expertengruppe des Bundes für die Konjunkturprognosen ein Realwachstum des Bruttoinlandsprodukts um 1,4 % im Jahr 2017 und um 1,9 % im Jahr 2018 voraus, gegenüber 0,8 % im Jahr 2015 und 1,3 % im Jahr 2016.

3. Situation des Kantons Freiburg

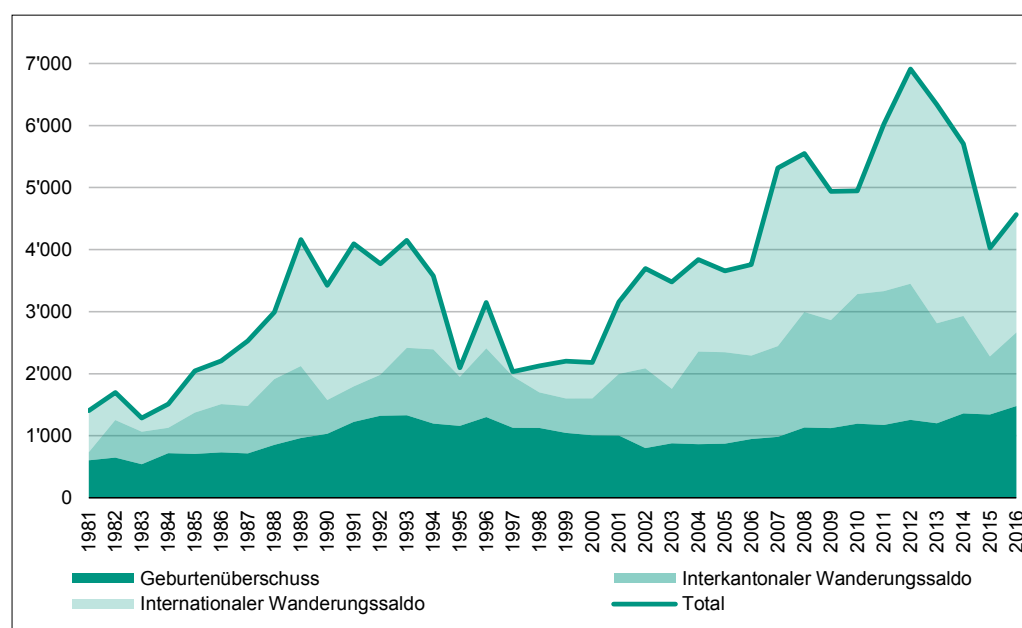
Der Staatsrat hat analog zum Vorgehen des Bundes eine prospektive Studie über die Zukunft des Kantons realisiert. Mit dieser Studie konnten die Entwicklungsszenarien, die der politischen Diskussion zur Festlegung der politischen Prioritäten zugrundelagen, entworfen werden.

Die Bezugnahme auf den weiter unten erwähnten «Cercle indicateurs» erlaubt dem Staatsrat zu messen, wie sich die Positionierung unseres Kantons im Laufe der Zeit entwickelt hat. Dieses für Quervergleiche zwischen den Kantonen entwickelte Instrument ist ein Beispiel für die heutige Entwicklung der modernen Statistik hin zu Indikatorengruppen, die besonders dafür geschaffen wurden, die Stärken- und Schwächen-Analysen von politischen und wirtschaftlichen Einheiten zu dokumentieren.

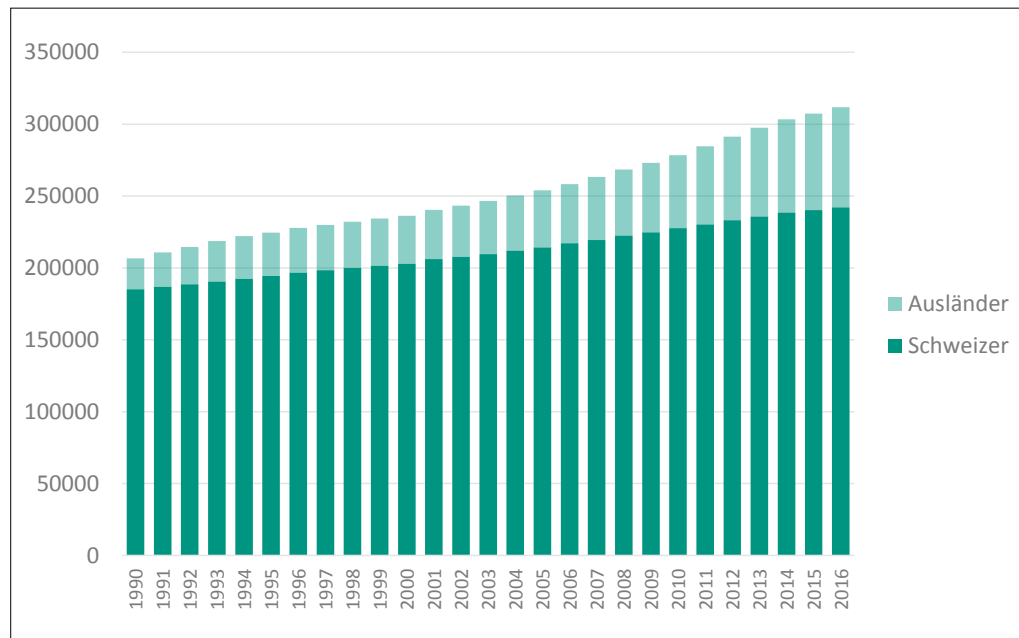
a. Demografie

Seit 2015 hat sich das Freiburger Bevölkerungswachstum um ungefähr ein Viertel abgeschwächt. Anstelle von 5300 bis 6700 zusätzlichen Einwohnern im Jahr, wie das seit 2010 regelmässig der Fall war, registrierte der Kanton 2015 «nur» 4084 zusätzliche ständige Bewohner, und 2016 waren es 4453. Damit gehört Freiburg noch immer zu den Kantonen mit starkem Bevölkerungswachstum, aber es ist nicht mehr ein Ausnahmefall wie zu Beginn der vorhergehenden Legislaturperiode. Wenn die Abschwächung länger anhält, was die Schätzungen der ersten Monate des Jahres 2017 zu bestätigen scheinen, kann das positive und zugleich negative Folgen haben. Einerseits könnte der Druck nachlassen, Anstrengungen zu unternehmen, um dieses Wachstum in den Griff zu bekommen. Aber andererseits könnte sich für gewisse Wirtschaftszweige, die direkt mit der Demografie verbunden sind, wie der Bau und die bürgernahen Dienstleistungen (Handel usw.), der Aufschwungseffekt verringern.

Komponenten des Bevölkerungswachstums
(ständig Wohnbevölkerung,
Quelle: BFS, ESPOP/STATPOP)



**Ständige Wohnbevölkerung
nach Nationalität**
(Quelle: BFS, ESPOP/STATPOP)

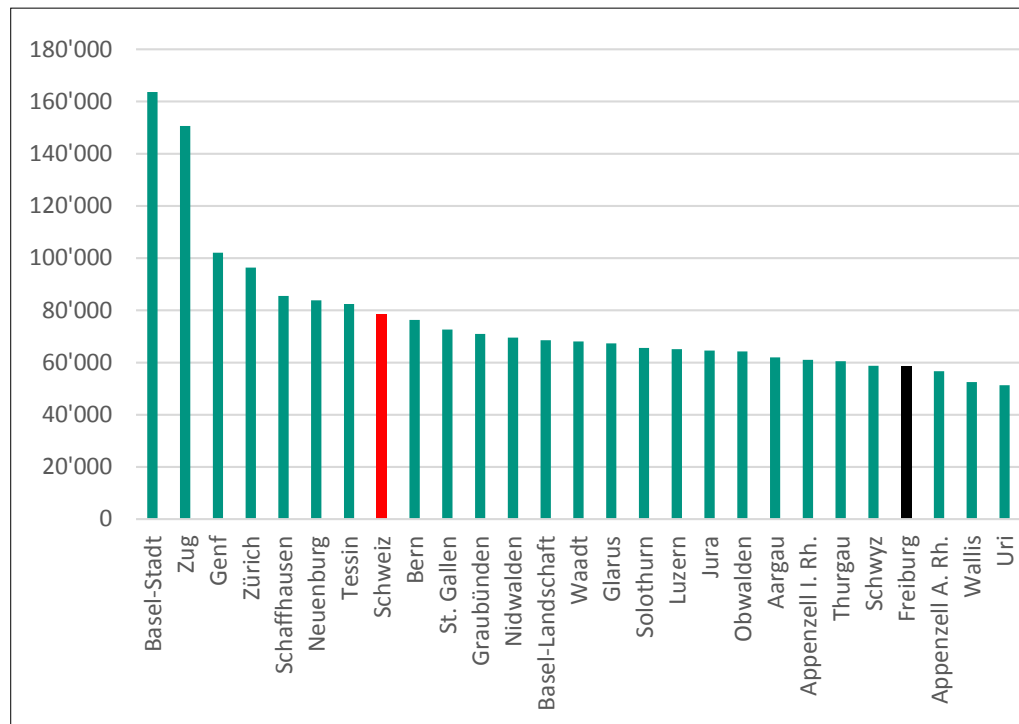


Selbst wenn die Einwanderung aus den Nachbarkantonen eine wichtige Rolle für das ausserordentliche Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg spielt, ist das Phänomen doch mit den internationalen Wanderungsbewegungen verbunden, die wiederum mit der wirtschaftlichen Konjunktur zusammenhängen. Für 2035 schwankten die Voraussagen zwischen 297 722 (Szenarium BFS 2010 tief) und 431 233 Einwohnern (Szenarium BFS 2015 hoch). Aufgrund der letzten bekannten Zahlen setzt das kantonale Amt für Statistik auf eine Zahl von 353 000 bis 370 000 ständigen Einwohnern im Jahr 2035, weist jedoch darauf hin, dass die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung die Tendenzen fortsetzen und aufgrund der gewählten Hypothesen eher konservativer Natur sind. So vernachlässigen sie namentlich allfällige Umwälzungen in den Herkunftsgebieten der Einwanderung und bilden deshalb ein durch Kontinuität geprägtes Vorhersageszenarium.

b. Wirtschaft

Das Indikatorensystem «Cercle indicateurs» für den Vergleich zwischen den Kantonen kann zwar nicht den Anspruch erheben, die Situation der Kantone bis ins kleinste Detail abzubilden, dokumentiert aber doch einige Stärken und Schwächen des Kantons. In der Wirtschaft zeigt sich die finanzielle Gesundheit des Kantons an der Verschuldung, die jedoch effektiv mit einem überdurchschnittlichen Index der Steueraus schöpfung einhergeht. Eine tiefe Arbeitslosenrate und erschwingliche Mieten gehören ebenfalls zu den wirtschaftlichen Trümpfen des Kantons. Hingegen bleiben das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner und der Anteil der Beschäftigten in Branchen mit hoher Arbeitsproduktivität und der Beschäftigten in innovativen Branchen unter dem Durchschnitt.

Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner im Jahr 2014
 (in Franken zu laufenden Preisen,
 Quelle: BFS, provisorische Zahlen)



c. Gesellschaft

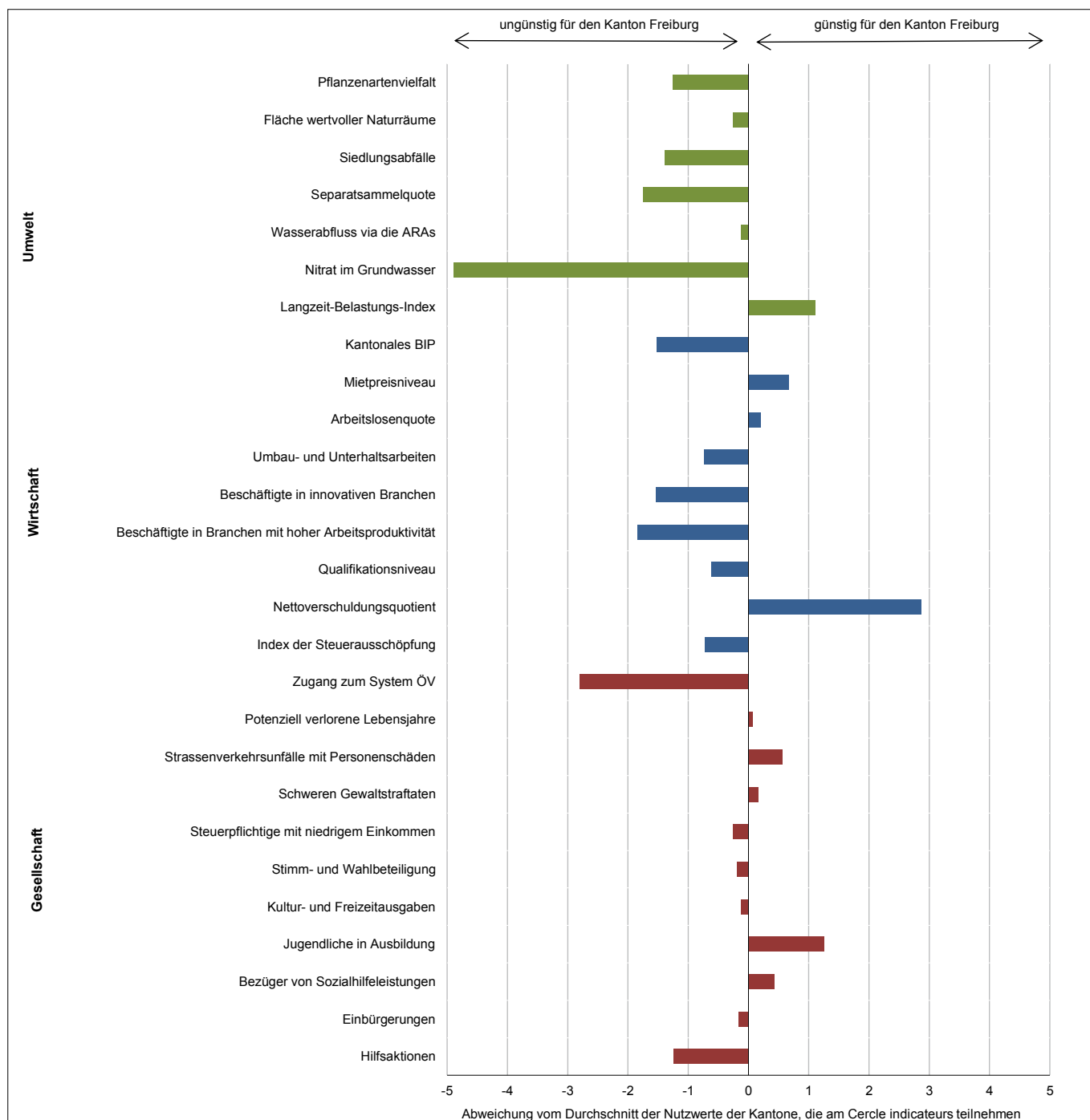
Die Indikatoren zu den sozialen Aspekten zeigen einige wichtige Argumente des Kantons. Der Anteil Jugendlicher in Ausbildung und das geringe Durchschnittsalter der Bevölkerung (immer noch die jüngste des Landes im Kantonsdurchschnitt) sind Beweise für die Freiburger Dynamik. Positive Signale gibt es auch bei der Sicherheit. Die Freiburger Strassen sind sicher: Die Zahl der Opfer fiel 2016 auf ein historisch tiefes Niveau. Die Zahlen zur Kriminalität zeigen im 5. Jahr nacheinander einen Rückgang der Vergehen gegen das Strafgesetzbuch. Hingegen bleibt der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln unter dem Durchschnitt der übrigen Kantone, selbst wenn man natürlich die besondere Topografie von Freiburg berücksichtigen muss. Der Indikator der als verfrüht betrachteten Todesfälle ist ebenfalls nicht besonders günstig; diese Situation lässt sich sicherlich mit dem hohen Anteil gewisser sehr mühsamer oder gefährlicher wirtschaftlicher Tätigkeiten in der Wirtschaft des Kantons erklären.

d. Umwelt

Bei den Umweltindikatoren hat der Kanton Freiburg einen gewissen Spielraum für Fortschritte, aber man muss auf seine gute Positionierung bei der sogenannten langfristigen Verschmutzung (Konzentration von Feinpartikeln) hinweisen. Weitere Indikatoren, die nicht zu den Kernindikatoren gehören, wie der Anteil der sogenannten umweltfreundlichen Heizungen oder die mittleren CO₂-Emissionen der Neuwagen, verschaffen Freiburg ebenfalls einen guten Platz im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt. Hingegen nutzen die Freiburgerinnen und Freiburger die öffentlichen Verkehrsmittel weniger als die Schweizerinnen und Schweizer insgesamt.

Das Indikatorensystem «Cercle indicateurs» für Vergleiche zwischen den Kantonen ist dazu bestimmt, die nachhaltige Entwicklung in den Kantonen und in den Städten zu messen. Die

«Cercle indicateurs» – Indikatoren für nachhaltige Entwicklung, Abweichungen vom Durchschnitt 2015
 Quelle: «Cercle indicateurs», Bundesamt für Statistik / Amt für Statistik des Kantons Freiburg



Bemerkungen

Die Abweichungen vom Durchschnitt zeigen für jeden Indikator die Differenz zwischen dem Nutzwert des Kantons Freiburg und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung teilgenommen haben. Er zeigt also die Position des Kantons im Verhältnis zu den anderen Kantonen. Eine positive Abweichung zeigt eine Position über dem Durchschnitt, eine negative Abweichung eine Position unter dem Durchschnitt. Beim Jahr handelt es sich nicht um die Erhebungsperiode, sondern um das Jahr der Datensammlung. Für mehr Einzelheiten oder Informationen, siehe Beginn dieses Kapitels

Ergebnisse werden in Nutzwerten ausgedrückt, so dass die Indikatoren trotz verschiedener Einheiten auf einer einzigen Grafik dargestellt werden können. Die Nutzwerte gehen von 0 (schlechtes Ergebnis) bis 10 (gutes Ergebnis). Die Abweichungen vom Durchschnitt stellen für jeden Indikator die Differenz zwischen dem erreichten Nutzwert und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung mitgemacht haben, dar.

e. Technologie

Die vierte industrielle Revolution, die mit einer extremen Automatisierung und der künstlichen Intelligenz den Arbeitsmarkt und die Organisation der ganzen Gesellschaft tiefgreifend verändern soll, wird nicht sprunghaft während dieser Legislaturperiode stattfinden. Zahlreiche Tätigkeiten entwickeln sich aber aufgrund der rasanten Fortschritte der Informations- und Telekommunikationstechnologien derzeit schon sehr schnell. Der Online-Handel wird immer stärker und macht dem Detailhandel schon grosse Konkurrenz. Ausserdem fördern die neuen Technologien die Sharing Economy, namentlich in Form von «Uberisierung». Das Phänomen erstreckt sich auch in verschiedenen Formen auf den Finanzbereich (Bitcoin, Kickstarter), auf den Journalismus (Twitter und weitere soziale Netzwerke), auf das Verlagswesen, auf den Handel, auf die Immobilien, auf das Recht, auf persönliche Dienstleistungen, auf das Ingenieurwesen usw. Projekte entstehen sogar im Gesundheits- und im Bildungsbereich. Man muss immer öfter entscheiden zwischen dem Gewinn an Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, den diese neuen Formen der Arbeitsorganisation versprechen, und den Gefahren, die sie bei der Gerechtigkeit, bei der Sicherheit, bei der Gesundheit und beim sozialen Schutz bilden können.

4. Aussichten

—

Zu Beginn der Legislaturperiode 2017–2021 kann der Kanton Freiburg Vorteile, die er in der Vergangenheit gepflegt hat, und Möglichkeiten, die ihm diese Vorteile künftig verschaffen könnten, geltend machen. Dank seiner dynamischen Demografie bleibt seine Bevölkerung die jüngste der Schweiz. Er verfügt über ein umfassendes Bildungssystem, dessen Qualität über die Kantonsgrenzen hinaus anerkannt wird. Auch wenn die Einwanderung aus den Nachbarkantonen derzeit etwas gebremst wird, spiegelt sie zwar das Wachstum der benachbarten Metropolitanregionen wider, zeugt aber auch von einem ausgezeichneten Verhältnis zwischen Lebensqualität und Lebenshaltungskosten in Freiburg. Das Steuerpotenzial des Kantons ist nicht sehr hoch, aber die Gemeinwesen erfreuen sich einer soliden finanziellen Gesundheit. Eine bedeutende Herausforderung besteht darin, die wirtschaftlichen Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung zu vermehren, womit das BIP erhöht werden könnte.

Die technologische Entwicklung könnte einen Einfluss auf den Kanton haben. Ihre Beschleunigung führt dazu, dass man zahlreiche Folgen auf dem Arbeitsmarkt und bei der weltweiten Produktionsteilung antizipieren muss. Die Automatisierung führt tendenziell zu einer verringerten Nachfrage nach Personal oder wenigstens zur Verlagerung dieser Nachfrage auf immer qualifiziertere Profile. Sie kann auch dazu führen, dass Produktionen, die heute ausgelagert sind, wieder zurückgeholt werden. Eine solche Neuverteilung der

Karten bietet für die Regionen, die imstande sind, diese Verschiebungen nachzuvollziehen und die über Potenzial in Sachen Raum, Know-how, Infrastruktur und Mittel verfügen, eine Fülle von Möglichkeiten. Sollte der Fortschritt weniger stark verdrängend wirken, so kann Freiburg auf eine Strategie zur Entwicklung seiner traditionellen Trümpfe setzen. Auf wirtschaftlicher und politischer Ebene öffnet die Globalisierung den Kanton für das fast unbegrenzte Potenzial der Weltmärkte, setzt ihn aber auch einer starken Konkurrenz aus. In solchen Fällen müssen die Nichtmetropolitanregionen wie Freiburg ihre Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene fortsetzen und verstärken, damit sie neben den stärksten Akteuren im Land und in Europa ihren Platz finden. Diese Akteure haben immer mehr Mühe, ihre Rolle als Geldgeber beim Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu akzeptieren. Ein Bremsen der Globalisierung, die auf den ersten Blick für das wirtschaftliche Potenzial weniger vielversprechend wäre, liesse sich hingegen eher mit der finanziellen Solidarität, von der Freiburg derzeit profitiert, vereinbaren.

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung muss mit einer effizienten und kohärenten Territorialorganisation einhergehen. Es wird eine aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen geschaffen. Das neue Bundesgesetz über die Raumplanung setzt künftig den Schwerpunkt auf die Nutzung der bereits bestehenden Bauzonen und die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Revision des kantonalen Richtplans stützt sich auf ein hohes Bevölkerungsszenarium und entspricht somit den Zielen, die der Grosse Rat festgelegt hat, nämlich der Verstärkung der heutigen städtischen Struktur und einer neuen Konzentration der Siedlungsentwicklung, damit gewisse Zentren nicht geschwächt werden. Die Arbeitszonen sollten konzentriert werden, wobei sich die Unternehmen entsprechend ihren Bedürfnissen sollten weiterentwickeln können. Bei der Siedlungsstrategie müssen das Kantonszentrum und die Regionalzentren bevorzugt werden. Abgerundet werden diese Anstrengungen mit der praktischen Umsetzung von innovativen Massnahmen beim Wohnungsbau. Die Raumorganisation soll kohärent sein, damit sie die Nachhaltigkeitsziele erfüllt. Mit ihr lässt sich die Landschaft erhalten, und zudem trägt sie zur Lebensqualität bei.

III. Drei Hauptprojekte für die Zukunft des Kantons

Freiburg befindet sich an einem Wendepunkt seiner Entwicklung. Während seine Bevölkerung, aber auch die Wirtschaft wächst, der Kanton über ein gesundes finanzielles Gleichgewicht verfügt, muss er sich in der Schweizer Landschaft noch positionieren und auf seine Trümpfe setzen. Bei den Diskussionen über das Regierungsprogramm legte der Staatsrat drei Hauptprojekte fest, die das Gesicht des Kantons nicht nur während dieser Legislaturperiode, sondern auch noch darüber hinaus beeinflussen. Diese Hauptprojekte sind wesentlich für die Zukunft, und ihre Auswirkungen sind ein Gewinn für alle Tätigkeiten. Obwohl die Realisierung nicht immer von einem Entscheid der Regierung abhängt, spielt diese eine treibende Rolle bei den Rahmenbedingungen für die Realisierung, bei den Initialzündungen und bei der Nachverfolgung. Die konkrete Umsetzung dieser Hauptprojekte nimmt während der Legislaturperiode einen überwiegenden Platz ein.

1. Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch

Eine blühende Wirtschaft trägt zum Wohlergehen der Bevölkerung bei. Der Freiburger Wirtschaftsstandort muss verstärkt werden und unserem Kanton ermöglichen, sich dem laufenden sozialen Wandel anzupassen. Der Staatsrat will aus Freiburg ein wahrhaftes Wirtschaftszentrum machen und die Rolle als Brückenkanton verstärken. Bei der Innovation entstanden während der vorhergehenden Legislaturperiode mehrere Projekte und Möglichkeiten; sie müssen sich während dieser Fünfjahresperiode konkretisieren und festigen. Die Fachhochschulen nehmen einen wichtigen Platz in der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons ein. Die aktive

Bodenpolitik erleichtert die Ansiedlung von neuen Unternehmen. Der Innovationspark blueFACTORY und die Innovationszentren wie Le Vivier und das Marly Innovation Center dienen als Innovationsbeschleuniger. Es geht darum, konkrete Massnahmen zu ergreifen, damit die eingesetzten Werkzeuge dauerhaft der Entwicklung unserer Wirtschaft dienen. Diese Massnahmen haben die Form von Unterstützung bei der Innovation, der Hilfe für neu gegründete Unternehmen und der Unterstützung bei der Investition. Auf diesem Weg soll das Angebot an Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung gefördert, zur Erhöhung des kantonalen Bruttoinlandsprodukts beigetragen und gegen das Phänomens des «Schlafkantons» angekämpft werden.



