

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.	2021-CE-193	Rapport <i>Bericht</i>	Programme gouvernemental 2022 – 2026 <i>Regierungsprogramm 2022 - 2026</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2022-DFIN-76	Rapport <i>Bericht</i>	Plan financier 2022-2026 <i>Finanzplan 2022-2026</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2022-GC-200	Requête Eingabe	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 « Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! » <i>Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren für die Behandlung der Motion 2022-GC-198 "Wahnsinn bei den Krankenkassenprämien: Die Freiburger Bevölkerung schnell und wirksam entlasten!"</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Marie Levrat Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>		
6.	2020-DEE-2	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D) <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Fonds für aF&E)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Solange Berset Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
7.	2022-DFIN-52	Rapport Bericht	Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés (Rapport sur postulat 2022-GC-119) - Suite directe <i>Studie über die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren (Bericht zum Postulat 2022-GC-119) - direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

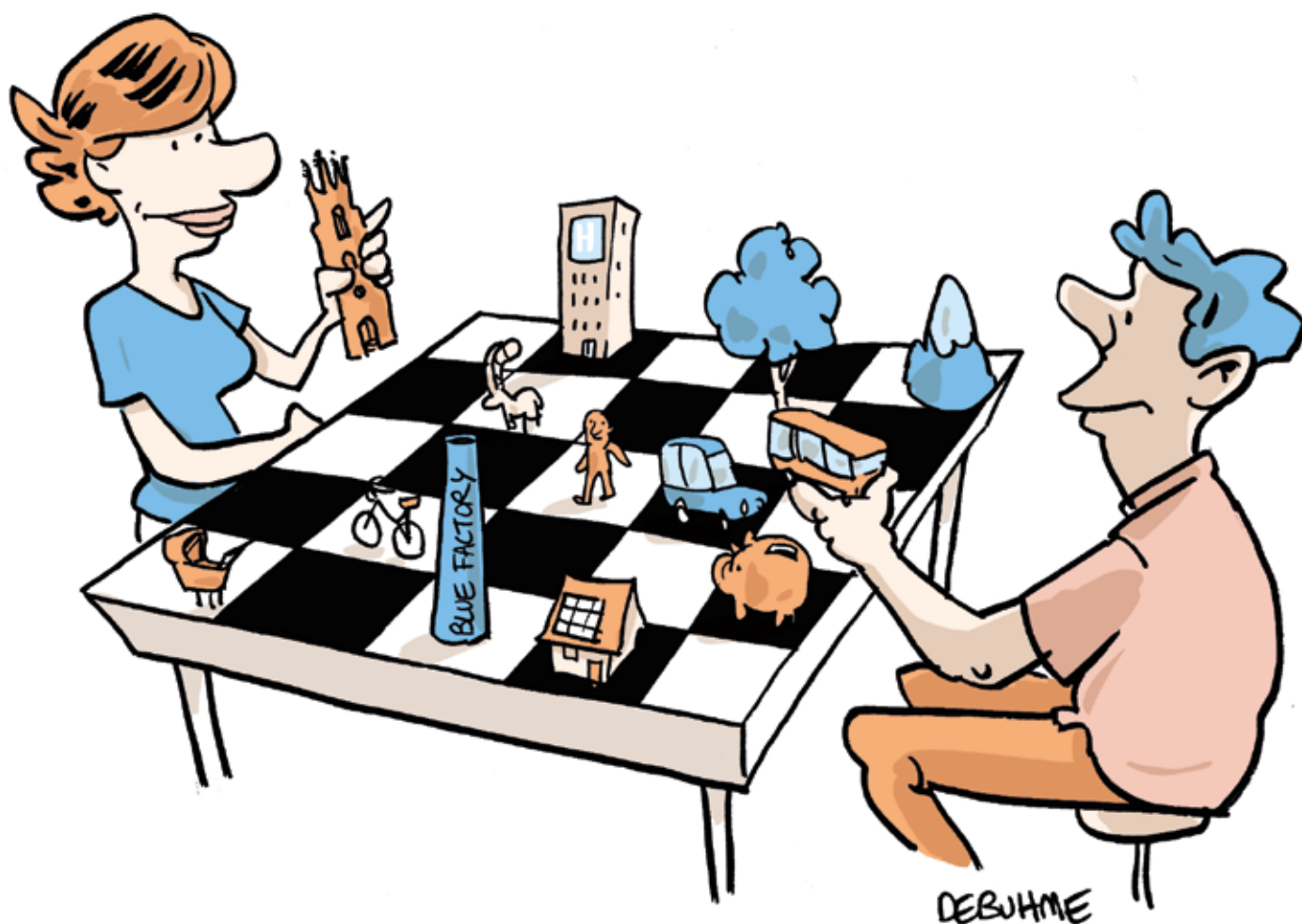
N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
8.	2022-DSJ-35	Rapport <i>Bericht</i>	Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton ? (rapport sur postulat 2020-GC-18) <i>Welche Anerkennung und Unterstützung für Sportvereine in unserem Kanton? (Bericht zum Postulat 2020-GC-18)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Programme gouvernemental de la législature 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Programme gouvernemental de la législature 2022–2026