2. Freiburg gelingt der Zusammenschluss des Kantonszentrums

—

Die Stärkung des Kantonszentrums ist unbedingt nötig, um Freiburg zu positionieren. Die Stärke dieses Zentrums wird auf den ganzen Kanton ausstrahlen. Der Schlüsselfaktor für diese Verstärkung ist der Zusammenschluss von Grossfreiburg. Mit der Schaffung dieser neuen politischen Einheit kann unser Kantonszentrum einen Platz unter den Agglomerationen, die in der Schweiz zählen, einnehmen. Der Einsatz des Staatsrats hat den Zweck, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Bevölkerung und die Behörden der Gemeinden im Perimeter erkennen, wie wichtig es ist, dieses neue Kantonszentrum zu schaffen, und damit sie die Bedingungen, die von der konstituierenden Versammlung ausgearbeitet werden, annehmen. Die Verwirklichung von zukunftssträchtigen Infrastrukturen in den Bereichen Mobilität, Bildung, Gesundheit und Sport sind ausserdem ein Motor für die Entwicklung des ganzen Kantons.

3. Freiburg macht seine Revolution 4.0

—

In allen Tätigkeitsbereichen, sei es im Privat- oder im Berufsleben, macht sich der Einfluss der Digitalisierung bemerkbar. Der Staatsrat will den Kanton an diesem digitalen Wendepunkt teilhaben lassen und günstige Voraussetzungen schaffen, um Dienstleistungen für die Unternehmen, im Gesundheitsbereich, im Verkehr, in der Bildung, im Tourismus, in der Justiz, in der Landwirtschaft, in der Freizeit und in der ganzen Verwaltung zu entwickeln. Es geht darum, die Bedürfnisse vorwegzunehmen, damit die Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen dieser Technologien und den neuen Dienstleistungen profitieren können. Diese Entwicklung, um die kein Tätigkeitsbereich herum kommt, schafft Innovation und Stellen im Kanton. Die Digitalisierung der Kantonsverwaltung ist ein Schwerpunkt dieses dritten Hauptprojekts.

IV. Die Zielsetzungen des Regierungsprogramms 2017-2021

Um diese Hauptprojekte zu konkretisieren und um die zahlreichen anderen notwendigen Aktivitäten für das Wohlergehen der Bevölkerung und die Entwicklung des Kantons fortzuführen, baute der Staatsrat seine Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode auf drei Zielsetzungen auf. Diese Zielsetzungen, die sich jeweils in 6 Baustellen gliedern, lauten wie folgt:

- > Die Beschäftigung fördern
- > Den Kanton modernisieren
- > Die Lebensqualität verbessern



1. Die Beschäftigung fördern

Für den Staatsrat ist es wesentlich, die Beschäftigung zu entwickeln, um qualitativ hochstehende Arbeitsplätze für seine Einwohnerinnen und Einwohner sicherzustellen. Besondere Anstrengungen gelten der Innovation, den digitalen Technologien, den Clustern «Energie & Gebäude» und «Food & Nutrition» und der Landwirtschaft. Der Staat fördert mit einer angemessenen Steuerbelastung die Entwicklung bestehender Firmen, insbesondere der KMU, und die Ansiedlung von neuen Unternehmen mit hoher Wertschöpfung. Dank der Arbeiten im Bereich der Raumplanung kann die Fortführung und das Entstehen von Grossprojekten ermöglicht werden. Der Kanton positioniert sich als nationaler Akteur in der Bildung und der Forschung. Von der Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung profitieren die Wirtschaft und die ganze Gesellschaft. Die Dynamik der Hochschulen ist eine Quelle der Innovation und des Fortschritts. Die Zweisprachigkeit, ein grosser Trumpf des Kantons, wird weiterentwickelt. In der Bildung werden die neuen Technologien integriert und Massnahmen getroffen, mit denen ein gutes Schulklima in einer sich wandelnden Gesellschaft aufrechterhalten werden kann. Die Weiterbildung wird dynamischer und fördert die Beschäftigungsfähigkeit aller. Die interkantonale Zusammenarbeit wird fortgesetzt und trägt zum regionalen Wirtschaftsaufschwung bei. Der Staat sorgt dafür, dass er seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorbildliche Arbeitsbedingungen bietet.

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT,
BILDUNG, INNOVATION,
DAS IST DOCH DIE DEFINITION
UNSERES KANTONS!



1.1. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stimulieren

Der Staat trifft die nötigen Massnahmen zur Förderung des Erhalts und der Entwicklung der Unternehmen. Er reformiert seine Unternehmenssteuern und bietet im Rahmen der Steuervorlage 17 (SV17) einen wettbewerbsfähigen Steuersatz an. Er begleitet diese Reform mit sozialen Massnahmen für alle Gemeinwesen, alle Unternehmen und die ganze Bevölkerung. Der Staatsrat prüft die Verbesserung bei der Steuerbelastung der natürlichen Personen im interkantonalen Vergleich und, vor diesem Hintergrund, die Übereinstimmung zwischen den Einnahmen des Staates und den zu erbringenden Leistungen. Die Dienstleistungen für die Unternehmen werden verstärkt, indem ihnen, namentlich von den Hochschulen, Leistungen, mit denen sie ihre Positionierung auf neuen Märkten und den Transfer ihrer Kompetenzen verbessern können, zur Verfügung gestellt werden. Die Innovation wird im Informatikbereich sowie im Bereich der Cluster «Energie & Gebäude» und «Food & Nutrition» gefördert. Der Staat unterstützt innovative Projekte im Nahrungsmittelbereich. Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg trägt zur Entwicklung

der Landwirtschaft 4.0 bei, um die Arbeitslast der Landwirte zu erleichtern und zum Umweltschutz beizutragen. Mit den Arbeiten zur Festlegung des kantonalen Nutzungsplans können ehrgeizige Projekte entwickelt werden, blueFACTORY ist ein Beispiel dafür. Die vier Projekte, die vom Kanton unterstützt werden (Swiss Integrative Center for Human Health, BioFactory Competence Center, INNOSQUARE und Smart Living Lab) fördern die Ansiedlung von Unternehmen, die am Technologietransfer mit den Hochschulen und den Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen interessiert sind.

1.2. Wirtschaftliche Entwicklung und neue Ansiedlungen fördern

—

Mit der Wirtschaftsförderung können neue Unternehmen angezogen und solche, die schon da sind, entwickelt werden. Der Kanton unterstützt die KMU, indem er ihnen Instrumente zur Förderung der Investitionen und der Entwicklung der Wirtschaft zur Verfügung stellt. Die Revision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) fördert die Schaffung neuer Unternehmen und die Innovation. Die Hilfen zur Ansiedlung und zur Entwicklung sowie die Dienstleistungen für Unternehmen ermöglichen es, Stellen mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und zu erhalten. Die Unterstützung bei der Finanzierung der Unternehmen in der Gründungsphase (Seed capital, Capital Risque Fribourg) wird gleichzeitig mit den Bürgschaften für die Industrieunternehmen entwickelt. Begleitmassnahmen (Verminderung der administrativen Belastungen, Vergabe von öffentlichen Aufträgen) werden geschaffen. Im Rahmen der aktiven Bodenpolitik wird die Partnerschaft mit den Gemeinden, den Agglomerationen und den Regionen gefördert, um Grundstücke, die dem Bedarf der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen, zu erwerben, zur Verfügung zu stellen und aufzuwerten. Eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ermöglicht die Verwaltung dieser Güter. Bei der Raumplanung entspricht die Revision des Richtplans (wirtschaftlicher Teil) den Zielen, die der Grosse Rat festgesetzt hat. Mit diesen Massnahmen können namentlich attraktive Flächen in der richtigen Grösse und die nötigen Infrastrukturen (Mobilität usw.) angeboten werden. Die interkantonale Zusammenarbeit in der Region Broye und im Rahmen der Hauptstadtregion Schweiz sowie beim Wirtschaftsförderungsorgan der Westschweiz Greater Geneva Berne area (GGBa) muss neue Ansiedlungen ermöglichen. Diese Zusammenarbeit muss im interkantonalen Bereich und in ihrem Umfang verstärkt werden.

1.3. Qualitativ hochstehende Ausbildung und Zweisprachigkeit fördern

—

Die Integration von «Medien und IKT» [Medien, Bilder, Informations- und Kommunikationstechnologien] in den Unterricht ermöglicht es den Jugendlichen, neue Kompetenzen zu erwerben. Das Fach Informatik wird im Gymnasium eingeführt. Der Staat fördert die Verfahren zur Verbesserung der Qualität in der Schule. Die deutschsprachige obligatorische Schule setzt den Lehrplan 21 (LP21) um und passt sich so den Deutschschweizer Kantonen an. Der Staat investiert in die Massnahmen, die es braucht, um ein gutes Schulklima aufrechtzuerhalten. Der prüfungsfreie Zugang der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten zu den Universitäten wird ausser für die Medizin garantiert. Die Bildung

DIE WIRKLICHE ENERGIEQUELLE IN EINER GESELLSCHAFT IM WANDEL IST DAS SCHULKLIWA.



fördert die berufliche und soziale Integration. Die Berufsmaturität und die höhere Berufsbildung werden gefördert, damit die Unternehmen den Bedarf an Kadern decken können. Die Sonderpädagogik, die erleichterte berufliche Eingliederung, das Programm der beruflichen Vorbildung, Berufspraktika, die IV-Übergangsregelung, die Validierung von Bildungsleistungen und die Erwachsenenbildung verbessern die Bildung und die Arbeitsmarktfähigkeit aller. Das neue Bundesgesetz über die Weiterbildung wird umgesetzt. Mit der Unterstützung der Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen, der Governance, der Integration in die nationalen und internationalen Netzwerke für Forschung und wissenschaftliche Dokumentation, der aktiven Teilnahme an nationalen und europäischen Bildungs- und Forschungs-/ Innovationsprogrammen können die Freiburger Hochschulen ihren Platz im schweizerischen und internationalen tertiären Bildungssystem sichern. Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmassnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye wird fortgesetzt.

1.4. Leader im Nahrungsmittelsektor werden

Die landwirtschaftlichen Betriebe werden beim Modernisierungs- und Innovationsprozess auf der Suche neuer Märkte unterstützt; gleichzeitig wird auf Nachhaltigkeit, Lebensmittelsicherheit und regionale Produkte geachtet. Das Ziel besteht darin, die Wertschöpfung zu erhöhen und die Abhängigkeit der Landwirtschaft von den Direktzahlungen zu vermindern. Mit den Strukturhilfen können die Produktions- und Transformationswerkzeuge angepasst werden. Der Campus Grangeneuve entwickelt sich und verstärkt so seine Stellung als Kompetenzzentrum für Bildung, Beratung und Forschung dank der Zusammenarbeit mit Agroscope, deren neue Gebäude vom Kanton gebaut werden. Das Aufkommen von Landwirtschaft 4.0 wird über innovative Projekte sowie über Bildung und Beratung unterstützt. Die Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Region wird insbesondere in der Gemeinschaftsgastronomie verstärkt.

1.5. Den Tourismussektor dynamisieren

—

Der Staat unterstützt die «Vision 2030», die vom Freiburger Tourismusverband (FTV) geschaffen wurde. Ehrgeizige Massnahmen, wie die Fortsetzung der Tätigkeit des 2014 geschaffenen Freiburger Tourismus-Observatoriums, die Vernetzung der Destinationen und die Vereinfachung der Tourismusstrukturen, die Schaffung einer partizipativen Tourismusplattform und eine Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Tourismus, sind geplant. Die Werkzeuge werden angepasst, damit die Zukunft der Branche und die Auswirkungen des Tourismus auf die Wirtschaft und die Stellen im Kanton zentral untersucht werden können. Der Kanton unterstützt die Entwicklung der Infrastrukturen, beispielsweise im Radtourismus. Die Kandidatur Sion 2026 für die Olympischen Spiele wird namentlich wegen des touristischen Potenzials der Veranstaltung unterstützt.

1.6. Mit gutem Beispiel vorangehen

—

Der Staat modernisiert seine Reglementierung über das Personal, damit er den Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Managements bei der Führung, der Flexibilität und der Arbeitszeit entspricht. Er setzt die Verordnung über die Telearbeit um und fördert das Jobsharing. Er fährt weiter mit der Entwicklung der digitalen Leistungen bei der Personalverwaltung, beispielsweise bei der digitalen Verwaltung der Personaldossiers und der HR-Verfahren. Er ist ein Vorbild bei den Arbeitsbedingungen und der Gleichstellung und erstellt einen Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV). Er fördert die Integration von jungen Stellensuchenden und die Wiedereingliederung von erfahrenen Stellensuchenden (WEES) in den Arbeitsmarkt.

1.7. Gesetzgebungsprojekte

-
- Gesetz über die Umsetzung der Steuervorlage 2017 (neu)
 - Gesetz über die aktive Bodenpolitik (neu)
 - Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Teilrevision)
 - Gesetz über die Wirtschaftsförderung (Teilrevision)
 - Gesetz über den Tourismus (Teilrevision)
 - Gesetz über das Staatspersonal (Total- oder Teilrevision)
 - Gesetz über die Sonderpädagogik (Totalrevision)
 - Gesetz über den Mittelschulunterricht (Totalrevision)
 - Gesetz über die Erwachsenenbildung (Teilrevision)

2. Den Kanton modernisieren

Das Bevölkerungswachstum ruft nach einer Anpassung der Infrastrukturen, der Verwaltung und der Gesetzgebung des Kantons. Die Aufgabenentflechtung geht weiter, und die Gesetzgebung über die Oberamt männer wird revidiert. Die Rolle der Regionen bei der Mobilität und der Raumplanung wird gestärkt. Diese muss kohärent sein und die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung beachten. Es werden bedeutende Investitionen in die Infrastrukturen, namentlich bei Unterricht und Bildung, getätigt. Der Staat Freiburg nimmt an der digitalen Wende teil. Die Haupttätigkeiten und -leistungen der Verwaltung werden nach und nach digitalisiert. Die Verwirklichung von Grossfreiburg entspricht einer Notwendigkeit für alle Regionen des Kantons und ist eine wesentliche Herausforderung dieser Legislaturperiode.

2.1. Die Regionen und Territorialstrukturen entwickeln

Der Staat berücksichtigt die verschiedenen Regionen und achtet auf die Kohärenz der Raumstrukturen und deren Entwicklung, namentlich in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verdichtung und Mobilität. Bei den Infrastrukturen und der Mobilität wird auch an andere Kantone gedacht. Die Aufgabenentflechtung geht weiter mit dem Ziel, die Aufgaben möglichst gut zwischen Gemeinden und Staat zu verteilen. Damit der Staat mit der Entwicklung der Gesellschaft geht, prüft er die den Regionen übertragenen Aufgaben und revidiert deshalb die Gesetzgebung über die Oberamt männer. Die Unterstützung der Gemeindezusammenschlüsse geht weiter, wobei ein besonderes Augenmerk auf Projekte mit grosser Tragweite gelegt wird. Auf der Grundlage des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg will die Regierung eine Fusionsvereinbarung genehmigen und sie den Bürgerinnen und Bürgern unterbreiten. Die neue Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen wird geschaffen, und ihre Umsetzung in den Gemeinden wird begleitet.

2.2. Die Raumplanung effizient gestalten

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung muss von einer effizienten und zusammenhängenden Raumorganisation begleitet werden. Es wird eine aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen geschaffen. Das neue Bundesgesetz über Raumplanung setzt künftig den Schwerpunkt auf die Nutzung und Aufwertung der bereits bestehenden Bauzonen und die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Revision des kantonalen Richtplans stützt sich auf das «hohe» Szenario der Bevölkerungsentwicklung und entspricht somit den Zielen, die der Grosse Rat festgelegt hat, nämlich die Verstärkung der derzeitigen städtischen Struktur und eine neue Konzentration der Siedlungsentwicklung, damit gewisse Zentren nicht geschwächt

werden. Bei der Konzentration der Arbeitszonen muss eine Anstrengung geleistet werden, und gleichzeitig müssen sich die Unternehmen gemäss ihren Bedürfnissen weiterentwickeln können. Bei der Siedlungsstruktur müssen das Kantonszentrum und die Regionalzentren bevorzugt werden. Diese Anstrengungen werden mit der praktischen Umsetzung von innovativen Massnahmen beim Wohnungsbau vervollständigt. Die Raumorganisation soll kohärent sein, damit sie die Nachhaltigkeitsziele erfüllt. Mit ihr kann auch die Landschaft erhalten werden, und sie trägt zur Lebensqualität bei.

**RAUMPLANUNG BEDEUTET
HARMONIE VON
STADT UND LAND!**



2.3. Die Infrastrukturen anpassen

Der Staat unterstützt die Anpassungen der Infrastrukturen an die Demografie und an die Bedürfnisse der Wirtschaft. Mit seiner Unterstützung können die Lebensbedingungen des verletzlichen Zielpublikums, namentlich der Betagten und Behinderten, verbessert werden. Das Bauprojekt des freiburger spitals (HFR) für einen neuen zentralen Standort wird ein wichtiges Thema der Legislaturperiode. Die Gemeinden kommen in den Genuss einer Unterstützung bei der Verwirklichung von Infrastrukturen von kantonaler oder regionaler Bedeutung. So wird die Beteiligung am Ausbau der sportlichen und touristischen Einrichtungen (das Universitätsstadion, die Schwimmbäder in Romont, in Bulle, in Avry, in Freiburg, im Sensebezirk, in der Broye, in Villars-sur-Glâne und die Eisbahn) auch im Aussenbereich und im Wald angepasst. Der Staat engagiert sich auch in der Entwicklung des Konzepts des nachhaltigen Wohnens und fördert die Verwendung von lokalem Holz im Bau. Investitionen werden bei den Kollegien und den Hochschulen getätigt, sodass sie in der Bildung in der Schweiz an der Spitze bleiben können; das gilt namentlich für die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR). Die Entwicklung der Infrastrukturen für den Unterricht und die Bildung geht weiter (Kollegium Heilig Kreuz, Kantons- und Universitätsbibliothek, Tour-Henri).

ICH GEHE, WO HIN ICH WILL,
WANN ICH WILL. ICH HABE
MEINEN AUSWEIS FÜR
NACHHALTIGE MOBILITÄT
GEMACHT!



2.4. Die nachhaltige Mobilität fördern

—
Bis 2050 dürfte Freiburg 150 000 Personen mehr aufnehmen. Der Staat muss eine nachhaltige Mobilität, die jeder Art von Fortbewegung angepasst ist, entwickeln, um eine Überlastung der Verkehrsinfrastrukturen zu verhindern. Er stellt den Bürgerinnen und Bürgern ein Verkehrsnetz, das den Anforderungen der Effizienz, der Sicherheit und der Nachhaltigkeit entspricht, und ein integriertes System, das den natürlichen Übergang zwischen den verschiedenen Verkehrs- und Fortbewegungsmitteln ermöglicht (Komplementarität der Verkehrsträger), zur Verfügung. Er legt den Schwerpunkt auf den Langsamverkehr und die Verstärkung der Netze des öffentlichen Verkehrs (Fortsetzung der Verdichtung des RER, Verdichtung des Takts, Aus- und Umbau der Bahnhöfe) und verstärkt in Absprache mit den betreffenden Regionen das Strassennetz, wo Bedarf herrscht. Die Entwicklung des Netzes des kombinierten Verkehrs geht über die Umsetzung des Sachplans «Velo» sowie über die Entwicklung von Park-and-Ride-Anlagen. Die Studien und die Verwirklichungen der Umfahrungsstrassen und der Anschlüsse gehen weiter. Dank der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im Bereich der nachhaltigen Mobilität kann ein zusammenhängendes Netz entwickelt werden.

2.5. Den Service-Public und die Transparenz stärken

—
Der Staatsrat passt die Leistungen der Verwaltung an die Entwicklung der Bedürfnisse der Bevölkerung an und achtet auf die Positionierung des Kantons bei den Steuern. Mit der Förderung von directionsübergreifenden Projekten baut der Staat bestehende Schranken ab. Er achtet besonders auf die Transparenz der Tätigkeit der öffentlichen Hand und überarbeitet die Unterstützung des Kantons für die Wahlkampagnen. Die Beteiligung aller Bevölkerungskategorien an den politischen Entscheiden und an ihrer Ausarbeitung wird gefördert, namentlich diejenige der Jugendlichen, indem die Strategie «I mache mit» und der Wettbewerb Cinécivic fortgesetzt werden. Das E-Voting wird den im Kanton wohnhaften Freiburgerinnen und Freiburgern nach und nach als Ergänzung zur Abstimmung an der Urne und zur brieflichen Stimmabgabe zur Verfügung gestellt. Die Verbesserung der Beteiligung am politischen Leben fördert die Demokratie auf lokaler Ebene. Mit der Anpassung der Gesetzgebung über die politischen Rechte an die Bedürfnisse, die Erwartungen und den technologischen Wandel soll auch die Aufgabenteilung zwischen zentraler Verwaltung, Oberämtern und Gemeinden optimiert werden.

2.6. Die Tätigkeit des Staates Freiburg digitalisieren

Die digitale Technologie wird in die Leistungen des Staates integriert (E-Government), damit ein besserer Informations- und Datenaustausch möglich wird und die Dienstleistungen verbessert werden, namentlich beim Verkehr, bei der Mobilität, bei der Verschmutzung, bei der Energie, beim Wasser, in der Justiz, bei der Sicherheit, bei der Bildung, bei der Gesundheit, bei den Steuern und bei den politischen Rechten. Die Entwicklung des virtuellen Schalters und der E-Government-Leistungen vereinfacht die Beziehungen zwischen Verwaltung einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits, beispielsweise mit der elektronischen Verwaltung der Baubewilligungen. Die Schaffung eines kantonalen Bezugssystems ermöglicht einen einzigen, koordinierten und den Datenschutz respektierenden Ansatz bei der Verwaltung der Informationen. Dieses neue Werkzeug verbessert die Synergien und die Effizienz des Staates bei der Datenverwaltung und erleichtert den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Leistungen. Im Bildungswesen wird das harmonisierte Führungsinstrument für die Schulverwaltungs-Informationssysteme fertiggestellt (Projekt HAE); es tritt in die Phase des laufenden Betriebs ein. Die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) ermöglicht eine koordinierte Begleitung des Patienten und eine bessere Sicherheit bei den Gesundheitsleistungen. Die Digitalisierung erstreckt sich ebenfalls auf die Justiz (E-Justiz) und die Polizei.



2.7. Gesetzgebungsprojekte

- Raumplanungs- und Baugesetz (Teilrevision)
- Gesetz über die Gemeindefinanzen (neu)
- Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals von Freiburg (Teilrevision)
- Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (Teilrevision)
- Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Teilrevision)
- Gesetz über die Agglomerationen (Totalrevision)
- Gesetz über die Oberamt männer (Totalrevision)
- Gesetz über den Langsamverkehr (neu – ist ein Produkt der Totalrevision des Strassengesetzes und des Verkehrsgesetzes)
- Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Totalrevision)
- Gesetz über die Wasserkraft (neu)
- Gesetz über die öffentlichen Sachen (Teilrevision)
- Aufgabenentflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden (Teilrevision von verschiedenen Gesetzen – 1. Paket).

3. Die Lebensqualität verbessern

Der Staat konsolidiert die Gesundheitsleistung im somatischen und im psychischen Bereich für alle Bevölkerungskategorien. Die Konzentration der Akutpflege beim freiburger spital (HFR) stellt den Zugang zu qualitativ hochstehenden Leistungen sicher. Der Staat investiert in Gesundheitsprävention und -förderung und in die Ausbildung des Pflegepersonals. Der soziale Zusammenhalt steht im Zentrum der Tätigkeit der Regierung. Der Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften wird gefördert. Der Staat achtet insbesondere auf die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, namentlich im Bereich der Energie. Beim Sport und bei der Kultur wird darauf hingearbeitet, dass sich mehr Personen berufen fühlen. Bei der Sicherheit verstärkt der Staat die Präventions- und Untersuchungstätigkeit. Die richterliche Gewalt und die Justiz werden verbessert. Die Arbeit an der Imagewerbung für den Kanton geht weiter. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen entfaltet ihre Wirkung bei der Gesundheit und bei der Sicherheit.



3.1. Die Gesundheit bewahren und fördern

Die Bewahrung einer gesunden Umwelt und Kontrollen bei der Lebensmittelsicherheit (vom Feld bis auf den Teller) sind wichtige Massnahmen für die Gesundheit. Der Staat setzt seine Anstrengungen zur Gesundheitsförderung und zur Prävention fort (Perspektiven 2030), hauptsächlich bei der Ernährung, bei der Bewegung, beim Alkohol, beim Tabak und bei der psychischen Gesundheit, namentlich für Kinder, Jugendliche und Betagte. Er arbeitet eine Strategie der sexuellen Gesundheit aus. Ein kantonaler Plan für die geistige Gesundheit und die Eröffnung neuer Strukturen beim Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FPN) werden verwirklicht. Der psychiatrische Notfalldienst verbessert den Zugang zur Pflege und die schnelle Beratung im gesundheitlich-sozialen Netz. Die stationäre psychiatrische Akutversorgung für die deutschsprachige Bevölkerung wird mit der Schaffung eines besonderen Bildungsgangs Pflege verbessert. Die Gesundheitsleistungen im somatischen Bereich werden mit der Konzentration der Akutpflege beim freiburger spital (HFR) verstärkt. Die Schulgesundheitspflege passt sich den Bedürfnissen an. Die Rolle der helfenden Angehörigen wird anerkannt, und Unterstützungsmassnahmen, um der Erschöpfung vorzubeugen, werden eingeführt. Der Staat

fördert den Zugang zur Palliativbehandlung und verbessert die Ausbildung des Personals, die Koordination und die Sensibilisierung der Bevölkerung. Besondere Aufmerksamkeit wird der Ausbildung der Pflegefachpersonen an der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) geschenkt. Die Anstrengungen zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ermöglichen eine Anpassung an die Entwicklung der Gewohnheiten der Bevölkerung und ein Angebot an bester Pflege in allen Bereichen.

3.2. Den sozialen Zusammenhalt und das Image des Kantons unterstützen

—

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts steht im Zentrum der Tätigkeit des Staatsrats. Die Alterspolitik *Senior+* entfaltet ihre Wirkung. Die jungen Generationen werden für die Gleichstellung von Frau und Mann sensibilisiert. Die neuen Gesetze über Menschen mit Behinderung und über die Sondereinrichtungen und die Pflegefamilien fördern die Autonomie, den Verbleib zuhause und die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung. Der Staat setzt die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesen Bereichen um und konkretisiert den Auftrag der Kantonsverfassung. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration der Migrantinnen und Migranten wird dank dem kantonalen Integrationsprogramm (KIP) gefördert. Ein Konzept zur Aufnahme und zur Begleitung von unbegleiteten Minderjährigen und jungen Flüchtlingen wird eingesetzt. Schliesslich soll mit Beratungs- und Präventionstätigkeit gegen Diskriminierung gekämpft werden. Der zweite Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg wird erstellt. Der Gesetzesentwurf über Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen wird in die Vernehmlassung gegeben. Der Kanton gibt sich ein neues Sozialhilfegesetz, verstärkt die Massnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und setzt die Arbeiten bei der Prävention der Überschuldung und beim Kampf dagegen fort. Die Umsetzung der Asylpolitik des Bundes geht weiter. Der Dialog zwischen den verschiedenen Religionsgemeinschaften wird gefördert. Die Rolle und der Platz der religiösen Gemeinschaften, die sich neu im Kanton niedergelassen haben, werden geprüft. Mit der Fortsetzung des Projekts zur Förderung des Images des Kantons über den Verein Fribourgissima kann die Bekanntheit von Freiburg ausserhalb des Kantons gesteigert werden.

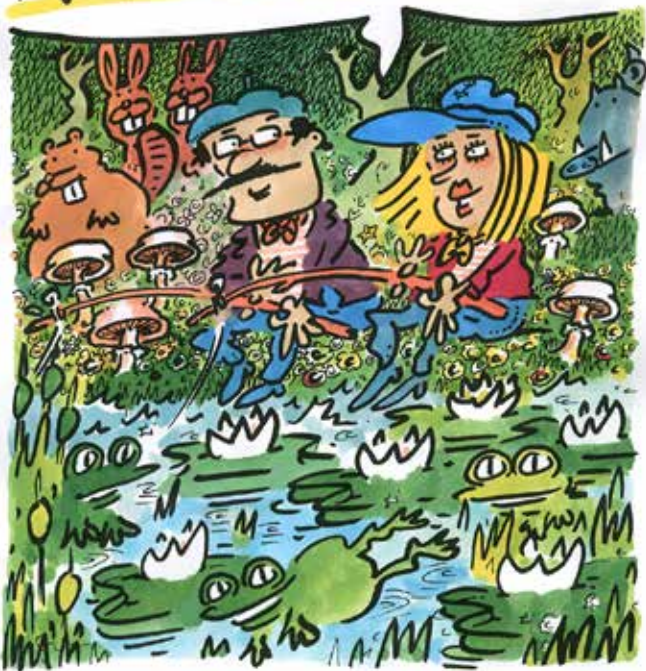
3.3. Den Zugang zur Kultur, zum kulturellen Erbe und zum Sport fördern und Talente unterstützen

—

Die Bevölkerung wird für das kulturelle Angebot sensibilisiert. Mittel für die Förderung der Kultur und des Kunstschaffens, namentlich in den Bereichen der Musik und des Chorgesangs, werden bereitgestellt. Die kulturellen Infrastrukturen werden namentlich über ein neues Gebäude für das Naturhistorische Museum, die Erweiterung der Kantons- und Universitätsbibliothek und die räumliche Reorganisation des Unterrichts am Konservatorium modernisiert. Der Staat trägt zur nationalen und internationalen Ausstrahlung seines Kulturangebots bei. Er strebt die Entwicklung der kulturellen Mediation an. Die Verwirklichung einer Plattform, auf der die Angebote aufgezählt werden,

verstärkt das neue Programm «Kultur & Schule». Das bauliche Erbe wird aufgewertet, namentlich die Schlösser, in denen sich die Oberämter befinden (Renovationsprogramm). Der Kanton fährt weiter mit der Entwicklung des Programms SAF (Sports-Arts-Formation) und entspricht damit den Erwartungen des Spitzensports und des sportlichen und künstlerischen Nachwuchses. Er ermöglicht den Jugendlichen, eine gute Allgemein- und Berufsbildung abzuschliessen und gleichzeitig an Veranstaltungen und Wettkämpfen teilzunehmen. In Zusammenarbeit mit den übrigen betroffenen Kantonen setzt sich der Staatsrat für die Olympiakandidatur Sion 2026 ein.

**FREIBURG,
BESTIMMUNGORT MIT
FRISCHER LUFT!**



3.4. Die natürlichen Ressourcen erhalten

Der Staat setzt die Energiestrategie 2050 um. Er erhöht den Anteil an erneuerbaren Energien, indem er insbesondere die Entwicklung der Energieproduktion durch Landwirtschaftsbetriebe und die Förderung der Holzenergie unterstützt. Er fördert das Energiesparen und spielt eine Vorbildrolle, indem er insbesondere die eigenen Gebäude saniert; Ziel ist eine «2000-Watt-Gesellschaft» bis 2030. Er fördert auch die technologischen Innovationen, mit denen die natürlichen Ressourcen geschont werden. Er arbeitet eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel aus (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.). Zum Schutz der natürlichen Ressourcen gehört namentlich die Verminderung der Nitrate im Grundwasser. Die Verwirklichung der Waldfeststellung im ganzen Kanton wird in Angriff genommen. Die interkantonale Zusammenarbeit bei der Wildbewirtschaftung, insbesondere bei den Hirschen, den Wildschweinen und den Grossraubtieren, wird verstärkt. Der Kanton fördert eine Landwirtschaft, welche die Ökosysteme schont. Er fördert mit Pilotprojekten die Optimierung der Verwendung von Dünger und Pflanzenschutzmitteln und achtet darauf, die Qualität der Böden mit der Verwirklichung einer Kartografie und dem Kampf gegen die Erosion zu erhalten.

3.5. Die Sicherheit gewährleisten

Der Staat verbessert das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung; dabei stützt er sich namentlich auf die Polizei, das Vollzugssystem, das Gesundheitswesen und die Feuerwehr. Er verbessert die Bekämpfung von Brand- und Elementarschäden durch die Festlegung und die Schaffung einer neuen Struktur und Organisation mit den Partnern aus den Regionen und den Gemeinden. Die Sicherheit auf den Strassen im Kanton wird verbessert. Die Infrastrukturen des Amts für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) bei der Fahrzeugkontrolle und beim Angebot für die Benutzerinnen und Benutzer werden verstärkt. Die Regierung schafft eine wirkliche Strafvollzugspolitik und verbessert mit der Harmonisierung der Informatik und dem Zusammenschluss der Gefängnisse die Koordination der verschiedenen Akteure in der Strafrechtskette. Er schafft neue Plätze im Strafvollzug und verbessert die Betreuung im Bereich der körperlichen und psychischen Gesundheit der inhaftierten Personen. Er vervollkommnet die Verwaltung des Vollzugs der strafrechtlichen Sanktionen mit der Einführung einer risikoorientierten Verwaltung (ROS) und der Zusammenlegung der betreffenden Ämter. Eine Politik zur Bekämpfung der Jugendkriminalität mit Schwerpunkten namentlich in der Prävention und in Lösungen, die eher auf die Integration als auf Repression hinauslaufen, wird geschaffen. Der Kampf gegen die Gewalt in Ehe und Partnerschaft geht weiter. Der Staat verstärkt die Massnahmen zur Prävention in den Bereichen Feuer und Elementarschäden, Sicherheit im Strassenverkehr, bürgernahe Sicherheit und Internetkriminalität. Mit der Schaffung eines leistungsfähigen Nachrichtensystems sollen der Extremismus und der Terrorismus als dringendste Sorge aller Sicherheitskräfte bekämpft werden. Die Organisation und die Führung in Notlagen oder Katastrophen werden revidiert. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gehört zum Polizeialltag bei der Ausbildung, bei der täglichen Arbeit, bei den Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und im Strafvollzug.



3.6. Die richterliche Gewalt reorganisieren

—

Der Staat revidiert die Organisation der richterlichen Gewalt bei der Struktur, bei der Verwaltung und beim Budget, um zu einer konsolidierten Governance zu gelangen. Er verbessert die Effizienz der Justiz mit der Schaffung von E-Justiz, mit der die Dossiers elektronisch verwaltet und von einer Behörde zur anderen weitergeleitet werden.

3.7. Gesetzgebungsprojekte

—

- Gesetz zum Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die ärztliche Weiterbildung (neu)
- Gesetz über Menschen mit Behinderung (neu)
- Gesetz über die Sondereinrichtungen und die Pflegefamilien (neu)
- Gesetz über die Unterhaltsbeiträge (neu)
- Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (neu)
- Gesetz über den Schutz der Kulturgüter (Teilrevision)
- Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (Teilrevision)
- Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (Teilrevision)
- Sozialhilfegesetz (Totalrevision)
- Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Teilrevision)
- Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (Totalrevision).

4. Finanzplan 2017-2021

In Anwendung von Artikel 112 der Verfassung des Kantons Freiburg unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat das Legislaturprogramm und den Finanzplan. Der Finanzplan ist das Regierungsprogramm in Zahlen, ein unverzichtbares Steuerungsinstrument. Er lotet die Finanzperspektiven des Staates aus, so dass die politischen Behörden früh genug auf sich abzeichnende Finanzprobleme aufmerksam gemacht werden können.

4.1. Ungewissheiten und Grenzen der Finanzplanung

Prognosen für die Zukunft zu stellen, ist notwendig, aber schwierig. Bei allen Vorausberechnungen und Simulationen muss immer mit Unwägbarkeiten gerechnet werden, und externe Faktoren, die immer mehr an Bedeutung gewinnen, lassen sich kaum beeinflussen. So liegt denn der Wert und Nutzen der Finanzplanung mehr darin, dass sie allgemeine Tendenzen aufzeigen kann, und weniger in der buchhalterischen Genauigkeit der Zahlen.

4.1.1. Wirtschaftliche Ungewissheiten

Als die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 die Aufhebung des Mindestkurses bekanntgab, verdüsterten sich die Perspektiven für die Schweizer Wirtschaft radikal. Bei der Aufstellung der Voranschläge wurde namentlich beim Fiskalertrag mit erheblichen finanziellen Auswirkungen gerechnet, aber bis jetzt haben die Freiburger Unternehmen diesen Paradigmenwechsel mehr oder weniger unbeschadet überstanden, was einmal mehr zeigt, wie schwierig es ist, Prognosen zu erstellen. Der Finanzplan 2017-2021 basiert auf der Annahme einer weiterhin günstigen Wirtschaftslage und eines nach wie vor niedrigen Zinsniveaus, wie dies in den letzten Jahren der Fall war, wobei ein allmählicher Zinsanstieg natürlich nicht ausgeschlossen werden kann. Bei den Berechnungen des Finanzplans wurde von einer niedrigen Inflationsrate bis zum Ende der Legislatur ausgegangen. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass je nach Wirtschaftslage und allfälligen geldpolitischen Anpassungen seitens der Zentralbanken die Inflation wieder aufflammen wird. Eine über längere Zeit niedrige Inflation wirkt sich überdies auch auf die Steuereinnahmen aus.

4.1.2. Ungewissheiten auf kantonaler Ebene

Der Finanzplan 2017-2021 ist in Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grundlagen aufgestellt worden und berücksichtigt die vom Staatsrat vorgeschlagenen Vorhaben und Projekte. Nicht berücksichtigt sind darin allfällige aufwand- und/oder ertragswirksame Beschlüsse des Grossen Rates. Es ist also nicht auszuschliessen, dass sich die Finanzperspektiven verbessern oder verschlechtern, je nachdem, was künftig für Beschlüsse gefasst werden.

Ein weiterer grosser Unsicherheitsfaktor besteht auch in Zusammenhang mit der finanziellen Lage der Pensionskasse des Staatspersonals. Zwar konnten im November 2014 mit der Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals ihre Refinanzierungsgrundlagen konsolidiert werden, namentlich über eine Anpassung der Beiträge, das nunmehr seit mehreren Jahren historisch tiefe Zinsniveau zusammen mit dürftigen Erträgen auf den Finanzmärkten stellt die Pensionskasse jedoch vor sehr grosse Herausforderungen. Die aufgrund der versicherungstechnischen Expertisen gegenwärtig ins Auge gefassten Optionen wie eine Rekapitalisierung über eine Anpassung des technischen Zinssatzes wie auch Übergangsmassnahmen in Zusammenhang mit einem möglichen Wechsel des Vorsorgeprimats hätten erhebliche Mehrkosten für den Staat zur Folge, womöglich in dreistelliger Millionenhöhe. Zur Zeit der Redaktion dieser Botschaft haben die PK-Organen noch nicht endgültig ihre gesamte Strategie zur Sicherung der Zukunft der Kasse beschlossen. Auch konnten aufgrund der Unsicherheitsfaktoren in Zusammenhang sowohl mit den Beträgen, um die es geht, als auch mit der zeitlichen Planung der künftigen Massnahmen die finanziellen Auswirkungen, die dies für den Staat als Arbeitgeber

unweigerlich haben wird, im Finanzplan nicht berücksichtigt werden. Das Bauprojekt des freiburger Spitals (HFR) für einen neuen zentralen Standort wird ein wichtiges Thema der Legislaturperiode und konnte je nach der gewählten Variante Auswirkungen auf die Finanzen des Staates haben.

4.1.3. Ungewissheiten auf internationaler und nationaler Ebene

Die internationale und die nationale Politik und ihre Entscheide wirken sich mehr und mehr auf die Finanzperspektiven der Kantone aus. Im Laufe der Jahre ist ihr Einfluss immer grösser geworden, zunehmend unberechenbar und unmittelbar.

Auf nationaler Ebene sind in verschiedenen Dossiers Unsicherheits- und Risikofaktoren enthalten. Auf Bundesebene hatte die Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III durch das Stimmvolk zur Folge, dass eine neue Vorlage ausgearbeitet werden musste. Die Steuervorlage 2017 ist gegenwärtig in der Vernehmlassung. Der kantonale Steuerstatus der Holding- und Domizilgesellschaften soll geändert werden, um die Schweizer Unternehmensbesteuerung besser mit derjenigen insbesondere der EU-Staaten in Einklang zu bringen. Mit dieser Reform sollen ausserdem die in der Schweiz niedergelassenen Unternehmen steuerlich entlastet werden. Der Freiburger Entwurf seinerseits rechnet mit einer jährlichen Einnahmeneinbusse (nach Abzug allfälliger Kompensationszahlungen) im zweistelligen Millionenbereich. Die finanziellen Auswirkungen dieser Steuerreform auf kantonaler Ebene sind in der Finanzplanung ab 2020 berücksichtigt worden. Man muss sich aber bewusst sein, dass sich die gesamten finanziellen Einbussen, insbesondere die Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes, erst mehrere Jahre nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen in den Staatsbudgets niederschlagen. Der Grund dafür ist die zeitliche Verzögerung, mit der die Zahlen im eidgenössischen Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden. Der Finanzplan enthält also nur einen Teil der Auswirkungen dieser kommenden Reform.

Die Einnahmen aus dem Finanzausgleich hängen nicht nur von der Entwicklung des Steuerpotenzials der Kantone ab, auch die Diskussionen über den Steuerstatus der Holding- und Domizilgesellschaften werden sich auf sie auswirken. 2018 wird zudem den Eidgenössischen Räten ein neuer Wirksamkeitsbericht vorgelegt, der angesichts der Forderungen der Geber- und Stadtkantone dazu führen könnte, dass das Härtefallausgleichssystem in Frage gestellt oder gleich ganz abgeschafft und der Ausgleichsmechanismus grundlegend überdacht wird. Dies könnte für den Kanton Freiburg ab 2020 zu einer Einnahmeneinbusse von jährlich um die 30 bis 40 Millionen Franken führen.

Die angesprochenen Unsicherheits- und Risikofaktoren hätten uns veranlassen können, gar nicht erst eine Prognose für unsere Ausgaben und Einkünfte zu wagen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die Finanzplanung gerade in einer Phase der Ungewissheit und Instabilität von besonderem Interesse ist. An der Aufzählung all dieser Unwägbarkeiten und Risiken lässt sich in etwa erahnen, wie stark sie die Ergebnisse der Finanzprognosen beeinflussen können.

4.2. Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans

Die vorangehende Legislatur war geprägt von den 2013 beschlossenen Struktur- und Sparmassnahmen, mit denen sich das Ausgabenwachstum in gewissen Aufwandkategorien wie etwa beim Personal- und Transferaufwand auf einem deutlich niedrigeren Niveau halten liess, als dies zwischen 2007 und 2011 der Fall war.

Das zeigt sich teilweise auch bei näherer Betrachtung der Entwicklung der Kantonsfinanzen 2012-2016, zu der sich Folgendes feststellen lässt:

- › Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen Januar 2012 und Ende 2016 um rund 1,6 Prozentpunkte gesunken ist, hat der Aufwand der Laufenden Rechnung dennoch um 13,1 % zugenommen.
- › Zwischen 2012 und 2016 wurden rund 367 neue Stellen geschaffen, das sind weniger als 100 neue Stellen im Jahresdurchschnitt, da der Staatsrat diesbezüglich klare Beschränkungen erlassen hatte, namentlich für 2015 und 2016.
- › Unterstützungsbeiträge und Subventionen haben in allen Sektoren merklich zugenommen (+ 148 Millionen Franken 2012-2016). Diese Zunahme liegt aufgrund der in diesem Bereich getroffenen Massnahmen aber deutlich unter derjenigen der Vorlegislatur.
- › Es wurde ein umfassendes Investitionsprogramm weitergeführt, das mit einem Brutto-Gesamtvolumen von rund 845 Millionen Franken (wovon 71,3 % ausschliesslich zu Lasten des Staates) vergleichbar mit der Vorlegislatur war.
- › Die Zuwachsrate der Steuererträge liegt mit knapp 15 % über derjenigen des Aufwands. Dadurch konnte der schrittweise Rückgang der Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes (Einnahmehinbrüche netto von insgesamt etwas mehr als 40 Millionen Franken über den Zeitraum 2012-2016) abgefedert werden.

Diese Bilanz kann als zufriedenstellend bezeichnet werden, obwohl die effektiven Rechnungsergebnisse nicht durchwegs positiver ausgefallen sind als veranschlagt. Die besseren Ergebnisse ermöglichten eine leichte Erhöhung des Nettovermögens des Staates von 915 Millionen Franken per Ende 2012 auf 1088 Millionen Franken per Ende 2016. Gleichzeitig konnten auch verschiedene Rückstellungen gebildet und geäuft werden, die sich angesichts der unausweichlichen finanziellen Herausforderungen und der notwendigen Infrastrukturen in den kommenden Jahren als sehr nützlich erweisen dürften.

2016 lief ein Teil der Struktur- und Sparmassnahmenprogramm aus, insbesondere die Massnahmen, die das Personal betrafen, und damit wurden die finanziellen Hürden natürlich wieder grösser, was sich der Aufstellung des Voranschlags 2017, die relativ schwierig war, bereits abgezeichnet hatte. Die zunehmende Diskrepanz zwischen den steigenden Bedürfnissen und den verfügbaren finanziellen Mitteln war nur ein Vorgeschmack auf die zunehmenden strukturellen Defizite in den kommenden Jahren, abgesehen von Unsicherheitsfaktoren auf verschiedenen Ebenen, die noch zu einer Verschärfung der Lage beitragen könnten.

4.3. Ausarbeitung des Finanzplans

Ursprünglicher Finanzplan (Ausgangsschätzungen)

4.3.1. Ursprüngliche Zahlen

Die ursprünglichen Finanzplanungsergebnisse bilden die Gesamteingaben der Ämter und Anstalten ab. So sahen die ersten Ergebnisse des Finanzplans 2017-2021 wie folgt aus:

	2018	2019	2020	2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Defizit der Erfolgsrechnung	197,2	293,0	349,5	456,9
Nettoinvestitionen	232,2	259,6	225,0	196,4
Finanzierungsfehlbetrag	343,6	440,1	458,6	520,0

Nach diesen Zahlen zeichnet sich eine erhebliche Verschlechterung der Gesamtfinanzlage ab:

- Das kumulierte Defizit 2018-2021 der Erfolgsrechnung beläuft sich auf 1,3 Milliarden Franken. Damit fällt es um 32 % geringer aus als nach den Vergleichszahlen des vorhergehenden Finanzplans 2012-2016, ist aber immer noch sehr substanziell.
- Der Fehlbetrag der Investitionsrechnung für die Jahre 2018-2021 liegt bei etwas über 0,9 Milliarden Franken und damit um 18 % unter den anfänglich für 2013-2016 prognostizierten Defiziten.
- Der Finanzierungsfehlbetrag beträgt total 1,8 Milliarden Franken, nachdem er zum gleichen Zeitpunkt in der vorhergehenden Legislatur bei 2,4 Milliarden Franken lag.

Es zeigt sich, dass 2018-2021 im Vergleich mit dem vorhergehenden Legislaturfinanzplan mit geringeren Fehlbeträgen zu rechnen ist. Allerdings ist zu bedenken, dass in der Vorperiode angesichts der festgestellten sehr negativen Entwicklung Struktur- und Sparmassnahmen ergriffen werden mussten, um den kantonalen Finanzhaushalt über den Betrachtungszeitraum hinweg im Lot zu halten.

Diese ersten Vorschläge, die auf den ursprünglichen Planzahlen der Ämter und Anstalten beruhten, mussten mit Blick auf die verfassungsmässigen Finanzvorschriften geprüft werden, insbesondere punkto Haushaltsgleichgewicht, und der Staatsrat musste für seine Finanzplanung 2017-2021 diesbezüglich vieles bereinigen.

4.3.2. Anpassungen des Staatsrats

Der Staatsrat entschied sich bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten und der diesbezüglichen Beschlussfassung, die bestehenden Leistungen quantitativ und qualitativ zu garantieren und den ausgewogenen Ausbau von Aufgaben zu gewährleisten, die er für die Regierungstätigkeit als vorrangig erachtet. Er hat dazu verschiedene staatliche Interventionsbereiche analysiert und entsprechende Entscheidungen getroffen.

4.3.2.1. Investitionen

Alle vorgeschlagenen Projekte wurden dahingehend geprüft, inwiefern sie die vier massgebenden Kriterien Notwendigkeit, Dringlichkeit, realistische Planung sowie vorhandene Kapazität für die Durchführung und Nachkontrolle der Projekte erfüllen. Ebenfalls Rechnung getragen wurde den Kreditübertragungen und dem Umstand, dass es immer mehr Zeit braucht, bis die Projekte ausgereift sind. Der Staatsrat hat demzufolge hauptsächlich Folgendes beschlossen:

- Zurückstellen der Umsetzung verschiedener grosser Vorhaben, allenfalls bis zum Ende dieser oder bis zur nächsten Legislatur. Darunter fallen beispielsweise die Projekte, die das Kollegium St. Michael, den Umbau von Schlössern, die Sanierung gewisser Polizeigebäude sowie den Erwerb verschiedener Liegenschaften oder Verwaltungsflächen betreffen.
- Kürzung gewisser Jahrestanchen von Investitionskrediten, beispielsweise für den Neubau der Rechtsfakultät der Universität und des Naturhistorischen Museums, die Erweiterungsbauten des Kollegiums Hl. Kreuz, der Kantons- und Universitätsbibliothek und der Hochschule für Technik und Architektur sowie für diverse Projekte am Standort Grangeneuve.
- Kreditbegrenzung für Strassenbauten oder Investitionsbeiträge (namentlich für die Bodenverbesserungen und den Umweltschutz). Die Subventionen zur Finanzierung der Schwimmbäder oder der Eisbahn sind entsprechend den Verfahrens- und Arbeitsfortschritten redimensioniert worden.
- Andere, zeitlich gestaffelte Verteilung von Beträgen, die für gewisse Planungskredite notwendig sind.
- Verzicht auf die Realisierung von einigen weniger dringlichen Vorhaben.

Mit all diesen Massnahmen konnte der Fehlbetrag der Investitionsrechnung über den Zeitraum 2018-2021 um rund 210 Millionen Franken gesenkt werden, was für den gleichen Zeitraum auch eine Senkung des Abschreibungsaufwands in der Erfolgsrechnung um rund 55 Millionen Franken nach sich zieht.

4.3.2.2. Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung

Der Staatsrat unterzog bei der Prüfung der Planzahlen der Ämter und Anstalten alle Komponenten der Erfolgsrechnung einer kritischen Analyse. Nach diesem schwierigen Unterfangen konnte das anfängliche kumulierte Defizit 2018-2021 von 1,3 Milliarden Franken um 75 % auf 327,4 Millionen Franken gesenkt werden. Möglich machten dies:

- eine Aufwandsenkung um annähernd 870 Millionen Franken,
- eine Anhebung der geplanten Einnahmen um etwas mehr als 100 Millionen Franken.