—

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 de la législature 2022–2026 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Olivier Curty

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, juin 2022

Table des matières

Préambule	6
Etat des lieux du canton de Fribourg	9
Démographie	9
Emplois	11
Economie	13
Société	15
Environnement	15
Vision 2035	16
Valeurs	17
La structure de l'action durant la législature	19
Trois axes stratégiques et deux axes facilitateurs	19
Cinq thèmes prioritaires	19
Les actions du programme gouvernemental	20
1. Axe stratégique: Economie et innovation	21
1.1 Formation et éducation numérique	22
1.1.1 Priorité: Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique	23
1.1.2 Faire évoluer la maturité gymnasiale et les autres formations du secondaire II	24
1.1.3 Regrouper la formation du corps enseignant sous un même toit	24
1.1.4 Faciliter l'employabilité des adultes	25
1.2 Développement des pôles d'innovation	26
1.2.1 Mettre en place un écosystème favorable et attractif et la politique foncière active	26
1.2.2 Renforcer le potentiel entrepreneurial de la jeunesse	27
1.2.3 Concrétiser la stratégie agroalimentaire	27
1.2.4 Positionner l'Institut Adolphe Merkle	28
1.2.5 Adapter les infrastructures pour la faculté des sciences et de médecine et la faculté de droit	29
1.2.6 Développer le Campus Grangeneuve	29
1.2.7 Promouvoir une agriculture innovante	30

1.3. Tourisme, culture et patrimoine	31
1.3.1 Promouvoir un tourisme durable, connecté à la culture et au patrimoine	32
1.3.2 Encourager la culture et en faciliter l'accès	33
1.3.3 Rendre les prestations des bibliothèques et du conservatoire accessibles dans tout le canton	34
1.3.4 Valoriser le patrimoine	34
1.3.5 Investir dans les infrastructures: BCU, MHNF, SIC	35
1.3.6 Digitaliser les fonds culturels	35
<hr/>	
2. Axe stratégique: Cohésion sociale	36
<hr/>	
2.1. Structures sanitaires et santé	37
2.1.1 Priorité: Soutenir le développement des structures sanitaires	37
2.1.2 Promouvoir la santé physique et mentale	38
2.1.3 Implémenter les conditions cadre pour les personnes âgées et les personnes fragilisée	38
2.1.4 Aider les victimes de violence	38
2.1.5 Poursuivre la mise en place de la médecine scolaire	38
2.2. Jeunesse, perspectives, prévention et sport	39
2.2.1 Mettre en œuvre la stratégie nationale d'orientation	40
2.2.2 Aider les jeunes en difficulté à s'insérer	40
2.2.3 Renforcer l'accompagnement social en milieu scolaire	40
2.2.4 Accompagner les jeunes en difficulté et les familles fragilisées	41
2.2.5 Créer un centre de compétence sport et santé	41
2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion	42
2.3.1 Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles	42
2.3.2 Renforcer le dispositif de l'aide sociale	42
2.3.3 Pérenniser l'observatoire du logement et immobilier	43
2.3.4 Intégrer les élèves en situation de handicap	43
2.3.5 Orienter les jeunes avec des besoins éducatifs spécifiques	44
2.3.6 Intervenir précocement auprès des jeunes atteints d'un trouble autistique	44
<hr/>	
3. Axe stratégique: Transition environnementale	45
<hr/>	
3.1. Plan climat et préservation des ressources	46
3.1.1 Priorité: Mettre en œuvre le Plan climat	46
3.1.2 Développer une stratégie pour la protection des sols	47
3.1.3 Appliquer les principes de l'urbanisme durable	47
3.1.4 Protéger les eaux	47
3.1.5 Réaliser la stratégie de biodiversité	47
3.1.6 Préserver le paysage	48
3.1.7 Adapter les outils de pilotage	48
3.1.8 Définir une feuille de route pour l'économie circulaire	48

3.2. Transition énergétique	49
3.2.1 Encourager la rénovation des bâtiments	49
3.2.2 Produire de l'énergie renouvelable	50
3.2.3 Organiser la formation	50
3.2.4 Assainir le parc immobilier de l'Etat	50
3.3. Mobilité durable	51
3.3.1 Augmenter l'offre en transports publics	51
3.3.2 Préparer la mise en place de systèmes de transport haute capacité	52
3.3.3 Développer le réseau cyclable et promouvoir le vélo	52
3.3.4 Créer et améliorer les plateformes multimodales	53
3.3.5 Encourager l'électromobilité	53
3.3.6 Mettre en place la stratégie de mobilité du personnel de l'Etat	54
3.3.7 Récolter et valoriser les données sur la mobilité	54
<hr/>	
4. Axe facilitateur: Gouvernance	55
<hr/>	
4.1 Gouvernance régionale et bilinguisme	56
4.1.1 Priorité: Moderniser l'organisation des collectivités publiques	56
4.1.2 Réviser la législation sur les communes	57
4.1.3 Optimiser les infrastructures liées au chômage	57
4.1.4 Mettre en place un modèle de conduite de crise intégratif	58
4.1.5 Mettre sur pied une législation sur les langues officielles	58
4.1.6 Systématiser les projets d'immersion dans la langue partenaire	58
<hr/>	
5. Axe facilitateur: Digitalisation	59
<hr/>	
5.1 Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique	60
5.1.1 Priorité: Etablir le guichet virtuel	60
5.1.2 Assurer la sécurité de l'information et gérer l'obsolescence	61
5.1.3 Mettre à disposition les données	61
5.1.4 Promouvoir la cybersécurité	61
<hr/>	
6. Finances	62
<hr/>	
6.1 Contexte légal	62
6.2 Aperçu général des directives fixées par le Conseil d'Etat	62
6.3 Incertitudes et appréciation des principaux risques	63
6.4 Résultats initiaux du projet de plan financier	64
<hr/>	
7. Conclusions	68
<hr/>	