Die verschiedenen Aufwand- und Ertragskategorien wurden wie folgt angepasst:

	Ursprünglicher Finanzplan 2018-2021 <small>Mio.</small>	Voranschlag 2018 Endgültiger Finanz- plan 2019-2021 <small>Mio.</small>	Differenz <small>Mio.</small>
Aufwand	15'460,7	14'592,5	- 868,2
Personalaufwand	5'562,0	5'338,4	- 223,6
Sachaufwand	1'610,6	1'471,8	- 138,8
Finanzaufwand	46,5	28,7	- 17,8
Abschreibungsaufwand	562,4	507,3	- 55,1
Transferaufwand	7'369,5	6'935,3	- 434,2
Spezialfinanzierungen	180,9	183,2	+ 2,3
Interne Verrechnungen	128,8	127,8	- 1,0
Ertrag	14'164,1	14'265,1	+ 101,0
Fiskalertrag	5'074,2	5'367,5	+ 293,3
Vermögensertrag	1'462,1	1'491,1	+ 29,0
Finanzausgleich des Bundes	1'603,8	1'544,4	- 59,4
Transferertrag	5'467,9	5'287,4	- 180,5
Spezialfinanzierungen	427,3	446,9	+ 19,6
Interne Verrechnungen	128,8	127,8	- 1,0

In allen Bereichen erfolgten zahlreiche Anpassungen, wobei die grössten Abstriche in den folgenden Bereichen gemacht wurden:

➤ Personalaufwand

Beim Personal wurde der Rotstift hauptsächlich bei den beantragten neuen Stellen angesetzt, von denen 45 % gestrichen worden sind. Die über vier Jahre kumulierten Kosten dieser zusätzlichen Arbeitsstellen sind damit von 265 auf 128 Millionen Franken gesenkt worden. Ausserdem führte der Entscheid des Staatsrats in seinen Richtlinien, das jährliche Pauschalbetragsvolumen auf dem Stand des Voranschlags 2017 zu halten, zu einer Senkung dieses Aufwands über den Betrachtungszeitraum um rund 29 Millionen Franken gegenüber den ursprünglichen Eingaben. Ebenfalls angepasst wurden diverse zu Beginn des Planungsverfahrens erfasste Lohnerhöhungen.

➤ Laufender Aufwand

Beim Aufwand machte der Staatsrat zahlreiche Abstriche im Umfang von knapp 139 Millionen Franken, zum Teil bei der Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen, Materialien und bei diversen Unterhaltsarbeiten (Gebäude, und sonstige). Besonders im Fokus standen die Dienstleistungen Dritter, die möglichst nicht weiter zunehmen sollen.

➤ Finanzaufwand

Die Senkung dieses Aufwands steht in direktem Zusammenhang mit dem Abbau der prognostizierten Defizite.

➤ Abschreibungsaufwand

Die Verringerung dieses buchmässigen Aufwands ist die direkte Folge der Redimensionierung des Investitionsprogramms.

➤ Transferaufwand

Zwischen der ursprünglichen und der letztlich vom Staatsrat verabschiedeten Fassung des Finanzplans ist das Transferaufwandvolumen über den Zeitraum 2018-2021 um mehr als 430 Millionen Franken verringert worden. Dabei hat der Staatsrat den Hebel hauptsächlich bei den Subventionen angesetzt, und zwar in allen Bereichen, was sich natürlich auf die wichtigsten subventionierten Sektoren wie die Sonderbetreuung in den Pflegeheimen, die Sonderheime und Sonderschulen, die Sozialhilfe für Asylbewerber und Flüchtlinge, die Krankenversicherung und die Ergänzungsleistungen auswirkte. So konnte die Finanzplanung 2018-2021 nach Überprüfung der vorgeschlagenen Planzahlen in diesen fünf Bereichen um über 200 Millionen Franken nach unten korrigiert werden. Ausserdem konnte mit einer neuen Evaluation der Kosten für ausserkantonale Spitalaufenthalte und der Leistungen der Freiburger Spitäler und Privatkliniken der geschätzte Finanzierungsaufwand gegenüber den ursprünglichen Planzahlen um knapp 133 Millionen Franken reduziert werden. Mit der Verschiebung der Umsetzung einer Ergänzungsleistungsregelung für Familien auf das Ende der Legislaturperiode hat sich das kantonale Subventionsvolumen um weitere rund 45 Millionen Franken verringert.

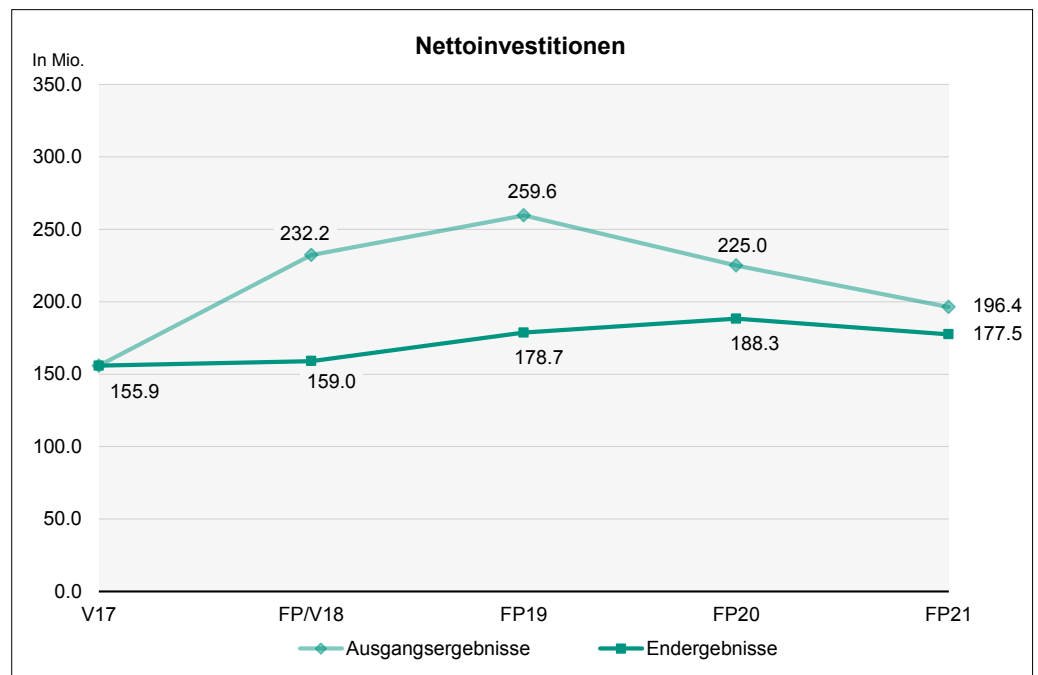
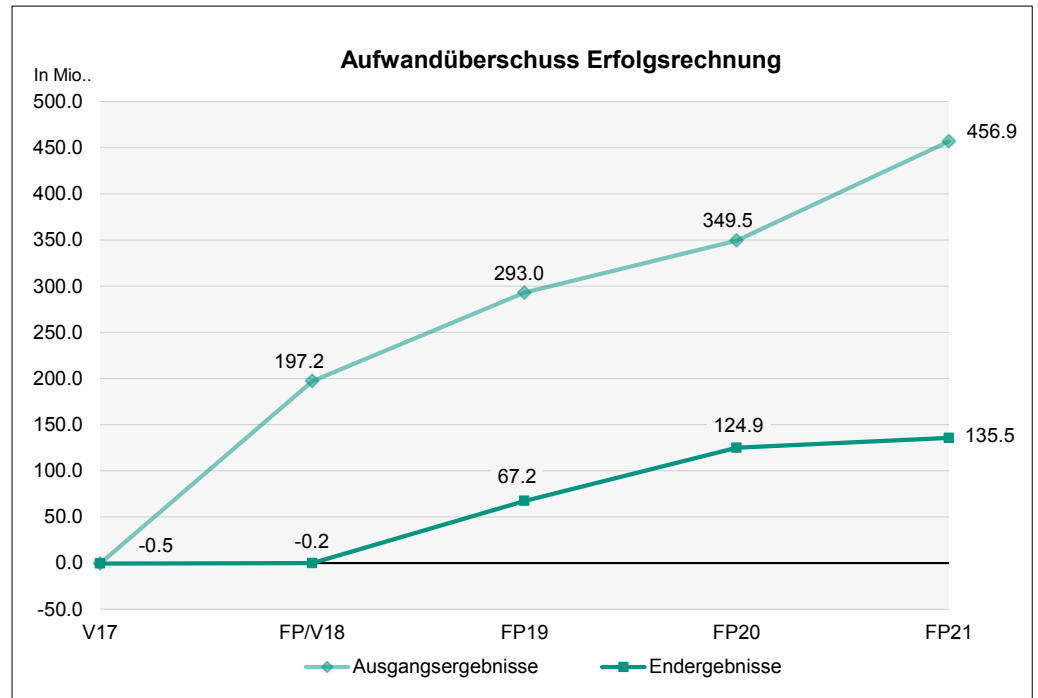
➤ Ertrag

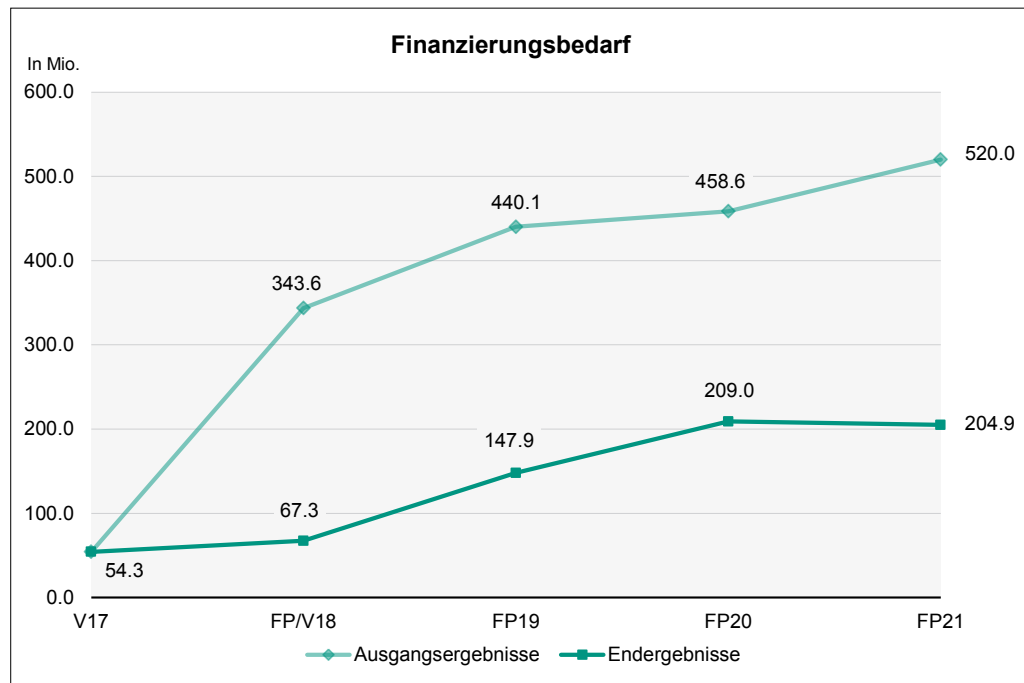
Beim Ertrag hat der Staatsrat insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Neuschätzung der Fiskalerträge nach den letzten verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung insbesondere der wegfallenden Steuererleichterungen, wodurch erhebliche Mehreinnahmen generiert werden,
- ausgehend von den jüngsten Berechnungen des Bundes Korrektur der geschätzten Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich nach unten (– 59,4 Millionen Franken),
- systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen von über 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2018-2021 und entsprechender Entlastung der Erfolgsrechnung.

Die rückläufigen Transfererträge sind zum Teil auf die beschlossenen Subventionskürzungen für Aufgaben zurückzuführen, die von Staat und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. So haben also die Gemeinden nach einer Herabsetzung ihrer anfänglich eingeplanten potenziellen Beiträge um rund 140 Millionen Franken indirekt davon profitiert.

Die folgenden Grafiken geben eine Übersicht über die Finanzplanentwicklung 2018-2021.





4.4. Der vom Staatsrat verabschiedete Finanzplan

Nach Abschluss seiner Überprüfung legt der Staatsrat einen Finanzplan für den Zeitraum 2017-2021 mit folgenden Hauptergebnissen vor (in Millionen Franken):

	Voranschlag	Finanzplan			Zeitraum
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (-)					
Erfolgsrechnung	+ 0,2	- 67,2	- 124,9	- 135,5	- 327,4
Ausgabenüberschuss (-)					
Investitionsrechnung	- 159,0	- 178,7	- 188,3	- 177,5	- 703,5
Selbstfinanzierung	91,7	30,8	- 20,7	- 27,4	74,4
Finanzierungsfehlbetrag	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1
Anteil der kantonalen Subventionen am kantonalen Steueraufkommen (Subventionsquote; gesetzliche Obergrenze: 41 %)	36,3	37,4	38,1	38,3	.

Trotz der zahlreichen umfassenden Anpassungen, die der Staatsrat vorgenommen hat, bleibt der «gestutzte» Finanzplan in jeder Hinsicht äusserst unausgeglich. Die gesetzlichen Vorgaben, aber auch die Kriterien einer gesunden Haushaltsführung punkto Selbstfinanzierung (zurzeit negativ für 2020 und 2021) wie auch der Finanzierungsbedarf (über 600 Millionen Franken über den Betrachtungszeitraum) verlangen nach Lösungen, wie sich die kommenden Voranschläge ins Gleichgewicht bringen lassen, namentlich mit einer strikten Begrenzung der Prioritäten.

4.4.1. Erfolgsrechnung

4.4.1.1. Aufwand- und Ertragsentwicklung

Bei der Überprüfung des ursprünglichen Finanzplans hat der Staatsrat nicht einfach wahllos gekürzt, sondern bei seinen Entscheiden immer eine Abwägung zwischen dem vorgenommenen, was ihm zwingend, unumgänglich, dringlich, und dem, was ihm nur notwendig und nützlich schien. Die zahlreichen Anpassungen haben den Aufwand und Ertrag im Übrigen nicht auf dem gegenwärtigen Stand «eingefroren», wie die folgende Tabelle zeigt:

Aufwand- und Ertragsentwicklung Jährliche Veränderung

	Voranschlag	Finanzplan			Zeitraum
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Aufwand	+ 52,8	+ 97,0	+ 98,2	+ 73,9	+ 321,9
Personalaufwand	+ 25,0	+ 33,6	+ 40,4	+ 38,0	+ 137,0
Sachaufwand	+ 10,3	+ 2,7	+ 2,6	+ 2,1	+ 17,7
Finanzaufwand	-	+ 1,4	+ 3,0	+ 3,3	+ 7,7
Abschreibungsaufwand	- 16,6	+ 19,4	+ 19,2	- 2,5	+ 19,5
Transferaufwand	+ 27,5	+ 44,0	+ 32,8	+ 36,1	+ 140,4
Spezialfinanzierungen	+ 5,9	- 3,8	+ 0,1	- 3,2	- 1,0
Interne Verrechnungen	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6
Ertrag	+ 52,5	+ 29,6	+ 40,5	+ 63,3	+ 185,9
Fiskalertrag	+ 30,5	+ 1,5	- 6,4	+ 25,4	+ 51,0
Vermögensertrag	+ 12,8	- 2,1	+ 6,1	+ 2,4	+ 19,2
Finanzausgleich des Bundes	- 10,7	- 2,0	- 5,5	- 0,2	- 18,4
Transferertrag	+ 30,2	+ 41,3	+ 23,8	+ 44,3	+ 139,6
Spezialfinanzierungen	- 11,0	- 8,8	+ 22,4	- 8,7	- 6,1
Interne Verrechnungen	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6

Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

Die jährlichen Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag nach folgender Tabelle bringen die ganze finanzielle Problematik zum Ausdruck, die sich in der Legislaturperiode stellen wird.

	2018	2019	2020	2021
	in %	in %	in %	in %
Aufwand	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,7	+ 2,0
Ertrag	+ 1,5	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,8

Die Ertragsentwicklung bleibt hinter dem kontinuierlich steigenden Aufwand zurück, was unweigerlich zu immer grösseren Defiziten führen wird.

Die Hauptausbgabenbereiche des Staates sind das Personal und die Subventionen. In den nächsten Jahren wird der Staat 86 % der zusätzlichen Mittel für mehr Leistungen in diesen beiden Bereichen einsetzen.

So will der Staatsrat mit der Schaffung von etwas mehr als 472 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den kommenden vier Jahren die Personalbestände signifikant ausbauen:

	Voranschlag	Finanzplan			Zeitraum	Anteil
	2018	2019	2020	2021	2018-2021	
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	in %
Verwaltung und sonstige Sektoren	20,50	24,00	25,00	25,00	94,50	20,00
Polizei (Nettoveränderung)	0,55	15,00	10,00	14,00	39,55	8,00
Unterrichtswesen	71,53	86,02	116,49	64,10	338,14	72,00
TOTAL	92,58	125,02	151,49	103,10	472,19	100,00

Der Grund für die Schaffung dieser zusätzlichen Stellen liegt natürlich im Bevölkerungswachstum und insbesondere in den entsprechend steigenden Schüler- und Studierendenzahlen. 2020 wird sich auch die «Kantonalisierung» der Integrationsfachstellen in einem grösseren Personalbedarf im Unterrichtswesen niederschlagen, was aber durch niedrigere Kantonsbeiträge für den Sonderschulunterricht teilweise kompensiert werden wird. Ausserdem müssen allein für die obligatorische Schule (Vorschule, Primarschule, Orientierungsschule) in den nächsten vier Jahren etwa 179 neue Stellen geschaffen werden. Zu diesen Stellen kommen noch 56,34 VZÄ für die Universität hinzu, von denen etwa 78 % (43,70 VZÄ) für den neuen Masterstudiengang in Humanmedizin bestimmt sind. Bei der Polizei ist die Zunahme des Personalbestands darauf zurückzuführen, dass an der Polizeischule jedes Jahr eine Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten durchgeführt wird, wodurch die natürlichen Abgänge mehr als ausgeglichen werden. 2018 bildet diesbezüglich aber eine Ausnahme, da hier mit etwas mehr Pensionierungen und unvorhergesehenen Abgängen gerechnet wird. Der Staatsrat hat auch weiter 24 neue Stellen pro Jahr für den Verwaltungssektor vorgesehen.

Beim Sachaufwand sind die Kosten insgesamt sehr gut unter Kontrolle. Die namentlich 2018 verzeichnete Zunahme ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Staatsrat beträchtliche zusätzliche Mittel für die kantonale Digitalisierungsstrategie «Fribourg 4.0» bereitstellen will. So sind die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur angehoben worden.

Bei den Subventionen, auf die 44 % des gesamten Aufwanzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder sogar den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wird jedoch vielfach aufgeschoben oder redimensioniert.

Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Anträgen sind dennoch substantielle Beträge berücksichtigt worden, die sich allerdings auf einige wenige vorrangige Bereiche beschränken:

Entwicklung der hauptsächlichen Subventionen

	Voranschlag 2018	Finanzplan 2021	Differenz 2018-2021	
	Mio.	Mio.	Mio.	%
Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten	119,1	128,3	+ 9,2	+ 7,7
Spitalfinanzierung	327,6	354,3	+ 26,7	+ 8,2
Betreuungskosten in den Pflegeheimen	91,7	102,9	+ 11,2	+ 12,2
Sondereinrichtungen	138,3	159,2	+ 20,9	+ 15,1
Sozialhilfe für die Asylbewerber und Flüchtlinge	45,9	49,1	+ 3,2	+ 7,0
Krankenversicherung	163,4	180,3	+ 16,9	+ 10,3
AHV-/IV-Ergänzungsleistungen	155,5	165,1	+ 9,6	+ 6,2
Beitragszahlung an die Gemeinden in Zusammenhang mit der neuen Unternehmenssteuerreform	-	10,0	+ 10,0	.
Öffentlicher Verkehr (einschl. Agglomerationsverkehr und Anteil BIF)	70,6	75,3	+ 4,7	+ 6,7

Rund 80 % der für 2018-2021 vorgesehenen zusätzlichen Transferausgaben entfallen auf diese neun Bereiche.

Die Ertragsentwicklung ist über die Legislaturperiode gesehen differenzierter und bleibt deutlich hinter der Aufwandentwicklung zurück. Dazu ist Folgendes zu sagen:

- Der Fiskalertrag nimmt zu, entsprechend den optimistischen Prognosen nach den letzten bekannten Informationen sowie unter Einbezug der für einige Unternehmen wegfallenden Steuererleichterungen. Mit dieser Zunahme werden die Auswirkungen der geplanten Unternehmenssteuerreform auf die direkte Steuer der juristischen Personen, die übrigens ab 2020 in die Finanzplanung einbezogen wurden, zum Teil aufgefangen.
- Im Gegensatz dazu nehmen die Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes ab. Bei der Aufstellung des Finanzplans stellte sich heraus, dass hier mit schlechteren Ertragssaussichten als anfänglich angenommen zu rechnen sein wird.
- Der Transferertrag nimmt zwar zu, diese Zunahme beruht aber zum Teil auf höheren Beiträgen von Bund, Gemeinden und Dritten für Aufgaben, die sie mit dem Staat kofinanzieren.

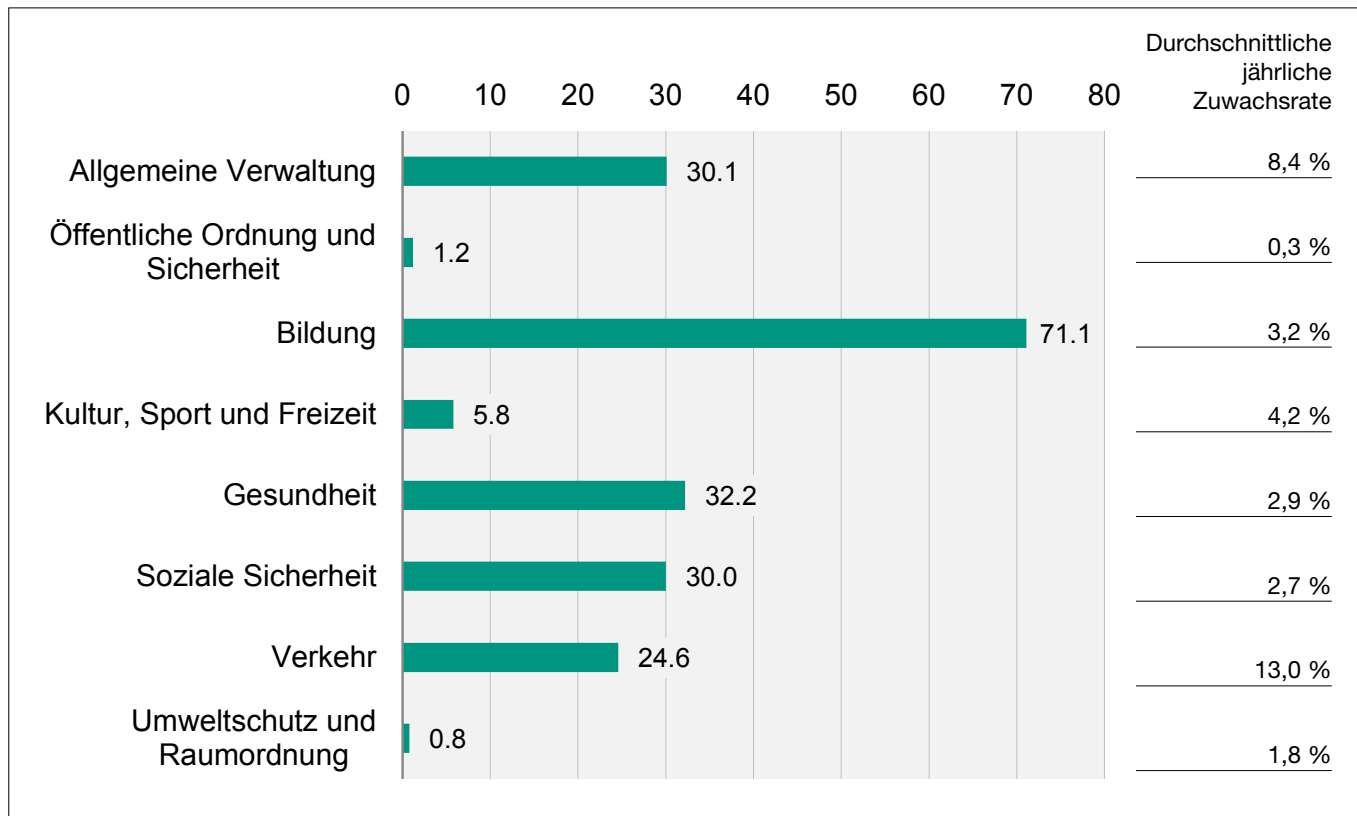
4.4.1.2. Vorrangige Aufgaben

Der Staatsrat hat bei der Konsolidierung des Bestehenden und dem gezielten Ausbau bei zusätzlichen oder neuen Bedürfnissen bei den verschiedenen staatlichen Aufträgen und Aufgabenbereichen unterschiedliche Akzente gesetzt. Die folgende Tabelle mit dem Nettoaufwand nach Aufgabenbereichen zu Beginn und am Ende der Legislatur verdeutlicht dies. Unter Nettoaufwand sind die Ausgaben zu verstehen, für die ausschliesslich der Staat aufkommt, also abzüglich der Erträge, die direkt für die entsprechenden Aufgaben verwendet werden können.

	Voranschlag 2018	Finanzplan 2021
	Mio.	Mio.
Allgemeine Verwaltung	113,0	143,1
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	163,1	164,3
Bildung	710,1	781,2
Kultur, Sport und Freizeit	44,8	50,6
Gesundheit	356,7	388,9
Soziale Sicherheit	358,3	388,3
Verkehr	59,2	83,8
Umweltschutz und Raumordnung	14,9	15,7
Total Nettoaufwand	1'820,1	2'015,9

Der Finanzplan 2018-2021 zeigt die Richtung auf, die der Staatsrat in der nächsten Legislaturperiode einschlagen will. Gegenüber dem Voranschlag 2018 müsste der Staatsrat nach den beschlossenen Zahlen netto 195,8 Millionen Franken mehr für seine verschiedenen Aufgaben ausgeben. In diesem Zeitraum erreicht die jährliche durchschnittliche Zuwachsrate des Nettoaufwands 3,5%.

Entwicklung des laufenden Nettoaufwands zwischen 2018 und 2021
(in Millionen Franken)



Vier Bereiche fallen besonders ins Gewicht und machen über 80 % des Nettoaufwands aus: Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit und Verkehr. Die Zunahme um 30,1 Millionen Franken in der allgemeinen Verwaltung ist darauf zurückzuführen, dass alle neuen Verwaltungsstellen aus praktischen Gründen auf Ebene der einzelnen Direktionen zusammengezogen wurden, was allerdings die Vergleiche mit dem Voranschlag 2018 verzerrt. Auch der Bereich «Kultur, Sport und Freizeit» weist aufgrund der Subventionierung von Sportanlagen eine hohe durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf. Bei der öffentlichen Sicherheit scheint sich nicht viel bewegt zu haben. Aufwand und Ertrag nehmen fast in gleichem Umfang zu, so dass sich der Nettoaufwand hier letztlich nur wenig verändert.

Bildung

Die Nettoausgaben für die Bildung steigen im Zeitraum 2018-2021 um jährlich durchschnittlich 3,2 %. Diese Zunahme ist mehrheitlich auf die Schaffung neuer Stellen im Unterrichtswesen zurückzuführen, was in Anbetracht des grossen Anteils, den der Bruttopersonalaufwand in diesem Bereich ausmacht (knapp 70 %), auf der Hand liegt. Betroffen sind hauptsächlich der obligatorische Unterricht, die nachobligatorische Ausbildung sowie die Fachhochschulen und die Universität. Der Nettoaufwand für den Hochschulbereich nimmt im Jahresdurchschnitt stärker zu als der Nettoaufwand für das gesamte Bildungswesen (+ 4,8 %), und am Ende der Legislaturperiode wird der Nettobetrag für diesen Bereich ein ähnliches Niveau wie für die obligatorische Schule erreichen.

Soziale Sicherheit

Dieser Bereich, in dem es sich fast ausschliesslich um Transferzahlungen handelt, verzeichnet eine ebenfalls deutliche Zunahme von jährlich durchschnittlich 2,7 %, die insbesondere vier Aufgabengebiete betrifft. Es handelt sich um die höheren Subventionen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Leistungen in Zusammenhang mit der Invalidität (IV-Ergänzungsleistungen, Beiträge an Sondereinrichtungen), Leistungen für Betagte (AHV-Ergänzungsleistungen, Beiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen) und Sozialhilfeleistungen zugunsten von Asylsuchenden und Flüchtlingen aufgrund der gegenwärtigen migrationspolitischen Lage.

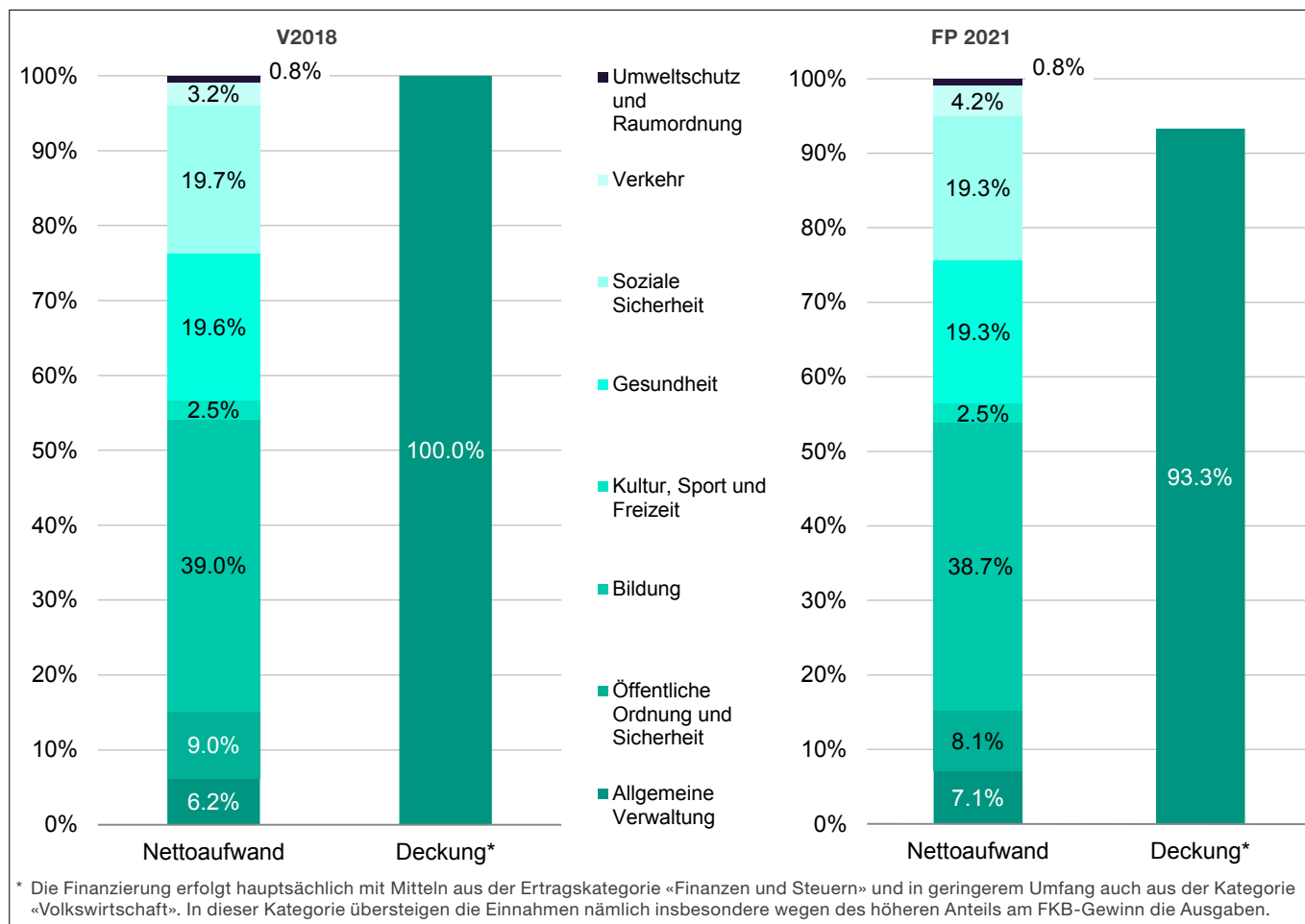
Gesundheit

Im Bereich der Gesundheit sind die Spitalleistungen, die über 90 % der Nettokosten ausmachen, von zentraler Bedeutung. Natürlich kostet die Spitalfinanzierung den Staat sehr viel. Zwar entfällt der Kostenzuwachs grösstenteils auf die zwei Spitalnetze, aber auch die ausserkantonalen Spitaleinweisungen sowie die Leistungen des HIB und der Privatspitäler tragen merklich zur Kostensteigerung bei. Die Zunahme bei der ambulanten Krankenpflege ihrerseits ist namentlich auf die Mittelaufstockung für die Pflege und Familienhilfe zu Hause zurückzuführen.

Verkehr

Die Ausgaben für Aufgaben im Bereich des Verkehrs nehmen um 24,6 Millionen Franken und damit im Jahresdurchschnitt fast viermal stärker zu als der Nettoaufwand aller Aufgabenbereiche zusammen (3,5%). Die Zuwachsrate zwischen Voranschlag 2018 und Finanzplan 2021 liegt nämlich bei 13 %. Dies zeugt klar vom Willen des Staatsrats, die Mobilität in dieser Legislatur ganz oben auf die Prioritätenliste zu setzen. Es soll vor allem mehr für den öffentlichen Verkehr getan werden, namentlich für den Regionalverkehr (Tarifverbunde Freiburg und Bulle, Ausbau des Angebots auf kantonaler Ebene), aber auch für den Langsamverkehr (Radwege). Es sollen auch zusätzliche Mittel für Investitionen (insbesondere Kantonsstrassen) bereitgestellt werden, was zu einem höheren Abschreibungsaufwand führt.

Prozentuale Aufteilung des Nettoaufwands nach Funktionen und Deckung über Steuereinnahmen und sonstige Nettoerträge 2018 und 2021



Obwohl sich der prozentuale Anteil der einzelnen Aufgabenbereiche im Laufe der Legislaturperiode kaum zu ändern scheint, steigen die Kosten immer weiter, und in verschiedenen Bereichen sind ganz erhebliche Anstrengungen unternommen worden. Mit den Mitteln aus der Rubrik «Finanzen und Steuern» und «Volkswirtschaft» kann der Nettoaufwand 2021 allerdings nur zu 93,3 % gedeckt werden, während er 2018 zu hundert Prozent finanziert ist. Dies bedeutet, dass der Staat ohne entsprechende Korrekturmaßnahmen auf das Vermögen oder auf Anleihen zurückgreifen muss, damit er die Aufgaben im geplanten Umfang wahrnehmen kann. In den drei Bereichen Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit ist zwar ein minimaler Rückgang zu verzeichnen, auf sie entfallen aber immer noch etwas mehr als $\frac{3}{4}$ der laufenden Nettoausgaben. Die höheren Verkehrsausgaben schlagen sich in einem um einen Prozentpunkt gestiegenen Anteil nieder.

4.4.2. Investitionen

Der Staatsrat misst einer nachhaltigen Investitionspolitik grosse Bedeutung bei und hat sie zu einer der Prioritäten der Legislatur gemacht,

Die zeitliche Aufteilung dieser Investitionen ist wie folgt geplant:

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen)	153,5	124,3	151,6	133,8	147,1	125,6	149,3	126,6
Investitionsbeiträge	53,6	34,7	60,5	44,9	79,0	62,7	68,1	50,9
TOTAL	207,1	159,0	212,1	178,7	226,1	188,3	217,4	177,5

Diese Investitionen sind in einer Liste im Anhang im Einzelnen aufgeführt. Besonders hervorzuheben sind:

- > der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Hochschule für Gesundheit und Hochschule Freiburg für Soziale Arbeit, Lager in Schwarzsee, Polizeigebäude;
- > der Start grosser Bauprojekte: Kollegium Hl. Kreuz, Naturhistorisches Museum, Universität, Kantons- und Universitätsbibliothek, Anstalten von Bellechasse (Erweiterungen), Grangeneuve, Hochschule für Technik und Architektur;
- > der Erwerb von Liegenschaften für Verwaltungszwecke;
- > die Lancierung verschiedener Projektstudien für Vorhaben, deren Umsetzung sich über die laufende Legislatur hinweg ziehen dürfte, z.B. Kollegium St. Michael und der Umbau von Schlössern;
- > die Darlehen, namentlich das Darlehen für das Projekt FTTH (3. Tranche);
- > die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie oder zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL).

4.5. Fazit

Die Aufstellung des Finanzplans 2017-2021 fiel zeitlich mit dem Auslaufen gewisser bedeutender Struktur- und Sparmassnahmen zusammen, was die Aufgabe mit Blick auf einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt beträchtlich erschwerte.

Die Endergebnisse zeigen aber, dass ein grosser Schritt in diese Richtung getan werden konnte, und zwar nach viel Arbeit, die vom Staatsrat geleistet wurde, und dank grosser Anstrengungen aller Direktionen, die auf vieles verzichteten, manches aufschieben und kürzen mussten, was nicht immer leicht fiel. Der Staatsrat legt damit einen Finanzplan vor, der seine Strategie und Prioritätensetzung widerspiegelt. Es geht darum, die Qualität der bestehenden Leistungen zu wahren und die notwendigen Mittel für die Bereiche bereitzustellen, die die Regierung als vorrangig erachtet.

Mit der Finanzplanung lässt sich der Rahmen der Finanzperspektiven des Staates bis 2021 abstecken und Schwierigkeiten vorgreifen. Auch wenn die Prognosen immer von Unwägbarkeiten beeinflusst werden können, bleibt diese zukunftsgerichtete Finanzplanung ein unverzichtbares Steuerungsinstrument für den Staatshaushalt. Der Finanzplan zeigt gegenwärtig, dass 2019 nach Anpassungen mit einem ausgeglichenen Haushalt gerechnet werden kann, sich die Aussichten für 2020 und 2021 aber verschlechtern. So zeichnen sich verschiedene Herausforderungen ab, die es früher oder später zu bewältigen gilt, und zwar sowohl beim Aufwand (steigende Lohnsumme, Risiken Pensionskasse) als auch beim Ertrag (mittel- und langfristige Auswirkungen der Steuervorlage 2017, mögliche Infragestellung des Finanzausgleichssystems). Es gilt also wachsam zu bleiben und weiterhin eine vorsichtige und rigorose Finanzpolitik zu verfolgen. Entscheidend wird sein, für die kommenden Voranschlagsjahre Lösungsansätze zu finden und besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener Kantonshaushalt gewährleistet werden kann.

4.6. Anhang

Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
A. Sachgüter								
EKSD								
Interkantonales Gymnasium Broye Sekundarstufe 2 (Anschaffung von Geräten)	-	-	-	-	0,5	0,5	0,3	0,3
Kollegium Hl. Kreuz	3,0	3,0	8,0	8,0	13,0	13,0	11,0	11,0
Kollegium St. Michael Gutsbetriebe des Kollegiums St. Michael	-	-	0,5	0,5	-	-	-	-
Universität	0,1	0,1	0,5	0,5	-	-	-	-
Kantons- und Universitätsbibliothek	9,0	8,5	13,3	11,6	21,8	16,5	23,5	17,8
Naturhistorisches Museum	2,0	1,5	3,0	2,3	5,0	3,8	10,0	7,6
	0,8	0,8	1,0	1,0	4,0	4,0	5,0	5,0
SJD								
Polizei	1,6	1,6	3,2	3,2	3,6	3,6	4,3	4,3
Anstalten von Bellechasse	2,1	0,6	2,7	1,0	7,1	4,4	9,1	7,7
Lager in Schwarzsee	5,2	5,2	-	-	-	-	-	-
ILFD								
Landwirtschaftliches Institut des Kantons Freiburg	3,6	3,6	2,0	2,0	1,5	1,5	6,5	6,5
Waldungen	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6
Weingüter Lavaux	1,0	1,0	1,8	1,8	0,4	0,4	-	-
VWD								
Lehrwerkstätten	-	-	4,0	4,0	-	-	-	-
Hochschule für Technik und Architektur	0,9	0,9	3,5	3,5	6,0	6,0	10,2	9,2
Hochschule für Gesundheit und Hochschule Freiburg für Soziale Arbeit	25,0	16,0	2,8	1,5	-	-	-	-
FIND								
ITA: Verkabelung	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kantonale Steuerverwaltung (Anschaffung von Geräten)	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4
RUBD								
Kantons- und Hauptstrassen Tiefbau	41,7	35,8	40,4	39,9	42,9	42,4	45,4	45,0
Nationalstrassen (Unterhalt)	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-
Hochbauamt: ALP Grangeneuve / Schlösser / Rathaus / Gebäudesanierung MAD1 / Staatskanzlei / Kathedrale St. Nikolaus (Beleuchtung)	0,9	0,9	-	-	-	-	-	-
	19,3	19,3	47,0	47,0	14,4	14,4	12,2	12,2
Liegenschaftskäufe	21,0	21,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
TOTAL	139,7	122,3	141,7	135,7	127,2	117,4	139,9	128,9

Sachgüter & Darlehen und
Beteiligungen

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
B. Darlehen und Beteiligungen								
EKSD								
Ausbildungsdarlehen	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
ILFD								
Darlehen des Landwirtschaftsfonds Darlehen für das SLSP-Projekt (Swiss Library Service Platform) (KUB)	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1	5,0	0,1
	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
VWD								
Darlehen für Seilbahn- und Skiliftanlagen	1,8	1,8	-	-	-	-	-	-
Darlehen Neue Regionalpolitik	1,0	- 1,3	2,9	0,6	2,9	0,7	2,9	0,7
FIND								
Darlehen an Dritte (SICHH SA)	3,0	3,0	-	-	-	-	-	-
Darlehen FTTH	-	-	-	-	10,0	10,0	-	-
Wertschriftenkäufe	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Spitäler (Rückzahlung der Darlehen)	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1	-	- 3,1
RUBD								
Verkehr (Rückzahlung der Darlehen)	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1	-	- 1,1
TOTAL	13,8	2,0	9,9	- 1,9	19,9	8,2	9,4	- 2,3

Investitionsbeiträge

	Voranschlag		Finanzplan					
	2018		2019		2020		2021	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
EKSD								
Sport	2,0	2,0	10,0	10,0	13,0	13,0	8,0	8,0
SJD								
Zivilschutz	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ILFD								
Bodenverbesserungen	18,2	9,0	17,8	8,6	17,1	7,9	17,6	8,4
VWD								
SLL-Projekt	-	-	2,0	2,0	15,0	15,0	8,0	8,0
Energie	14,3	13,2	16,2	15,2	17,2	17,2	17,2	17,2
RUBD								
Agglomerationsprojekte	1,3	-	0,5	-	0,5	-	0,5	-
Verkehr	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,6	1,6
Langsamverkehr	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Strassen (Lärmbekämpfung)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-
Gewässer	7,3	1,8	4,3	1,3	6,2	1,6	7,1	1,6
Umweltschutz	2,3	0,5	1,9	-	2,0	-	2,0	-
Primarschulbauten	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Orientierungsschulbauten	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
TOTAL	53,6	34,7	60,5	44,9	79,0	62,7	68,1	50,9
TOTAL DER INVESTITIONEN	207,1	159,0	212,1	178,7	226,1	188,3	217,4	177,5

Adressen der Direktionen

Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD)

Spitalgasse 1 T +41 26 305 12 02
1701 Freiburg dics@fr.ch, www.fr.ch/eksd

Sicherheits- und Justizdirektion (SJD)

Reichengasse 27 T +41 26 305 14 03
1701 Freiburg dsj@fr.ch, www.fr.ch/sjd

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD)

Ruelle Notre-Dame 2 T +41 26 305 22 05
1701 Freiburg diaf@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

Volkswirtschaftsdirektion (VWD)

Boulevard de Pérolles 25 T +41 26 305 24 02
1701 Freiburg dee@fr.ch, www.fr.ch/vwd

Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)

Rte des Cliniques 17 T +41 26 305 29 04
1701 Freiburg dsas@fr.ch, www.fr.ch/gsd

Finanzdirektion (FIND)

Joseph-Piller-Strasse 13 T +41 26 305 31 01
1701 Freiburg dfin@fr.ch, www.fr.ch/find

Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD)

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 36 05
1701 Freiburg daec@fr.ch, www.fr.ch/rubd

Staatskanzlei (SK)

Chorherrengasse 17 T +41 26 305 10 45
1701 Freiburg chancellerie@fr.ch, www.fr.ch/sk

Impressum

–

Illustrationen vom Pecub

© Staatskanzlei des Kantons Freiburg
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg
www.fr.ch/sk
November 2017

–

Gestaltung: **Amt für Drucksachen und Material**, AMD, Granges-Paccot

–

Auflagen
500 französisch
300 deutsch

–

Gedruckt auf 100%-Recyclingpapier

Staatskanzlei SK
Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg

www.fr.ch/sk



Message 2017-DICS-48

9 octobre 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health*

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet d'un nouveau décret relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme d'utilité publique *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA). Il doit remplacer le décret du 15 mai 2014 de même intitulé, en y apportant des modifications quant à la nature de l'aide octroyée. Il s'agit d'autoriser la conversion graduelle du cautionnement actuel en prêt, le montant total du soutien de l'Etat restant inchangé et limité, comme actuellement, à 12 millions de francs.

Ce message comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
2. Activité de la société	2
3. Développement d'affaires et situation financière	2
4. Développements futurs	3
5. Soutien demandé	3
6. Conclusion	4

1. Introduction

La société anonyme à but non lucratif SICHH SA a été créée le 17 juillet 2013 par l'Université de Fribourg, en accord avec le Conseil d'Etat. Il s'agit d'une des plateformes constituées dans le cadre de la mise en place du parc d'innovation blueFACTORY. Son objectif est de fournir des services en recherche et développement (R&D) aux entreprises, aux chercheurs et aux cliniciens grâce à des laboratoires et des équipements de pointe. Des spécialistes hautement qualifiés employés par le SICHH garantissent une utilisation optimale des appareils et peuvent fournir des analyses et des interprétations des résultats ainsi qu'accompagner les projets des clients. L'idée maîtresse du SICHH est d'offrir à ses clients un accès simplifié à des services allant de simples mesures à des projets R&D complexes, ceci dans une approche pluridisciplinaire. Si nécessaire, un réseau de partenaires académiques doit permettre au SICHH de faire appel à des compétences scientifiques spécialisées et plus pointues. Le SICHH se positionne ainsi comme un centre de compétences qui offre un cadre de choix pour un soutien à l'innovation de qualité.

La société SICHH est dotée d'un capital-actions de 100 000 francs détenu par l'Université, capital-actions dont 51 000 francs sont libérés à ce jour.

En juin 2013, la société a obtenu une aide financière à fonds perdu de 298 300 francs dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR) 2012–2015.

Le 15 mai 2014, le Grand Conseil a approuvé le décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur du SICHH portant sur un montant total de 12 millions de francs et structurée de la manière suivante:

- > 3 000 000 de francs d'un prêt remboursable;
- > 9 000 000 de francs de cautionnement.

Tant le prêt que le cautionnement font l'objet de conventions idoines entre la société SICHH et l'Etat de Fribourg. Sur cette base, l'Etat dispose d'un siège au Conseil d'administration de la société et l'Etat reçoit des rapports trimestriels sur l'état d'avancement du projet et les états financiers.

La société est également accompagnée par un Advisory Board (Conseil consultatif) qui réunit plusieurs représentants d'en-

treprises ainsi que par un Scientific Board (Commission scientifique et technique) qui est en cours de constitution.

2. Activité de la société

Le business plan initial du SICHH prévoyait une phase d'installation en 2014 et 2015 (engagement du personnel et acquisition des équipements), durant laquelle aurait également lieu la prospection du marché et le démarrage progressif de l'activité opérationnelle. Celle-ci devait être pleinement établie à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette planification a subi un retard important, les locaux de la Halle bleue de blueFACTORY n'ayant été mis à disposition de la société qu'au début 2016, ceci avec un décalage supplémentaire pour les laboratoires dont l'installation n'a pu commencer que durant le printemps 2016. Au 20 septembre 2016, date de l'inauguration du centre, seuls 60% des laboratoires ont pu être équipés selon le business plan 2014. La société se trouve ainsi toujours en phase de démarrage et est en train d'acquiescer les premiers mandats et projets. Ces retards ont évidemment impactés négativement le lancement des affaires de la société, et provoqué un manque à gagner important qui s'est répercuté sur son financement.

En l'attente des laboratoires, les années 2013 à 2015 n'ont pu ainsi être consacrées qu'à des travaux préparatoires et des activités promotionnelles. Des contacts avec des institutions académiques et de recherche ont été intensifiés en vue de l'extension du réseau de partenaires, le SICHH Forum (structure événementielle et promotionnelle du centre) a été lancé avec succès, le Project Management Center (structure de gestion professionnelle des projets) a été mis en place. En même temps, les spécialistes scientifiques et le personnel administratif ont été engagés, la structure opérationnelle a été graduellement définie et les organes décisionnels et de conseil mis en place. Pendant cette période, le SICHH a aussi développé des activités annexes, entre autres sur le plan international dans le but de faire connaître le centre, entrer en contact avec des clients potentiels, se positionner au niveau suisse et international.

L'année 2016 a été consacrée à l'installation des plateformes dans les locaux de la Halle Bleue et le lancement des activités opérationnelles. Dans le but d'optimiser les investissements en équipements, la société SICHH SA a conclu des partenariats industriels avec plusieurs fournisseurs renommés, ce qui lui permet de bénéficier des conditions particulièrement avantageuses et a permis des acquisitions à des coûts moindres au niveau des investissements. La prospection de clients a été intensifiée et les premiers mandats de recherche et développement ont été exécutés. Les rapports annuels, disponibles sur le site Internet du SICHH à l'adresse: <http://www.sichh.ch/about-us/media-center/annual-reports> fournissent plus d'information sur les activités de la société.

3. Développement d'affaires et situation financière

Le retard du lancement des activités opérationnelles du SICHH et, partant, du développement du chiffre d'affaires, se répercute sur la situation financière de la société. Après un résultat presque équilibré en 2014, les exercices 2015 et 2016 se sont soldés par des déficits. En effet, les charges ont augmenté avec les engagements du personnel ainsi que la mise en place des laboratoires et l'acquisition des instruments, tandis que l'activité a démarré seulement au dernier trimestre 2016 et le chiffre d'affaires est resté peu significatif par rapport aux dépenses.

Dans cette situation et comme prévu, le financement des activités de la société est assuré par des prêts de l'Etat et de la banque, celui auprès de la banque bénéficiant du cautionnement de l'Etat. En juin 2016, l'Etat de Fribourg a accepté de postposer son prêt de 3 millions de francs afin d'éviter une situation de surendettement légal. Toutefois, la majeure partie du financement de la société repose sur le prêt bancaire cautionné par l'Etat, prêt qui ne peut pas être postposé. Si une situation de surendettement, au sens légal, a pu être évitée au 31 décembre 2016, les actifs demeurent alors supérieurs au montant de la dette bancaire, elle est désormais inéluctable. Face à ce constat, le Conseil d'administration a mandaté un expert externe pour analyser les solutions envisageables. Celui-ci est arrivé à la conclusion que l'unique solution pour éviter le surendettement et la mise en faillite serait une reprise de la dette bancaire par l'Etat. Il propose en effet de remplacer le cautionnement du prêt bancaire par un prêt direct de la part de l'Etat, ceci d'une manière échelonnée dans le temps en fonction des équilibres du financement au niveau du bilan de la société. La totalité du prêt que l'Etat accorderait devrait être postposée. La dette globale resterait limitée au maximum à 12 millions de francs, conformément à l'engagement global prévu initialement.

Fort de cette analyse, le Conseil d'administration a demandé à l'Etat d'intervenir pour résoudre le problème du surendettement de la société SICHH SA. Le Conseil d'administration a aussi annoncé qu'il continuait à croire que la société pouvait à terme s'autofinancer et ceci principalement pour les raisons suivantes:

- > Une vingtaine de contrats signés, dont 40% avec des clients académiques et 60% avec l'industrie et plus de 80 demandes traitées;
- > Un réservoir d'opportunités en constante progression;
- > Le retour positif des clients, partenaires et membres du Conseil consultatif (Advisory Board) composé en majeure partie d'entrepreneurs;
- > La qualité et l'engagement des collaboratrices et collaborateurs du SICHH;

- > Un premier projet financé par le Fonds national suisse obtenu et d'autres projets en cours de discussion ou soumission;
- > La préparation d'une soumission en 2018 pour être reconnu comme centre de compétence technologique au niveau fédéral.

Pour sa part, l'Université s'est engagée à compléter son apport, d'une part en libérant le solde du capital-actions actuel et d'autre part en doublant le montant du capital de la SA pour le porter à 200 000 francs.

4. Développements futurs

L'objectif central de la stratégie du SICHH est le développement du marché et du chiffre d'affaires, en capitalisant sur les contacts existants avec les clients potentiels et en explorant constamment les nouvelles opportunités et en élargissant le cercle des clients par le biais de structures partenaires. En particulier, les premiers projets de petite envergure doivent donner place à des projets plus élaborés et plus rémunérateurs. C'est dans ce but que la société veut renforcer les collaborations avec tous ces partenaires, académiques et industriels et qu'elle vise une reconnaissance en tant que centre de compétence technologique fédéral. Les axes de développement suivants ont été identifiés:

- > Acquisition des clients: les premières expériences sont utilisées dans le but d'améliorer la recherche de nouveaux clients et l'approche commerciale. Il en résulte l'accélération dans le processus entre le premier contact et l'obtention de la commande ainsi que l'élargissement du portefeuille clients.
- > Développement de nouveaux services: certaines plateformes n'ont pas achevé leur mise en place ou n'ont pas fini de développer leurs services. Les nouveaux services seront ainsi offerts en 2018 et permettront d'augmenter les revenus. A titre d'exemple, avec l'acquisition du Printing 3D de l'HEIA-FR, des tissus cellulaires seront proposés aux industries intéressées pour des projets R&D.
- > Projets de R&D financés par la Confédération: trois projets CTI (Commission pour la technologie et l'innovation), en collaboration avec des entreprises, seront soumis prochainement. participation dans d'autres projets est en préparation.
- > Utilisation commune des appareils: accords avec des entreprises locales ou suisses leur offrant un accès privilégié.
- > Accueil de nouvelles technologies des partenaires académiques pour élargir le portfolio de services offerts et partant l'attractivité du centre.

Le Conseil d'administration suit en permanence et très attentivement le développement du chiffre d'affaires et des dépenses de la société. Le SICHH s'est aussi muni récemment

d'un outil de gestion de la relation client (GRC). Ce système permet un suivi précis du portefeuille de clients et de nouveaux mandats potentiels. Un monitoring encore plus strict des résultats est en train d'être instauré se basant sur quatre indicateurs suivants:

- > Chiffre d'affaires réalisé;
- > Entrée de commandes;
- > Portefeuille clients;
- > Potentiel.

Les trois premiers de ces indicateurs sont quantitatifs et mesurent le chiffre d'affaires réalisé ou attendu avec différents degrés de certitude: le chiffre d'affaires réalisé est une donnée comptable connue; l'entrée de commandes correspond aux devis approuvés par les clients. Finalement, le portefeuille clients est constitué des offres transmises mais pas encore acceptées. Pour ce dernier, l'expérience donnera une estimation plus claire de la probabilité qu'une offre résulte en une commande. Quant au potentiel, il s'agit d'un indicateur difficilement quantifiable, reflétant le développement de la prospection commerciale et les retours obtenus de la part des clients potentiels.

Chaque trimestre aura lieu un bouclage comptable permettant de contrôler le résultat financier de l'entreprise et par conséquent l'évolution de sa performance. Les objectifs des indicateurs de vente seront également définis sur une base trimestrielle. Ils seront évalués par le Conseil d'administration à chaque échéance, qui en communiquera les résultats à l'Etat (Administration des finances et Comité de pilotage chargé de superviser les engagements financiers de l'Etat sur le site de blueFACTORY). Le Conseil d'Etat en sera régulièrement informé et prendra des mesures appropriées.

5. Soutien demandé

Comme déjà indiqué, le 15 mai 2014, le Grand Conseil a octroyé à la société SICHH une aide financière de 12 millions de francs dont 3 millions de prêt et 9 millions de cautionnement auprès d'un établissement bancaire. La demande actuelle ne vise pas à modifier le montant total, qui reste inchangé et plafonné comme jusqu'à présent à 12 millions de francs; elle porte sur la structure de ce soutien financier et plus précisément sur la répartition entre le prêt de l'Etat et le cautionnement. En effet, le financement de la société par des prêts, dans la phase de démarrage dans laquelle elle se trouve toujours, provoque le surendettement. Même si la dette bancaire est cautionnée par l'Etat, elle ne peut pas être postposée et son montant étant supérieur aux actifs de la société, cette dernière se retrouve dans une situation de surendettement.

Pour sortir la société SICHH du surendettement au sens légal, le Conseil d'Etat propose de procéder à la reprise de la dette bancaire, remplaçant ainsi progressivement le cautionnement consenti par un prêt direct à la société SICHH, prêt qui

sera postposé. Il demande au Grand Conseil de confirmer le soutien de l'Etat à la société SICHH jusqu'à la concurrence de 12 millions de francs et de charger le Conseil d'Etat de décider de la transformation, échelonnée dans le temps, du cautionnement en prêt et des modalités de ce dernier.

Il est à relever qu'une non-entrée en matière de la part de l'Etat reviendrait à condamner le projet. Par ailleurs, l'Etat est d'ores et déjà aujourd'hui fortement impliqué, étant donné le prêt consenti et le cautionnement octroyé. En cas d'échec du projet à ce stade, la perte financière, correspondante au total du prêt consenti par l'Etat et du prêt bancaire contracté en ce moment, serait entièrement à la charge de l'Etat.

Si le Grand Conseil accepte la proposition du Conseil d'Etat et que les activités commerciales de la société et son chiffre d'affaires se développent selon les prévisions actuelles, elle ne pourra néanmoins pas rembourser immédiatement les prêts. Cette dette, même postposée, pourrait à terme représenter un frein à la pérennité de la société et il pourrait s'avérer nécessaire de transformer tout ou partie des prêts en capital-actions.

Selon la conviction exprimée par le Conseil d'administration de la société et en fonction des premiers mois d'activités «complètes» de la société, il apparaît que le potentiel de développement existe. Dans ce sens, il paraît raisonnable de poursuivre l'effort déjà amorcé, et de laisser la chance à ce projet de produire les effets escomptés initialement. Il faut toutefois relever le fait que cela prendra du temps, que le risque demeure élevé et que les remboursements seront échelonnés sur une longue période. La société SICHH a toutes les caractéristiques d'une nouvelle entreprise technologique et, comme ce type d'entreprises, doit faire ses preuves sur le marché et n'est pas à l'abri de l'échec. Si la société réussit sa phase de lancement, elle constituera un vrai atout pour le développement de l'innovation technologique à Fribourg et pour attirer des entreprises innovantes.

6. Conclusion

Pour le Conseil d'Etat, il est justifié de continuer à soutenir la société SICHH afin qu'elle puisse faire ses preuves. Pour éviter une situation de surendettement au sens de la loi, il est nécessaire que l'Etat reprenne progressivement la dette bancaire du SICHH, dette qui fait actuellement l'objet d'un cautionnement par l'Etat. Dans ce but, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de modifier la forme du soutien financier octroyé à la société SICHH SA en lui confirmant un soutien global du montant maximal de 12 millions de francs, en permettant de moduler ce soutien par des prêts ou par un cautionnement. Le remplacement du cautionnement du prêt bancaire par un prêt direct de la part de l'Etat sera décidé par le Conseil d'Etat, ceci d'une manière échelonnée dans le temps en fonction des équilibres du financement au niveau

du bilan de la société. Une éventuelle entrée dans le capital de la société aurait lieu en fonction des intérêts de l'Etat. Il convient de souligner que le montant total de l'engagement de l'Etat demeure inchangé.

Le décret proposé n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Le présent projet remplace et abroge le décret du 15 mai 2014. Ce dernier a été, lors de son adoption par le Grand Conseil, soumis au referendum financier facultatif en référence à l'engagement total de l'Etat de 12 millions de francs. Etant donné que cet engagement reste inchangé et qu'aucune nouvelle dépense n'est proposée, le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.



Botschaft 2017-DICS-48

9. Oktober 2017

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Entwurf für ein neues Dekret über die Anpassung der Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH AG – Integratives Zentrum für Gesundheit). Dieses soll das gleichnamige Dekret vom 15. Mai 2014 ersetzen. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die Form der gewährten Finanzhilfe, das heisst die schrittweise Umwandlung der heutigen Bürgschaft in ein Darlehen. Dabei bleibt der Gesamtbetrag der staatlichen Finanzhilfe unverändert auf die bisherigen 12 Millionen Franken beschränkt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	5
2. Tätigkeit der Aktiengesellschaft	6
3. Entwicklung der Geschäftstätigkeit und Finanzlage	6
4. Künftige Entwicklung	7
5. Beantragte Unterstützung	7
6. Schlussbemerkungen	8

1. Einführung

SICHH ist eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft (AG), die am 13. Juli 2013 von der Universität Freiburg in Absprache mit dem Staatsrat gegründet wurde. Es gehört somit zu den Plattformen, die im Zuge des Aufbaus des Technologieparks blueFactory entstanden sind. Die Aktiengesellschaft soll Unternehmen, Forschenden und Klinikern moderne Ausrüstung und spezielles Fachwissen zur Verfügung stellen. Die vom SICHH angestellten hochqualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten bieten Gewähr, dass die Geräte optimal genutzt werden. Sie können zudem Analysen und Auswertungen der Ergebnisse liefern und die Projekte von Kunden begleiten. Die Grundidee des SICHH besteht darin, den Kunden mit einem bereichsübergreifenden Konzept einen erleichterten Zugang zu Dienstleistungen zu bieten, die von einfachen Massnahmen bis zu komplexen Forschungs- und Entwicklungsprojekten reichen. Bei Bedarf soll das SICHH über ein Netzwerk von Partnern aus der Wissenschaft hochspezialisiertes und hochqualifiziertes Fachwissen beiziehen können. Das SICHH versteht sich somit als Kompetenzzentrum, das eine gute Grundlage für eine qualitativ hochstehende Innovationsförderung bietet.

Die Aktiengesellschaft SICHH verfügt über ein Aktienkapital von 100 000 Franken, das sich im Besitz der Universität befindet und wovon bisher 51 000 Franken einbezahlt sind.

Im Juni 2013 erhielt die Aktiengesellschaft im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) 2012–2015 eine nicht rückzahlbare Finanzhilfe von 298 300 Franken.

Der Grosse Rat genehmigte am 15. Mai 2014 das Dekret über eine Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft SICHH in Höhe von insgesamt 12 Millionen Franken, die sich wie folgt zusammensetzt:

- > rückzahlbares Darlehen in Höhe von 3 000 000 Franken;
- > Bürgschaft in Höhe von 9 000 000 Franken.

Die Aktiengesellschaft SICHH und der Staat Freiburg haben sowohl für das Darlehen wie auch für die Bürgschaft entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen. So verfügt der Staat über einen Sitz im Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft und erhält jeweils vierteljährliche Berichte über den Stand des Projekts und die Finanzlage.

Die Aktiengesellschaft wird zudem von einem Advisory Board (beratender Ausschuss) begleitet, dem mehrere Ver-

treter von Unternehmen angehören. Ein Scientific Board (wissenschaftlicher und technischer Beirat) ist im Entstehen begriffen.

2. Tätigkeit der Aktiengesellschaft

Der ursprüngliche Businessplan des SICHH sah eine zweijährige Einrichtungsphase im 2014 und 2015 vor (Anstellung von Personal und Erwerb der Ausstattung). Während dieser Zeit sollte auch der Markt bearbeitet und die Betriebstätigkeit schrittweise aufgenommen werden. Ab dem 1. Januar 2016 sollte das Kompetenzzentrum voll in Betrieb sein. Es gab jedoch eine erhebliche Verzögerung, da die Räume in der Blauen Halle der blueFACTORY der Aktiengesellschaft erst Anfang 2016 zur Verfügung gestellt wurden. Auch konnten die Labors erst im Frühjahr 2016 eingerichtet werden, wodurch sich das Projekt weiter verzögerte. Bei der Eröffnung des Kompetenzzentrums am 20. September 2016 waren erst 60% der Labors so ausgestattet, wie es im Businessplan 2014 vorgesehen war. Die Aktiengesellschaft befindet sich daher immer noch in der Aufbauphase und akquiriert derzeit die ersten Aufträge und Projekte. Diese Verzögerungen wirken sich natürlich auch negativ auf die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Aktiengesellschaft aus und verursachen einen erheblichen Erwerbsausfall, der die Finanzlage des Unternehmens belastet.

In der Wartezeit bis zur Bereitstellung des Labors konnten in den Jahren 2013 bis 2015 daher lediglich vorbereitende Arbeiten und Werbetätigkeiten durchgeführt werden. So wurden die Beziehungen mit wissenschaftlichen Institutionen und Forschungseinrichtungen verstärkt, um das Netzwerk der Partner auszubauen. Zudem wurden das SICHH Forum (Stelle für das Veranstaltungsmanagement und die PR des Zentrums) erfolgreich lanciert und das Project Management Center (Anlaufstelle des Zentrums für das professionelle Projektmanagement) eingerichtet. Gleichzeitig wurden das wissenschaftliche Fachpersonal und das Verwaltungspersonal angestellt, die Betriebsstruktur wurde schrittweise festgelegt und die Entscheidungs- und Beratungsorgane wurden gebildet. Während dieser Zeit übernahm das SICHH auch Nebentätigkeiten, unter anderem auf internationaler Ebene, um das Kompetenzzentrum bekannt zu machen, mit potenziellen Kunden in Kontakt zu treten und sich national wie international zu positionieren.

Das Jahr 2016 stand im Zeichen der Einrichtung der Plattformen in den Räumen der Blauen Halle eingerichtet und der Aufnahme der Betriebstätigkeit. Um die Investitionen in die Ausstattung zu optimieren, schloss die Aktiengesellschaft SICHH AG mit mehreren führenden Lieferanten Industriepartnerschaften ab, wodurch sie von besonders günstigen Bedingungen profitieren und damit die Investitionskosten für die die Ausstattungen senken konnte. Die Akquisition von Kunden wurde intensiviert und die ersten Forschungs- und

Entwicklungsaufträge konnten ausgeführt werden. Die Jahresberichte, die auf dem Internetportal des SICHH unter der Internetadresse <http://www.sichh.ch/about-us/media-center/annual-reports> eingesehen werden können, enthalten ausführlichere Informationen über die Tätigkeiten der Aktiengesellschaft (derzeit nur in französischer Sprache).

3. Entwicklung der Geschäftstätigkeit und Finanzlage

Der verspätete Beginn der Geschäftstätigkeit des SICHH und damit auch die verzögerte Entwicklung des Umsatzes haben sich auf die Finanzlage der Aktiengesellschaft ausgewirkt. Nach einem fast ausgeglichenen Ergebnis im 2014 schlossen die Jahresrechnungen 2015 und 2016 jeweils mit einem Defizit ab. Denn mit der Anstellung von Personal sowie der Einrichtung der Labors und dem Erwerb von Geräten sind die Kosten gestiegen, wohingegen die Geschäftstätigkeit erst im letzten Trimester 2016 aufgenommen wurde und der Umsatz im Vergleich zu den Ausgaben gering blieb.

In dieser Situation wird die Finanzierung der Geschäftstätigkeiten der Aktiengesellschaft wie vorgesehen durch Darlehen des Staates und der Bank gesichert, wobei die Bankdarlehen durch Bürgschaften des Staates abgesichert sind. Im Juni 2016 erklärte sich der Staat Freiburg bereit, sein Darlehen von 3 Millionen Franken nachrangig zu stellen, um eine rechtliche Überschuldung zu vermeiden. Die Aktiengesellschaft finanziert sich jedoch grösstenteils aus einem durch eine staatliche Bürgschaft gesicherten Bankdarlehen, das nicht nachrangig gestellt werden kann. Da die Vermögenswerte die Bankschulden überstiegen, konnte per 31. Dezember 2016 eine rechtliche Überschuldung vermieden werden. Künftig ist diese jedoch unausweichlich. Angesichts dieser Finanzlage hat der Verwaltungsrat einen externen Experten beauftragt, mögliche Lösungen zu prüfen. Dieser kam zum Schluss, dass die einzige Lösung zur Vermeidung einer Überschuldung und damit der Eröffnung des Konkurses in der Übernahme dieser Bankschulden durch den Staat bestehe. Er schlägt daher vor, die Bürgschaft für das Bankdarlehen durch ein direktes Darlehen des Staates zu ersetzen. Dies soll mit Blick auf eine ausgeglichene Bilanz der Aktiengesellschaft zeitlich gestaffelt erfolgen. Das gesamte Darlehen des Staates sollte nachrangig gestellt werden. Die Gesamtschulden bleiben auf höchstens 12 Millionen Franken beschränkt, entsprechen also der ursprünglich vorgesehenen finanziellen Gesamtverpflichtung.

Gestützt auf diese Analyse hat der Verwaltungsrat den Staat um Hilfe ersucht, um das Problem der Überschuldung der Aktiengesellschaft SICHH AG zu lösen. Der Verwaltungsrat zeigt sich dabei weiterhin überzeugt, dass die Aktiengesellschaft sich langfristig selber finanzieren kann. Diese Überzeugung beruht vor allem auf folgenden Gründen:

- > etwa 20 Verträge sind unterzeichnet, davon 40% mit Kunden aus der Wissenschaft und 60% mit der Industrie, über 80 Anfragen wurden bearbeitet;
- > der Markt bietet ein stetig steigendes Wachstumspotenzial;
- > positives Feedback von Kunden, Partnern und Mitgliedern des beratenden Ausschusses (Advisory Board), dem mehrheitlich Unternehmer angehören;
- > die guten Qualifikationen und das starke Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SICHH;
- > die Aktiengesellschaft hat ein erstes vom Schweizerischen Nationalfonds finanziertes Projekt erhalten und weitere Projekte sind unterbreitet oder in Vorbereitung;
- > es sind Vorbereitungen in Gang, um 2018 als nationales technisches Kompetenzzentrum anerkannt zu werden.

Die Universität hat sich verpflichtet, ihrerseits ihren Beitrag zu ergänzen: erstens durch die Leistung der Einlage des restlichen gegenwärtigen Aktienkapitals und zweitens durch eine Verdoppelung des Aktienkapitals der AG auf 200 000 Franken.

4. Künftige Entwicklung

Oberstes strategisches Ziel des Kompetenzzentrums SICHH bleibt die Erschliessung des Marktes und die Entwicklung des Umsatzes. Dabei sollen die bestehenden Beziehungen mit möglichen Kunden genutzt, ständig neue Gelegenheiten erkundet und der Kundenkreis über die Partnerinstitutionen erweitert werden. Insbesondere sollten die ersten kleineren Projekte durch ausgereifere und einträglichere Projekte ersetzt werden. Zu diesem Zweck will die Aktiengesellschaft die Zusammenarbeit mit sämtlichen Partnern aus der Wissenschaft wie auch aus der Industrie verstärken. Zudem möchte sie als technisches Kompetenzzentrum des Bundes anerkannt werden. Folgendes Entwicklungspotenzial wurde erkannt:

- > Kundenakquisition: Die ersten Erfahrungen wurden ausgewertet, um die Suche nach neuen Kunden und das Geschäftskonzept zu verbessern. In der Folge wurde das Verfahren zwischen dem ersten Kontakt und dem Abschluss des Geschäfts beschleunigt und das Kundenportfolio erweitert.
- > Aufbau neuer Dienstleistungen: Einige Plattformen sind noch nicht fertig eingerichtet oder sie haben ihre Angebote noch nicht genügend entwickelt. Im 2018 werden neue Dienstleistungen angeboten, mit denen die Einnahmen erhöht werden können. Ein Beispiel: Mit dem Erwerb des Printing 3D von der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg kann den an interessierten Industrieunternehmen Zellgewebe für Forschungs- und Entwicklungsprojekte angeboten werden.
- > Vom Bund finanzierte Forschungs- und Entwicklungsprojekte: Drei Projekte der KTI (Kommission für Technologie und Innovation) werden in Zusammenarbeit mit

Unternehmen demnächst vorgelegt; die Beteiligung an weiteren Projekten ist in Vorbereitung.

- > Gemeinsame Nutzung von Geräten: Vereinbarungen mit lokalen und nationalen Unternehmen, die ihnen einen bevorzugten Zugang gewähren.
- > Übernahme neuer Technologien von Partnern aus der Wissenschaft, um die Palette der angebotenen Dienste zu erweitern und damit das Kompetenzzentrum attraktiver zu machen.

Der Verwaltungsrat verfolgt laufend sehr aufmerksam die Entwicklung der Umsatzzahlen und der Ausgaben der Aktiengesellschaft. Das Kompetenzzentrum SICHH hat sich zudem kürzlich mit einem Instrument zum Kundenbeziehungsmanagement (Customer Relationship Management (CRM) ausgestattet. Dies erlaubt eine gezielte Bearbeitung des Kundenportfolios und von potenziellen neuen Aufträgen. Daneben wird ein noch strikteres Monitoring der Ergebnisse eingerichtet, das auf folgenden vier Indikatoren beruht:

- > erzielter Umsatz;
- > Bestellungseingänge;
- > Kundenportfolio;
- > Potenzial.

Bei den drei ersten handelt es sich um quantitative Indikatoren, welche die erzielten oder erwarteten Umsatzzahlen mit unterschiedlicher Zuverlässigkeit messen: Der erzielte Umsatz ist ein bestimmter buchhalterischer Wert; die Bestellungseingänge entsprechen den von den Kunden angenommenen Kostenvoranschlägen. Das Kundenportfolio schliesslich setzt sich aus den Offerten zusammen, die unterbreitet wurden, jedoch noch nicht angenommen sind. Hier werden die Erfahrungswerte eine zuverlässigere Einschätzung erlauben, ob aus einer Offerte schliesslich eine Bestellung resultiert. Das Potenzial ist hingegen ein Indikator, der schwer quantifizierbar ist, da er die Entwicklung der Marktuntersuchung und die Rückmeldungen von potenziellen Kunden widerspiegelt.

Jedes Quartal wird ein Buchhaltungsabschluss erstellt, mit dem das Finanzergebnis des Kompetenzzentrums und somit die Entwicklung seiner Performance kontrolliert werden kann. Die angestrebten Verkaufsziele werden ebenfalls quartalsweise festgelegt. Der Verwaltungsrat wertet diese bei jedem Abschluss aus und teilt dann die Ergebnisse dem Staat mit (Finanzverwaltung und Steuergruppe, welche die finanziellen Verpflichtungen des Staates am Standort blueFACTORY überwacht). Der Staatsrat wird regelmässig informiert und ergreift gegebenenfalls geeignete Massnahmen.

5. Beantragte Unterstützung

Wie bereits erwähnt genehmigte der Grosse Rat der Aktiengesellschaft SICHH am 15. Mai 2014 eine Finanzhilfe in Höhe von insgesamt 12 Millionen Franken, bestehend aus einem Darlehen von 3 Millionen Franken und einer Bürgschaft von

9 Millionen Franken bei einer Bank. Mit dem vorliegenden Antrag soll an diesem Gesamtbetrag nichts geändert werden; dieser bleibt weiterhin auf die bisherigen 12 Millionen Franken beschränkt. Vielmehr soll die Struktur dieser Finanzhilfe, konkreter die Aufteilung zwischen Staatsdarlehen und Bürgschaft, geändert werden. Denn die Finanzierung der Aktiengesellschaft über Darlehen in der Startphase, die immer noch andauert, führt zu einer Überschuldung. Auch wenn der Staat die Bürgschaft für die Bankschulden trägt, kann dieses Darlehen nicht nachrangig gestellt werden. Da der Schuldbetrag die Vermögenswerte der Aktiengesellschaft übersteigt, befindet sich diese in einer Überschuldungslage.

Um die Aktiengesellschaft aus dieser rechtlichen Überschuldungslage zu befreien, schlägt der Staatsrat vor, diese Bankschulden zu übernehmen und somit die Bürgschaft schrittweise in ein direktes Darlehen an die Aktiengesellschaft SICHH umzuwandeln, wobei dieses Darlehen nachrangig gestellt wird. Er beantragt dem Grossen Rat, die staatliche Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft SICHH in Höhe von 12 Millionen Franken zu bestätigen und den Staatsrat zu beauftragen, über die zeitlich gestaffelte Umwandlung der Bürgschaft in ein Darlehen und die Modalitäten dieses Darlehens zu entscheiden.

Es gilt zu bedenken, dass ein Nichteintreten des Staates das Ende des Projekts bedeutet. Zudem ist der Staat bereits heute stark involviert, da er ein Darlehen und eine Bürgschaft gewährt hat. Würde das Projekt in diesem Stadium scheitern, müsste der Staat den gesamten finanziellen Verlust – d. h. das gesamte Darlehen des Staates plus das derzeitige Bankdarlehen – tragen.

Sofern der Grosse Rat den Vorschlag des Staatsrats akzeptiert und sich die Geschäftstätigkeit der Aktiengesellschaft und ihr Umsatz entsprechend den heutigen Voraussagen entwickelt, so wird das Kompetenzzentrum dennoch nicht in der Lage sein, die Darlehen innert kurzer Frist zurückzuzahlen. Diese Schulden, auch wenn sie nachrangig gestellt werden, könnten sich letztlich aber als Hindernis für das Überleben der Aktiengesellschaft erweisen. Daher könnte es notwendig werden, einen Teil oder die gesamten Darlehen in Aktienkapital umzuwandeln.

Der Verwaltungsrat zeigt sich überzeugt, dass ein Entwicklungspotenzial vorhanden ist, wie sich auch aus den ersten «abgeschlossenen» Tätigkeitsmonaten der Aktiengesellschaft entnehmen lässt. Daher erscheint es sinnvoll, die bereits unternommenen Anstrengungen weiterzuführen und diesem Projekt die Chance zu geben, die ursprünglich erhofften Ziele zu erreichen. Es gilt aber auch zu bedenken, dass dies Zeit benötigt, dass weiterhin ein hohes Risiko besteht und dass die Rückzahlungen über einen langen Zeitraum erfolgen werden. Die Aktiengesellschaft SICHH erfüllt alle Merkmale eines neuen Technologieunternehmens; wie alle solche Unternehmen muss sie sich aber erst auf dem Markt

bewähren und ist nicht vor Misserfolgen gefeit. Übersteht die Aktiengesellschaft ihre Aufbauphase erfolgreich, wird sie die Standortattraktivität für innovative Unternehmen erhöhen und damit einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der technologischen Innovation in Freiburg leisten.

6. Schlussbemerkungen

Für den Staatsrat ist es sinnvoll, die Aktiengesellschaft SICHH weiterhin zu unterstützen, damit sie sich etablieren und bewähren kann. Um eine Überschuldung im gesetzlichen Sinn zu vermeiden, muss der Staat die Bankschulden des SICHH schrittweise übernehmen. Diese Schulden sind derzeit durch eine Bürgschaft des Staates gesichert. Dazu schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Form der finanziellen Unterstützung an die Aktiengesellschaft SICHH AG zu ändern und den Unterstützungsbetrag von insgesamt höchstens 12 Millionen Franken zu bestätigen, gleichzeitig aber die Möglichkeit zu schaffen, diese Unterstützung in Form von Darlehen oder einer Bürgschaft zu gewähren. Dabei wird der Staatsrat über die Ersetzung der Bürgschaft für die Bankschulden durch ein direktes Darlehen des Staates entscheiden, wobei dies mit Blick auf eine ausgeglichene Bilanz der Aktiengesellschaft zeitlich gestaffelt erfolgen soll. Eine eventuelle Beteiligung am Aktienkapital ist abhängig von den Interessen des Staates. Zu betonen ist, dass der Gesamtbetrag der finanziellen Unterstützung durch den Staat gleich bleibt.

Das vorgelegte Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

Der vorliegende Entwurf ersetzt das Dekret vom 15. Mai 2014 und hebt dieses auf. Letzteres war mit Blick auf das Gesamtengagement des Staates im Umfang von 12 Millionen Franken dem fakultativen Finanzreferendum unterworfen. Aufgrund der Tatsache, dass dieses Engagement unverändert bleibt und keinerlei neue Ausgaben vorgeschlagen werden, ist das vorliegende Dekret nicht dem Finanzreferendum unterworfen.

Décret

du

relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health*

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message 2017-DICS-48 du Conseil d'Etat du 9 octobre 2017;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Une aide financière d'un montant maximal de 12 000 000 de francs est octroyée à la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA), société sans but lucratif, cela afin que soit établi un centre de compétence participant à l'attrait du quartier d'innovation blueFACTORY.

Art. 2

¹ La forme de cette aide (prêt ou cautionnement) et ses modalités sont fixées par le Conseil d'Etat.

² Le Conseil d'Etat est autorisé à transformer tout ou partie de l'aide financière consentie en capital-actions.

³ En cas de prêt, celui-ci sera comptabilisé sous le centre de charges «Recettes et dépenses générales».

Dekret

vom

über die Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health*

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DICS-48 des Staatsrats vom 9. Oktober 2017;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der nicht gewinnorientierten Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH) wird eine Finanzhilfe von höchstens 12 000 000 Franken gewährt, damit ein Kompetenzzentrum aufgebaut und der Technologiepark blueFACTORY mit einem attraktiven Angebot bereichert wird.

Art. 2

¹ Der Staatsrat legt die Form dieser Finanzhilfe (Darlehen oder Bürgschaft) und deren Modalitäten fest.

² Der Staatsrat ist berechtigt, die gewährte Finanzhilfe ganz oder teilweise in Aktienkapital umzuwandeln.

³ Wird ein Darlehen gewährt, so wird dieses unter der Kostenstelle «Allgemeine Ausgaben und Einnahmen» eingetragen.

Art. 3

Le décret du 15 mai 2014 relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* (ROF 2014_047) est abrogé.

Art. 4

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

Art. 3

Das Dekret vom 15. Mai 2014 über eine Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health* (ROF 2014_047) wird aufgehoben.

Art. 4

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2017-DICS-48

Projet de décret :
Aide financière octroyée à la société anonyme
Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH)

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Thomas Rauber

Membres : Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry et Benoît Piller

Entrée en matière

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

Vote final

Par 3 voix contre 2 et 4 abstentions (3 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter, sous l'angle financier, ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Le 30 octobre 2017

Anhang

GROSSER RAT

2017-DICS-48

Dekretsentwurf:
Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft
Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH)

Antrag der der Geschäftsprüfungskommission

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Thomas Rauber

Mitglieder : Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry und Benoît Piller

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 3 zu 2 Stimmen und 4 Enthaltungen (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen

Den 30. Oktober 2017

Annexe

GRAND CONSEIL

2017-DICS-48

Projet de décret

Aide financière octroyée à la société anonyme Swiss Integrative Center for Human Health - SICHH SA

Propositions de la commission ordinaire CO-2017-020

Présidence : Chantal Müller

Membres : Susanne Aebischer, Sylvia Baiutti, Olivier Flechtner, Marc-Antoine Gamba, Giovanna Garghentini Python, Fritz Glauser, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Michel Zadory

Entrée en matière

Par 8 voix contre 0 et 2 abstentions (1 membre absent), 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

[...], cela afin que soit établi un centre de compétence technologique participant à l'attrait du quartier d'innovation blueFACTORY.

Art. 2 al. 1 (nouveau) (fusion des al. 1 et 2)

¹ (nouveau) Le Conseil d'Etat est autorisé à octroyer l'aide financière consentie sous forme de prêt ou de cautionnement ou à la transformer tout ou partie en capital-actions.

Anhang

GROSSER RAT

2017-DICS-48

Dekretsentwurf

Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft Swiss Integrative Center for Human Health - SICHH AG

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2017-020

Präsidium: Chantal Müller

Mitglieder: Susanne Aebischer, Sylvia Baiutti, Olivier Flechtner, Marc-Antoine Gamba, Giovanna Garghentini Python, Fritz Glauser, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Michel Zadory

Eintreten

Mit 8 zu 0 Stimme bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grosse Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grosse Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

[...], damit ein technologisches Kompetenzzentrum aufgebaut und der Technologiepark blueFACTORY mit einem attraktiven Angebot bereichert wird.

Art. 2 Abs. 1 (neu) (Zusammenlegung der Abs. 1 und 2)

¹ (neu) Der Staatsrat ist berechtigt, die Finanzhilfe in Form eines Darlehens oder einer Bürgschaft zu gewähren oder sie ganz oder teilweise in Aktienkapital umzuwandeln.

~~¹ La forme de cette aide (prêt ou cautionnement) et ses modalités sont fixées par le Conseil d'Etat.~~

~~² Le Conseil d'Etat est autorisé à transformer tout ou partie de l'aide financière consentie en capital actions.~~

Art. 2 al. 2 (nouveau)

^{2 (nouveau)} Le Conseil d'Etat présente annuellement au Grand Conseil, la première fois en juin 2019, le bilan de la situation financière de la société SICHH SA, en y incluant, le cas échéant, les mesures à prendre. Ces bilans seront transmis jusqu'à épuisement de l'aide financière consentie.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre absent), 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).

Proposition refusée

La proposition suivante a été rejetée par la commission :

Amendement

Art. 2 al. 1

¹ *Biffer.*

~~¹ Der Staatsrat legt die Form dieser Finanzhilfe (Darlehen oder Bürgschaft) und deren Modalitäten fest.~~

~~² Der Staatsrat ist berechtigt, die gewährte Finanzhilfe ganz oder teilweise in Aktienkapital umzuwandeln.~~

Art. 2 Abs. 2 (neu)

A4 ^{2 (neu)} Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat erstmals im Juni 2019 die finanzielle Bilanz der Firma SICHH AG und erwähnt darin allenfalls die zu ergreifenden Massnahmen. Diese Bilanzen werden unterbreitet, bis die gewährt Finanzhilfe aufgebraucht ist.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimme bei 1 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf 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.

Abgelehnter Antrag

Folgender Antrag wurde von der Kommission verworfen:

Änderungsantrag

Art. 2 Abs. 1

A2 ¹ *Streichen.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité (1 membre absent).

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est refusée par 9 voix contre 1 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité (1 membre absent).

Le 28 novembre 2017

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt einstimmig (ein Mitglied ist abwesend)
CE gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

A2 Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A2
A3 mit 9 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend).

A3 Antrag A3 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats
CE mit 9 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltung (ein Mitglied ist abwesend).

A4 Antrag A4 obsiegt einstimmig (ein Mitglied ist abwesend)
CE gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Den 28. November 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Stéphane Sudan / Antoinette Badoud

2017-GC-111

Modification de la loi sur la scolarité obligatoire – Implication des communes dans l'engagement des responsables d'établissement

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 juin 2017, les députés Stéphane Sudan et Antoinette Badoud rappellent que la loi scolaire entrée en vigueur le 1^{er} août 2015 et son règlement d'exécution du 1^{er} août 2016 attribuent à la DICS la compétence de l'engagement du/de la responsable d'établissement (RE). La décision est prise sur préavis des inspecteurs scolaires. La commune est avertie du choix du/de la RE sans autre préavis (RLS art. 110 al 2). Les députés estiment que, même si la rémunération du RE est entièrement à la charge de l'Etat, les communes sont partie prenante de la direction de l'école de son cercle scolaire et participent financièrement et administrativement à son bon fonctionnement en y engageant son personnel. Les députés demandent dès lors que les communes soient intégrées de manière plus active en donnant leur préavis au cours du processus d'engagement du/de la responsable d'établissement et que la loi scolaire soit ainsi complétée en ce sens. La collaboration Commune/Etat/RE pour le bon fonctionnement du cercle scolaire n'en serait selon eux que renforcée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans le message no 41 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire, il est précisé que la volonté du législateur était de désenchevêtrer les tâches en redéfinissant les attributions des autorités communales dans le domaine scolaire pour une meilleure gouvernance et le développement de la qualité. L'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) relevait la nécessité de repenser la répartition des charges entre le canton et les communes sous l'angle du principe « qui commande paie ». Il s'est par ailleurs avéré que les propositions en faveur d'une concentration des compétences entre les mains du responsable d'établissement constituaient un pas important en direction d'un désenchevêtrement des tâches qui ouvrait sur des perspectives nouvelles, propices à une meilleure répartition entre les deux entités. Ce principe n'a pas été contesté, aussi bien lors de la procédure de consultation du projet de loi que pendant les débats au Grand Conseil en vue de son adoption.

Selon son descriptif de fonction, le ou la responsable d'établissement détient les mêmes attributions qu'un directeur ou une directrice de CO. Il/elle est chargé/e de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion administrative et pédagogique de l'établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation, ainsi que de la collaboration avec l'ensemble des partenaires scolaires auprès desquels il/elle représente l'établissement. A ce titre, le/la RE est l'acteur ayant un contact privilégié avec les différents partenaires, dont la commune, d'où le besoin d'une réelle indépendance. Cette dernière pourrait difficilement exister si le conseil communal

devait préavis sa nomination. La collaboration avec la commune ne représente qu'une partie du cahier des charges du/de la RE. Sa mission est majoritairement guidée par les instructions des services d'enseignement, du service des ressources et de l'inspection. Instaurer un préavis d'engagement pour la seule raison que la commune et le/la RE doivent collaborer, c'est ignorer ou faire abstraction de l'ensemble du cahier des charges du/de la RE, notamment de toute la dimension pédagogique et de la gestion du personnel enseignant, domaines pour lesquels les communes n'ont pas la compétence.

Sur le plan hiérarchique, à l'instar des directeurs et directrices de CO, le/la RE dépend directement de l'inspection des écoles qui procède à l'évaluation de ses prestations selon un référentiel de compétences et assure ainsi le maintien et le développement de la qualité de l'école fribourgeoise. Avec les services de l'enseignement obligatoire, les inspecteurs/trices scolaires sont donc les mieux à même de préavis sa nomination. La loi scolaire définit ce dispositif clair et cohérent, en adéquation avec la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui précise qu'il revient aux Directions de fixer l'organisation des unités qui leur sont subordonnées, conformément aux règles générales adoptées par le Conseil d'Etat. Offrir aux communes la possibilité de donner leur avis sur l'engagement d'un/e RE, reviendrait à instaurer un certain lien de subordination, à créer les conditions propices à des conflits de loyauté. Or, la loi scolaire exige une collaboration d'égal à égal, d'autorité à autorité, entre commune et direction d'établissement. Commune et RE constituent, au sens de la loi, des autorités distinctes et autonomes :

- > chapitre 5 : autorités scolaires dont font partie les RE,
- > chapitre 6 : attributions des communes, soit les autorités communales.

Chaque autorité a ses attributions propres et il ne peut être envisagé que l'une d'elles prévale sur l'autre par le biais d'un préavis d'engagement. L'indépendance de chaque entité doit être respectée pour un fonctionnement optimal.

Il est à relever encore qu'un grand nombre de nominations de RE et de directions de CO ont suivi cette procédure d'engagement, à la satisfaction de chacun. Le choix des personnes se fait en fonction de critères précis tels que le suivi de la formation spécifique, la reconnaissance des compétences professionnelles et de leadership pédagogique ainsi que la capacité à gérer le personnel enseignant et à l'évaluer. Ce mode de fonctionnement se référant à des indicateurs propres à la fonction garantit une certaine équité de traitement.

Il est à mentionner également que la formation des RE est entièrement assumée par la DICS (CAS + formation continue), tant au niveau financier que des contenus. Ces trois dernières années, de nombreuses formations ont été dispensées par les collaborateurs/trices de la DICS sur les aspects juridiques, pédagogiques, administratifs et en ressources humaines. Les communes sont absentes de ces dispositifs de formation et ne peuvent donc prétendre pouvoir procéder à une analyse systémique des dossiers de candidature. La formation, la rémunération et l'évaluation des RE étant entièrement à la charge de l'Etat, il est dès lors légitime que l'Etat soit la seule autorité d'engagement.

Les arguments démontrent à l'évidence que la nouvelle procédure a permis de clarifier le statut et la nomination des responsables d'établissement, les plaçant en tant qu'autorité scolaire au même niveau que les directions de CO pour lesquelles l'avis des communes n'est pas sollicité lors d'un engagement.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à une modification de la loi sur la scolarité obligatoire telle que souhaitée par les motionnaires et propose au Grand Conseil de maintenir la procédure actuelle définie dans le RLS entré en vigueur il y a une année seulement. En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

31 octobre 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Stéphane Sudan / Antoinette Badoud

2017-GC-111

Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule – Einbezug der Gemeinden in das Anstellungsverfahren für Schulleiterinnen und Schulleiter

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 22. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion weisen Grossrat Stéphane Sudan und Grossrätin Antoinette Badoud darauf hin, dass in dem am 1. August 2015 in Kraft getretenen Schulgesetz und dem dazugehörigen Ausführungsreglement vom 1. August 2016 die Zuständigkeit für die Anstellung von Schulleiterinnen und Schulleitern (Schulleitungen SL) der EKSD übertragen wird. Der Entscheid wird nach der Stellungnahme des Schulinspektorats getroffen. Die Gemeinde wird, ohne weitere Anhörung (Art. 110 Abs. 2 SchR), über die Wahl der Schulleiterin oder des Schulleiters informiert. Auch wenn der Staat vollumfänglich für die Lohnkosten der Schulleiterinnen und Schulleiter aufkommt, so sind die Gemeinden nach Ansicht der beiden Grossratsmitglieder ebenfalls an der Leitung der Schule ihres Schulkreises sowie finanziell und administrativ am Betrieb der Schule und der Anstellung des entsprechenden Personals beteiligt. Die beiden Grossratsmitglieder verlangen daher, dass die Gemeinden stärker in das Anstellungsverfahren für die Schulleiterin oder den Schulleiter eingebunden und im Laufe des Verfahrens angehört werden; das Schulgesetz sei entsprechend zu ergänzen. Ihrer Meinung nach würde dadurch die Zusammenarbeit Gemeinde–Staat–Schulleitung für den guten Betrieb des Schulkreises gestärkt.

II. Antwort des Staatsrats

In der Botschaft Nr. 41 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die obligatorische Schule wird erläutert, dass die Aufgaben nach dem Willen des Gesetzgebers entflechtet werden sollten. Dazu werden die Zuständigkeiten der Gemeindebehörden im Bereich der Schule neu festgelegt, was die Steuerung und die Qualität des Bildungssystems verbessern soll. Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) verwies auf die Notwendigkeit, die Lasten zwischen dem Kanton und den Gemeinden nach dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» neu zu verteilen. Denn es stellte sich heraus, dass die vorgeschlagene Konzentration der Kompetenzen bei der Schulleitung ein wichtiger Schritt in Richtung einer Aufgabenteilung darstellte. Damit eröffneten sich neue, vielversprechende Perspektiven für eine bessere Aufgabenteilung zwischen beiden Behörden. Dieses Prinzip wurde weder während des Vernehmlassungsverfahrens noch während der Debatten im Grossen Rat zur Genehmigung des Gesetzesentwurfs angefochten.

Die Schulleiterinnen und Schulleiter haben gemäss ihrem Funktionsbeschreibung die gleichen Zuständigkeiten wie die Direktorin oder der Direktor einer OS. So sind sie zuständig für die Organisation, den Betrieb und die Verwaltung ihrer Schule, für die Personalführung, für die Unterrichts- und Erziehungsqualität sowie für die Zusammenarbeit mit sämtlichen Partnern der Schule, bei denen sie ihre Schule vertreten. Die Schulleiterin oder der Schulleiter ist somit ein Akteur, der enge Kontakte

mit den verschiedenen Partnern, darunter der Gemeinde, unterhält. Daher sind Schulleiterinnen und Schulleiter auf eine echte Unabhängigkeit angewiesen. Diese wäre schwerlich gewährleistet, wenn der Gemeinderat eine Stellungnahme für die Ernennung einer Schulleiterin oder eines Schulleiters abgeben würde. Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde ist nur ein Teil des Pflichtenhefts einer Schulleiterin oder eines Schulleiters. Ihre Aufgaben richten sich hauptsächlich nach den Anweisungen der Ämter für Unterricht, des Amtes für Ressourcen und des Schulinspektorats. Würde man einzig aus dem Grund, dass die Gemeinde und die Schulleitung zusammenarbeiten müssen, eine Anhörung zur Anstellung einführen, würde man damit das Pflichtenheft einer Schulleiterin oder eines Schulleiters als Ganzes verkennen oder ausser acht lassen, insbesondere die pädagogischen Aspekte und die Führung des Lehrpersonals, also jene Bereiche, für welche die Gemeinden nicht zuständig sind.

Hierarchisch untersteht die Schulleiterin oder der Schulleiter direkt dem Schulinspektorat, das die Leistungen der Schulleitung nach einem Qualifikationsrahmen bewertet und so für die Qualitätssicherung und -förderung der Freiburger Schule sorgt. Die Schulinspektorate sind daher gemeinsam mit den Ämtern für obligatorischen Unterricht am besten in der Lage, eine Stellungnahme für die Ernennung einer Schulleiterin oder eines Schulleiters abzugeben. Im Schulgesetz ist dieses Verfahren klar und kohärent geregelt, dies in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG), wonach es den Direktionen obliegt, die Organisation der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten entsprechend den vom Staatsrat erlassenen allgemeinen Regeln festzulegen. Würde man den Gemeinden die Möglichkeit bieten, zur Anstellung einer Schulleiterin oder eines Schulleiters Stellung zu nehmen, so würde man damit ein gewisses Unterordnungsverhältnis und damit Bedingungen schaffen, die Loyalitätskonflikte begünstigen. Das Schulgesetz verlangt jedoch eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe, zwischen Behörde und Behörde, zwischen Gemeinde und Schulleitung. Gemeinde und Schulleitung sind daher im Sinne des Gesetzes unterschiedliche und autonome Behörden:

- > 5. Kapitel: Schulbehörden, zu denen die Schulleitungen gehören,
- > 6. Kapitel: Aufgaben der Gemeinden, also der Gemeindebehörden

Jede Behörde hat ihre eigenen Aufgaben. Daher ist es nicht denkbar, dass eine Behörde mit einer Stellungnahme zur Anstellung einer anderen übergeordnet wird. Für einen optimalen Betrieb muss die Unabhängigkeit jeder Einheit gewährleistet bleiben.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass eine grosse Zahl von Schulleitungen und OS-Schuldirektionen nach diesem Verfahren ernannt wurden und es bisher keine Beanstandungen gab. Die Auswahl der Personen erfolgt nach genauen Kriterien wie der Abschluss der entsprechenden Ausbildung, die Anerkennung von beruflichen Kompetenzen und pädagogischer Führungskompetenz sowie die Fähigkeit, das Lehrpersonal zu führen und zu bewerten. Dieses Vorgehen, das sich auf funktions-spezifische Indikatoren stützt, gewährleistet eine gewisse Gleichbehandlung.

Zudem trägt die EKSD die alleinige Verantwortung für die Ausbildung der Schulleiterinnen und Schulleiter (CAS + Weiterbildung), sowohl in finanzieller Hinsicht wie auch was den Inhalt betrifft. In den vergangenen drei Jahren haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EKSD zahlreiche Kurse über rechtliche, pädagogische, administrative und personelle Aspekte erteilt. Die Gemeinden sind an diesem Ausbildungssystem nicht beteiligt und können daher für eine systemische Analyse der Bewerbungsdossiers nicht in Betracht gezogen werden. Da die Ausbildung, Entlohnung und

Beurteilung der Schulleiterinnen und Schulleiter voll in die Zuständigkeit des Staates fallen, ist es gerechtfertigt, dass der Staat als einzige Anstellungsbehörde fungiert.

Die genannten Argumente zeigen deutlich auf, dass das neue Verfahren es ermöglicht hat, die Stellung und die Ernennung der Schulleiterinnen und Schulleiter klar zu regeln. Als Schulbehörde sind Schulleitungen den Schuldirektionen der OS gleichgestellt, bei deren Anstellung die Gemeinden ebenfalls nicht angehört werden.

Aufgrund dieser Überlegungen ist der Staatsrat gegen eine Änderung des Schulgesetzes, wie sie von den Motionären gewünscht wird, und schlägt dem Grossen Rat vor, das Verfahren, welches in dem erst seit einem Jahr geltenden Schulreglement festgelegt ist, beizubehalten. Folglich empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

31. Oktober 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat David Bonny / Andrea Wassmer

2017-GC-88

Pour un véritable Musée d'archéologie fribourgeois

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 16 mai 2017, les députés Bonny et Wassmer relèvent qu'aux dizaines de milliers d'artefacts mis au jour dans le canton depuis près de deux siècles sont venus s'ajouter de nombreuses découvertes depuis la réalisation de fouilles scientifiques par le Service archéologique de l'Etat de Fribourg (ci-après SAEF) dès sa création en 1973.

Ils estiment que la riche collection cantonale n'est pas assez accessible, notamment pour les écoles et le grand public, faute d'un lieu d'exposition digne de ce nom; selon les postulants, la collection « sommeille de manière déprimante dans des dépôts anonymes ».

Ils notent également que les petits espaces utilisés à la fin d'exposition dans le bâtiment du Service de la Planche supérieure ne remplissent pas les conditions d'une véritable mise en valeur, que le Musée romain de Vallon met en valeur plus spécifiquement les deux mosaïques découvertes dans le bâtiment romain du site, tandis que le Musée de Morat expose des découvertes lacustres et que le Musée d'Art et d'Histoire de Fribourg (MAHF) ne propose que quelques objets du Haut Moyen Age, et qu'il n'existe pas dans le canton de véritable présentation permanente chronologique, scientifique et didactique allant de la préhistoire au Haut Moyen Age.

Ils relèvent encore que lors du déménagement du SAEF en 1995 (en fait 1997) dans le bâtiment de l'ancienne caserne de la Planche à Fribourg, un projet de musée cantonal a été envisagé, mais que celui-ci a été reporté dans l'attente d'un meilleur contexte financier. Les postulants estiment que, actuellement, les finances cantonales, bien meilleures, permettraient de concrétiser ce projet et demandent au CE de tout mettre en œuvre afin de proposer un véritable Musée cantonal d'archéologie destiné à valoriser les découvertes accumulées dans les réserves depuis bientôt près de deux siècles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a analysé les arguments présentés par les postulants et doit faire les constatations qui suivent.

Objets remarquables et fragments porteurs d'informations à faible potentiel muséographique

La collection archéologique cantonale à laquelle les postulants font allusion est en fait disparate et comporte différents types d'objets/de lots d'objets, à savoir des objets complets ou restaurés (dits « muséographiques ») et des objets très lacunaires et des fragments.

L'ancienne collection archéologique cantonale, dite « collection MAHF » et qui est antérieure à 1973, comportait dès 1854 des antiquités romaines auxquelles vinrent s'ajouter des objets issus de stations lacustres. Parmi ces objets « muséographiques » du fichier de l'ancienne collection cantonale, plus de 4000 ont fait l'objet d'un inventaire descriptif. Si la collection archéologique fribourgeoise, gérée officiellement depuis cette année seulement par le Service archéologique, renferme, dans son entier, un nombre important d'objets remarquables, dont un corpus représentatif de plaque-boucles mérovingiennes, la majorité de la collection est composée d'objets incomplets, de fragments et d'échantillons pour analyse issus des fouilles archéologiques. Aujourd'hui, huit différents dépôts abritent ce mobilier archéologique ainsi que la collection anthropologique sur une surface de 2400 m² SIA, soit environ 800 m linéaires d'étagères de 2,1 m de haut ! Parmi ce mobilier archéologique figure un très grand nombre d'objets/de lots d'objets fragmentaires. Bien que porteurs d'information, et donc de grande valeur dans le cadre d'études typochronologiques ou d'études liées aux géosciences (palynologie, sédimentologie, limnologie, etc.) indispensables à la compréhension et à la datation des sites fouillés, ces fragments et échantillons forment le ¾ de la collection actuelle et ne constituent en aucun cas des objets « restaurables » dans un but de présentation muséographique.

Des collections régulièrement présentées au public

Le fait de ne pas disposer d'un véritable musée d'archéologie n'a pas empêché l'archéologie cantonale de mettre sur pied régulièrement des expositions temporaires.

L'espace évoqué par les postulants dans le bâtiment de la Planche de Fribourg, initialement prévu pour l'aménagement d'un musée d'archéologie, a en 2005 dû être mis à profit pour regrouper l'équipe de collaborateurs décentralisée à Estavayer-le lac des années nonante jusqu'en 2005 et les objets exhumés dans le cadre de ce projet.

Si l'espace utilisé pour les expositions temporaires et divers événements n'est certes pas idéal, toutes les mesures sont prises afin de respecter les conditions d'exposition des objets exposés ainsi que l'accueil des visiteurs de manière professionnelle.

Pour rappel, ce ne sont pas moins de huit expositions temporaires qui ont eu lieu ces 10 dernières années, réalisées par le SAEF seul ou en collaboration avec d'autres institutions ou associations.

DATE	TITRE	LIEU
2014	Un dernier verre ?	Au SAEF
2012	Archéoquiz	Au Musée d'Art et d'Histoire de Fribourg
2012	Unesc...eau	Au Musée Romain Vallon
2009	Découvertes archéologiques en Gruyère	Au Musée gruérien et au Musée de Charmey
2008	Archaeologie Autobahn A1	Au Museum Murten
2007	Fryburg 850 ans et plus	Au SAEF
2005	A>Z	Au SAEF
2004	Les lacustres (VD+FR)	Au Musée d'Art et d'histoire de Fribourg

Très régulièrement, le SAEF profite des expositions temporaires au Musée romain de Vallon pour y présenter des objets de la collection. L'actuelle exposition « C'est du propre » présente 60 objets de la collection de l'époque romaine provenant de différents sites du canton. Et c'est plus d'une centaine d'objets provenant des fouilles menées sur l'établissement gallo-romain de Sur Dompière qui trouve place dans le musée, ouvert toute l'année, au côté des deux magnifiques mosaïques de la « Venatio » et de « Bacchus et Ariane ».

De nombreux événements et manifestations sont par ailleurs autant d'occasions de valoriser les collections, à l'instar des deux événements phares que sont les Journées européennes du patrimoine (JEP) et la Nuit des Musées de Fribourg (NdM). Les portes ouvertes organisées sur les fouilles permettent aussi de présenter en primeur au public fribourgeois des objets à peine exhumés.

Soucieux de répondre à l'article 9 de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de la Vallette (1992) relative à la « Sensibilisation du public », le SAEF accueille par ailleurs favorablement les diverses demandes de prêts ponctuels d'objets archéologiques émanant de collectivités publiques (Kerzers Burgstadt, bibliothèque de Nant, Fribourg Tourisme, etc.) ou d'organismes de manifestations (Salon des goûts et terroirs, Bulle, Association Pro Vistiliaco Vully), sans omettre les nombreux prêts d'objets demandés par des musées en Suisse (Musées romains de Vidy et de Nyon, etc.), et à l'étranger (Musée du Malgré tout, Treignes (B), Musée archéologique de Dijon (F), Musée d'Epinal (F), Alten Schloss Museum Stuttgart (D), Palazzo Grassi Venise (I), etc.

Le SAEF met aussi à disposition divers objets muséographiques en prêt longue durée pour compléter des présentations, par exemple au Musée national suisse de Zurich, au Musée de Morat et au Musée grüérien de Bulle, tandis qu'à la demande de deux communes particulièrement sensibles à leur patrimoine archéologique, un choix d'objets originaux est déposé à Arconciel (Sa) et à Montilier (Lac).

Au Musée d'art et d'histoire de Fribourg est toujours exposé un ensemble de 180 objets archéologiques composant un panorama du monde de la parure depuis le Mésolithique jusqu'au Haut Moyen âge.

Sur simple demande, les dépôts du SAEF sont ouverts aux groupes d'intéressés (associations, sortie de bureaux, etc.). S'agissant du contexte chronologique des objets qui sont présentés dans les divers lieux d'exposition temporaire ou permanente, des catalogues, brochures, panneaux et cartels contiennent à chaque fois les informations nécessaires susceptibles de renseigner aussi bien le grand public que le public scolaire.

Un accès au monde scolaire garanti

Des objets originaux (épingles, couteaux, etc.) ainsi que des fac-similés sont par ailleurs mis à disposition du corps enseignant dans des mallettes didactiques dont le troisième module est en cours de création en collaboration avec le Centre fribourgeois de documentation pédagogique dans le cadre de « l'Atelier de l'histoire ». A l'initiative du SAEF, plusieurs illustrations d'objets de la collection et de sites fribourgeois figurent également dans le nouveau manuel romand d'enseignement de l'histoire. S'agissant de la mise à disposition de la collection archéologique pour le monde universitaire, c'est très régulièrement que des ensembles servent de sujet de recherche aux étudiant(e)s des universités de Neuchâtel, Lausanne et Berne (mobilier lithique mésolithique d'Arconciel/La Souche, céramique de l'âge du Bronze de Pont-en-Ogoz, céramique du Haut Moyen

âge de Morat/Combette, etc. Des tables rondes scientifiques sont aussi mises sur pied autour d'éléments de la collection (céramique bronze final, par ex.).

Archéologie et paysage muséal romand en mutation

L'intention du Conseil d'Etat et du législateur était effectivement de créer un Musée d'archéologie et une base légale avait été établie dans ce but (cf. art. 2 et 38 LICE, RSF 481.0.1). Cela étant, il existe plusieurs raisons pour lesquelles le CE n'avait pas concrètement mis en œuvre la lettre d de l'art. 2 LICE. Dès le début des années nonante, spécialistes et politiques ont entamé une analyse des besoins de l'archéologie fribourgeoise qui a notamment pu profiter, depuis son emménagement dans les nouveaux locaux de la Planche supérieure, en 1997, d'un laboratoire de conservation-restauration, d'espaces de travail et ateliers adaptés au traitement des nombreux objets exhumés dans le canton.

Durant la même période prenait corps la mise sur pied d'un musée de site dans la Broye, le Musée romain de Vallon inauguré en 2000, doté d'un espace destiné à accueillir des expositions temporaires destinées à mettre en lumière des objets sortant, entre autres, de la collection cantonale.

De plus, le paysage muséal régional à thème archéologique est en mutation. Inauguré en 2001 à Hauterive, le Laténium neuchâtelois se positionne afin de devenir LE musée de référence des palafittes préhistoriques pour la Suisse occidentale. Le canton de Vaud travaille quant à lui depuis plusieurs années à doter enfin Aventicum, la capitale de l'Helvétie romaine, d'un nouveau musée dans la Broye.

Si la mise en œuvre d'un Musée d'archéologie relève certes du souhaitable, elle ne peut constituer une priorité pour ces prochaines années. Le SAEF continue donc d'exploiter à satisfaction les pistes des collaborations avec d'autres institutions existantes fribourgeoises, notamment le MAHF, et est ouvert aux sollicitations ponctuelles avec les institutions régionales existantes tout en assurant dans ses ateliers et ses bureaux ses missions de conservation et d'étude des objets au gré des priorités des projets et des ressources disponibles.

Sur le plan financier, une fois un montant d'investissement consacré à la réalisation d'un espace existant à adapter ou nouveau à construire, un montant important doit être réservé pour les charges de fonctionnement nécessaires pour faire vivre une institution pérenne disposant de la masse critique permettant d'attirer des visiteurs tout au long de l'année. Pour rappel, la construction du petit musée de site de Vallon à la fin des années nonante s'est élevé à 4 millions et son coût moyen de fonctionnement annuel atteint à 230'000 francs hors prestations directes du SAEF. En moyenne, le Musée accueille 5000 visiteurs par année.

Dans l'immédiat, dans le domaine de la culture et de l'histoire, le Conseil d'Etat s'est fixé l'objectif de donner la priorité au Musée d'histoire naturelle, qui attend son tour depuis bien longtemps, et à la BCU, dont les collections méritent elles aussi un meilleur accès.

III. Conclusion

La base légale pour un Musée d'archéologie existe déjà et toutes les missions dévolues à un musée archéologique prévues dans la LICE (art. 38) sont à ce jour assurées par le SAEF. Si un rapprochement avec le projet vaudois de faire à Aventicum un nouveau musée romain n'est pas à exclure, la mise en œuvre d'un futur musée d'archéologie dans notre canton n'est pas envisagée pour ces prochaines années, la priorité étant mise, dans ce domaine patrimonial, sur le regroupement de la

collection archéologique dans le cadre du projet de dépôt interinstitutionnel SIC. En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter ce postulat.

31 octobre 2017



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat David Bonny / Andrea Wassmer
Für ein echtes Archäologiemuseum in Freiburg

2017-GC-88

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem Postulat, das sie am 16. Mai 2017 eingereicht und begründet haben, weisen Grossrat Bonny und Grossrätin Wassmer darauf hin, dass nebst den zehntausenden Artefakten, die in den vergangenen fast zwei Jahrhunderten im Kanton gefunden wurden, noch zahlreiche weitere Funde hinzugekommen seien, die das Amt für Archäologie des Staates Freiburg (AAFR) seit seiner Gründung im Jahr 1973 bei seinen wissenschaftlichen Grabungen gemacht habe.

Ihrer Ansicht nach ist die reiche kantonale Sammlung gerade für die Schulen und die Allgemeinheit nur ungenügend erschlossen, da ein würdiger Ausstellungsort fehle. Laut der Postulantin und dem Postulant führt die Sammlung in anonymen Depots ein tristes Dasein.

Zudem halten sie fest, dass die kleinen Ausstellungsflächen im Gebäude des Amtes auf der Oberen Matte (Planche supérieure) keine geeigneten Bedingungen für die Präsentation bieten, dass das Römermuseum in Vallon vor allem den beiden Mosaiken gewidmet sei, die man in dem römischen Gebäude gefunden hat, wohingegen das Murtner Museum Funde aus der Pfahlbauzeit und das Museum für Kunst und Geschichte in Freiburg (MAHF) lediglich Objekte aus dem Frühmittelalter präsentiert. Im Kanton gebe es folglich keine wirkliche chronologisch geordnete, wissenschaftliche und didaktische Dauerausstellung, die von der Vorgeschichte bis zum Hochmittelalter reiche.

Ausserdem verweisen sie darauf, dass beim Umzug des AAFR im 1995 (eigentlich 1997) in das Gebäude der ehemaligen Kaserne auf der Oberen Matte in Freiburg eigentlich ein kantonales Museum geplant war. Dieses Vorhaben wurde jedoch aufgeschoben, bis sich die Finanzlage bessern würde. Nach Ansicht der Postulantin und des Postulanten würden die gegenwärtig viel bessere kantonale Finanzlage es erlauben, dieses Projekt zu verwirklichen. Sie verlangen daher vom SR, alles in die Wege zu leiten, um ein kantonales Archäologiemuseum zu realisieren, um die seit bald zwei Jahrhunderten in den Lagern angesammelten Funde würdig zu präsentieren.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat die Argumente der Postulantin und des Postulanten geprüft und dabei folgende Feststellungen gemacht:

Wertvolle Artefakte und Fragmente mit Informationswert, aber von geringem musealen Wert

Die kantonale archäologische Sammlung, auf welche die Postulantin und der Postulant verweisen, ist sehr unterschiedlich zusammengesetzt und enthält verschiedene Arten oder Sets von Gegenständen, nämlich zum einen vollständige oder restaurierte (sogenannte «museale») Gegenstände und zum anderen sehr lückenhafte und bruchstückhafte Gegenstände.

Die frühere kantonale archäologische Sammlung, die sogenannte «MAHF-Sammlung», datiert aus der Zeit vor 1973. In dieser Sammlung wurden seit 1854 römische Antiquitäten sowie Gegenstände aus Pfahlbauten zusammengetragen. Von diesen «musealen» Gegenständen aus dem Bestand der

früheren kantonalen Sammlung wurden über 4000 in einem beschreibenden Inventar erfasst. Auch wenn die archäologische Sammlung Freiburgs, die erst seit diesem Jahr offiziell vom Amt für Archäologie verwaltet wird, insgesamt eine bedeutende Zahl wertvoller Gegenstände umfasst, darunter eine repräsentative Auswahl merowingischer Gürtelgarnituren, besteht doch der Grossteil der Sammlung aus unvollständigen Gegenständen, Fragmenten und Proben für Analysen aus archäologischen Grabungen. Gegenwärtig ist dieses archäologische Fundmaterial in acht Depots sowie in der anthropologischen Sammlung auf einer Fläche von 2400 m² SIA, d. h. ungefähr 800 Regalmeter von 2,1 m Höhe, untergebracht. Darunter befinden sich eine grosse Menge bruchstückhafter Gegenstände oder Sets von Gegenständen. Auch wenn diese einen gewissen Informationswert haben und daher sehr wertvoll sind für typochronologische Untersuchungen oder geowissenschaftlichen Studien (Palynologie, Sedimentologie, Limnologie usw.), die für das Verständnis und die Datierung der Grabungsstätten unerlässlich sind, machen diese Fragmente und Proben Dreiviertel der gegenwärtigen Sammlung aus und sind keinesfalls „restaurierbar“, um sie in einem Museum auszustellen.

Sammlungen werden regelmässig der Öffentlichkeit präsentiert

Das Fehlen eines eigentlichen Archäologiemuseum stellt für das kantonale Amt für Archäologie kein Hindernis dar, regelmässig Sonderausstellungen zu organisieren.

Der ursprünglich für die Einrichtung eines archäologischen Museums vorgesehene Raum im Gebäude auf der Oberen Matte in Freiburg, der im Postulat erwähnt wird, musste 2005 für das Team der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt werden, die seit den 90er Jahren bis 2005 dezentral in Estavayer-le-Lac gearbeitet hatten. Auch die im Rahmen dieses Projekts ausgegrabenen Gegenstände wurden hier untergebracht.

Obschon der Raum für die Sonderausstellungen und verschiedenen Veranstaltungen zugegebenermassen nicht ideal ist, wird doch alles daran gesetzt, die Bedingungen für die Ausstellungsobjekte einzuhalten und die Besucherinnen und Besucher professionell zu empfangen.

Anzumerken ist, dass in den 10 vergangenen Jahren acht Sonderausstellungen stattgefunden haben, die das AAFR alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Vereinen realisiert hat.

Datum	Titel	Ort
2014	Ein letztes Glas?	beim AAFR
2012	Archéoquiz	im Museum für Kunst und Geschichte Freiburg
2012	Unesc...eau	im Römermuseum Vallon
2009	Archäologische Funde im Greyerzerland	im Greyerzer Museum und im Museum in Charmey
2008	Archäologie Autobahn A1	im Museum Murten
2007	Fryburg mehr als 850 Jahre. Archäologie einer Stadt	beim AAFR
2005	A>Z	beim AAFR
2004	Die Pfahlbauer (VD+FR)	im Museum für Kunst und Geschichte Freiburg

Das AAFR nutzt zudem regelmässig die Sonderausstellungen im Römermuseum in Vallon, um dort Gegenstände aus seiner Sammlung auszustellen. So sind an der gegenwärtigen Ausstellung „C'est du propre“ 60 Fundobjekte der Sammlung aus der römischen Zeit aus verschiedenen Fundorten des Kantons zu sehen. Im Römermuseum selber sind über 100 Objekte aus den Ausgrabungen der gallorömischen Villa von Sur Dompierre ausgestellt und können neben den beiden grossartigen Mosaiken „Venatio“ und „Bacchus und Ariane“ ganzjährig besichtigt werden.

Darüber hinaus bieten zahlreiche Veranstaltungen und Anlässe Gelegenheit, die Sammlungen zu präsentieren, wie beispielsweise an den Europäischen Tagen des Denkmals (ETD) und an der Nacht der Museen in Freiburg (NdM). An den Tagen der offenen Tür können der Freiburger Bevölkerung ebenfalls frisch ausgegrabene Fundobjekte an den Ausgrabungsstätten gezeigt werden.

Gestützt auf Artikel 9 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes von Valletta (1992) zur „Förderung des öffentlichen Interesses“ kommt das AAFR darüber hinaus zahlreichen Anfragen von Gemeinwesen (Kerzers Burgstadt, Bibliothek in Nant, Freiburg Tourismus usw.) oder Organisatoren von Veranstaltungen (Gourmetmesse „Salon des Goûts et Terroirs“ in Bulle, Vereinigung Pro Vistiliaco Vully) für die Ausleihe von archäologischen Gegenständen nach, ganz zu schweigen von den zahlreichen Leihgaben an Museen in der Schweiz (Römermuseum von Vidy und Nyon usw.) und im Ausland (Musée du Malgré-Tout in Treignes (B), Archäologiemuseum in Dijon (F), Museum in Epinal (F), Altes Schloss – Landesmuseum Württemberg in Stuttgart (D), Palazzo Grassi in Venedig (I) usw.

Daneben stellt das AAFR auch verschiedene Museumsobjekte als langfristige Leihgaben für die Vervollständigung von Ausstellungen zur Verfügung, so an das Landesmuseum Zürich, an das Museum in Murten und an das Greyerzer Museum in Bulle. Auf Wunsch von zwei Gemeinden, die sich besonders um ihr archäologisches Erbe bemühen, wird ausserdem eine Auswahl von Originalgegenständen in Arconciel (Saanebezirk) und Muntelier (Seebezirk) aufbewahrt.

Das Museum für Kunst und Geschichte in Freiburg beherbergt eine Sammlung von 180 archäologischen Funden, welche die Welt des Schmucks von der Mittelsteinzeit bis zum Frühmittelalter präsentieren.

Zudem können interessierte Gruppen (Vereins-, Firmenausflüge usw.) auf einfache Anfrage die Depots des AAFR besichtigen. Verzeichnisse, Broschüren, Informationstafeln oder ähnliche enthalten alle nötigen Informationen über den chronologischen Hintergrund der Fundobjekte, die in den Dauer- oder Sonderausstellungen präsentiert werden. Diese sind sowohl für die breite Öffentlichkeit wie auch für die Schülerinnen und Schüler von Interesse.

Zugang für Schulen gewährleistet

Den Lehrpersonen werden in den Didaktikkoffern Originalgegenstände (Haarspangen, Messer usw.) sowie Faksimiles (Nachbildungen) zur Verfügung gestellt. Derzeit wird in Zusammenarbeit mit dem Didaktischen Zentrum im Rahmen des «Geschichtsateliers» das dritte Modul dieser Koffer vorbereitet. Auf Initiative des AAFR sind zudem im neuen Westschweizer Geschichtslehrmittel mehrere Illustrationen von Gegenständen aus der Sammlung sowie von Freiburger Fundstellen enthalten. Im Rahmen der Bereitstellung der archäologischen Sammlung für die wissenschaftliche Zwecke dienen die Fundgegenstände regelmässig als Forschungsobjekte für die Studierenden der Universitäten Neuenburg, Lausanne und Bern (lithisches Fundmaterial aus der Mittelsteinzeit von Arconciel/La Souche, Keramik aus der Bronzezeit von Pont-en-Ogoz, Keramik aus dem Frühmittelalter von Murten/Combette usw. Zu Teilen der Sammlung (z.B. spätbronzezeitliche Keramik) werden ebenfalls wissenschaftliche Podiumsgespräche organisiert.

Archäologie und Westschweizer Museumlandschaft im Umbruch

Der Staatsrat und der Gesetzgeber wollten tatsächlich ein archäologisches Museum einrichten; eine entsprechende Rechtsgrundlage wurde bereits geschaffen (s. Art. 2 und 38 KISG, SGF 481.0.1). Mehrere Gründe haben jedoch den Staatsrat bewogen, Buchstabe d von Artikel 2 KISG bisher nicht in die Praxis umzusetzen. Zu Beginn der 90er Jahre erstellten Fachleute und politische Kreise eine Bedarfsanalyse der Freiburger Archäologie. Seit dem Einzug des Amtes in die neuen Räumlichkeiten auf der Oberen Matte im Jahr 1997 standen für die Archäologie zudem ein Konservierungs- und Restaurierungslabor sowie angepasste Arbeits- und Werkstatträume für die Bearbeitung der zahlreichen ausgegrabenen Fundgegenstände im Kanton zur Verfügung.

In der gleichen Zeit nahm ein Projekt Form an: der Aufbau eines Museums in der Broye. Das 2000 in Vallon eröffnete Römermuseum ist ausgestattet mit einem Raum für Sonderausstellungen, in dem Fundgegenstände, unter anderem solchen aus der kantonalen Sammlung, präsentiert werden.

Darüber hinaus ist die der Archäologie gewidmete regionale Museumlandschaft im Wandel begriffen. Das 2001 in Hauterive eröffnete Neuenburger Laténium hat sich zum Vorzeigemuseum für prähistorische Pfahlbauten in der Westschweiz entwickelt. Der Kanton Waadt bemüht sich seinerseits seit mehreren Jahren, Aventicum, die Hauptstadt des römischen Helvetiens, mit einem neuen Museum in der Broye auszustatten.

Auch wenn ein archäologisches Museum sicherlich auf der Wunschliste steht, hat dieses Projekt in den kommenden Jahren keine Priorität. Das AAFR setzt sich daher weiterhin dafür ein, die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit anderen bestehenden Freiburger Institutionen, insbesondere mit dem MAHF, optimal zu nutzen, und ist offen für punktuelle Projekte mit den bestehenden regionalen Institutionen. Gleichzeitig sorgt es entsprechend der Prioritäten der Projekte und der verfügbaren Mittel in seinen Werkstätten und Büros für die Erfüllung seiner Konservierungs- und Forschungsaufgaben an Fundgegenständen.

In finanzieller Hinsicht ist zu beachten, dass neben einem Investitionsbetrag für die Anpassung eines bestehenden oder den Bau eines neuen Raums ein beträchtlicher Betrag für die Betriebskosten bereitgestellt werden muss. Denn der Betrieb einer Dauereinrichtung mit der nötigen Grösse, damit diese für Besucherinnen und Besucher das ganze Jahr über attraktiv ist, braucht entsprechende Mittel. Der Bau eines kleinen Museums an der Fundstätte in Vallon kostete Ende der 90er Jahre 4 Millionen Franken und die Betriebskosten belaufen sich jährlich auf 230 000 Franken, ohne die direkten Leistungen des AAFR. Dieses Museum wird im Schnitt jährlich von 5000 Personen besucht.

Im Bereich der Kultur und Geschichte will der Staatsrat zunächst zwei anderen Einrichtungen Priorität einräumen: dem Naturhistorischen Museum, das bereits lange auf der Warteliste steht, sowie der Kantons- und Universitätsbibliothek, deren Sammlungen ebenfalls besser erschlossen werden sollen.

III. Schlussbemerkungen

Es ist bereits eine gesetzliche Grundlage für ein archäologisches Museum vorhanden und alle Aufgaben eines solchen Museums, wie sie gemäss KISG (Art. 38) vorgesehen sind, werden bisher vom AAFR erfüllt. Auch wenn ein Zusammenschluss mit dem Waadtländer Projekt, in Aventicum ein neues römisches Museum zu errichten, nicht ausgeschlossen ist, so ist in den kommenden Jahren nicht geplant, ein Archäologiemuseum in unserem Kanton aufzubauen. Denn in diesem

Bereich hat die Zusammenlegung der archäologischen Sammlung im Rahmen des geplanten interinstitutionellen Kulturgüterdepots SIC Vorrang. Entsprechend empfiehlt Ihnen der Staatsrat, das Postulat abzulehnen.

31. Oktober 2017