Préambule

Au moment d'établir son programme de législature, le Conseil d'Etat s'est projeté à l'horizon 2035 en réfléchissant au canton qu'il veut laisser aux enfants d'aujourd'hui. Il exprime ses vœux pour la future jeunesse fribourgeoise

à travers une vision du Fribourg de demain. Le Gouvernement se veut à la fois ambitieux et réaliste: un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues et qui aspire à une qualité de vie durable. Oser sortir de ce

qui nous a freiné dans le passé, tout en renforçant ce qui fait nos atouts et notre spécificité, est une autre manière d'exprimer cette vision. Cette approche est la clé de voûte à partir de laquelle le Conseil d'Etat a défini ses priorités.

Pour se projeter dans le monde de demain, le Conseil d'Etat construit son action sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement. Déclinés à la mode fribourgeoise, ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature.

Avec une vision qui se décline à 2035, le Gouvernement fribourgeois élabore un programme qui regarde loin, bien au-delà d'une prochaine législature et dont les impacts porteront sur notre jeunesse.

Dans l'axe stratégique de l'économie et de l'innovation, le Conseil d'Etat veut mettre l'accent premier sur la formation numérique, afin de donner à la jeunesse les outils nécessaires pour se profiler

dans le monde de demain. Il veut utiliser les compétences de proximité, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance de notre développement, et poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation. Et enfin, il entend faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement pour un tourisme durable.

Dans l'axe stratégique de la cohésion sociale, le Gouvernement accorde la priorité au renforcement de structures de santé, afin d'offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national. Après une période Covid qui a souligné l'importance de la cohésion sociale pour la résilience de la société, le Conseil d'Etat entend poursuivre les démarches afin de promouvoir la santé et le vivre ensemble, tout en mettant l'accent sur le sport. Un effort particulier sera consacré à soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables.



Le Gouvernement fribourgeois 2022, de g. à d.: Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC, Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME, Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF, Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF, Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN, Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS, Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS, Danielle Gagnaux-Morel, chancelière d'Etat, CHA.

Dans l'axe stratégique de la transition environnementale, le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre de la politique exprimée dans le cadre du «Plan climat», adopté à la fin de la précédente législature. Le but est de ménager les ressources naturelles et de s'adapter aux changements climatiques, afin de continuer à offrir un cadre de vie de qualité aux habitants et aux habitantes de notre canton. Le Gouvernement veut accélérer la transition énergétique et concrétiser la politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

Les trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, socles du développement. D'une part, il s'agit d'adapter la gouvernance régionale afin de doter les collectivités publiques d'une organisation plus agile et résiliente. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat veut promouvoir le bilinguisme comme atout majeur du canton. D'autre part, le Gouvernement veut poursuivre la digitalisation des prestations publiques en mettant l'accent sur le déploiement du guichet virtuel pour les prestations publiques dans l'ensemble du canton. Corolaire indispensable de la digitalisation, la sécurité numérique fera l'objet de toutes les attentions, avec en ligne de

mire la contribution de l'Etat au renforcement de la cybersécurité pour les entreprises et la population. Afin de partager le plus tôt possible ses projets avec le Grand Conseil et la population fribourgeoise, le Conseil d'Etat publie pour la première fois son programme gouvernemental avant de l'avoir complètement décliné dans le plan financier qui sera, lui, disponible en fin d'année. Les prérequis

nécessaires à la concrétisation des priorités gouvernementales, tout comme la disponibilité des ressources humaines et financières, voire des situations imprévues ou de nouvelles opportunités, auront naturellement une influence sur la vitesse de concrétisation des ambitions exprimées par le Conseil d'Etat en ce début de législature.

Nous nous engageons de manière collégiale à tout entreprendre pour réaliser le programme que nous vous présentons et nous vous souhaitons bonne lecture.



Olivier Curty



Jean-François Steiert



Jean-Pierre Siggen



Romain Collaud



Sylvie Bonvin-Sansonnens



Philippe Demierre



Didier Castella



Danielle Gagnaux-Morel

Etat des lieux du canton de Fribourg

Ce chapitre a pour objectif de présenter la situation du canton selon différents indicateurs, notamment concernant la population et l'emploi. La référence au «Cercle d'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 développés pour documenter l'étude des forces et des faiblesses d'entités politiques ou économiques.

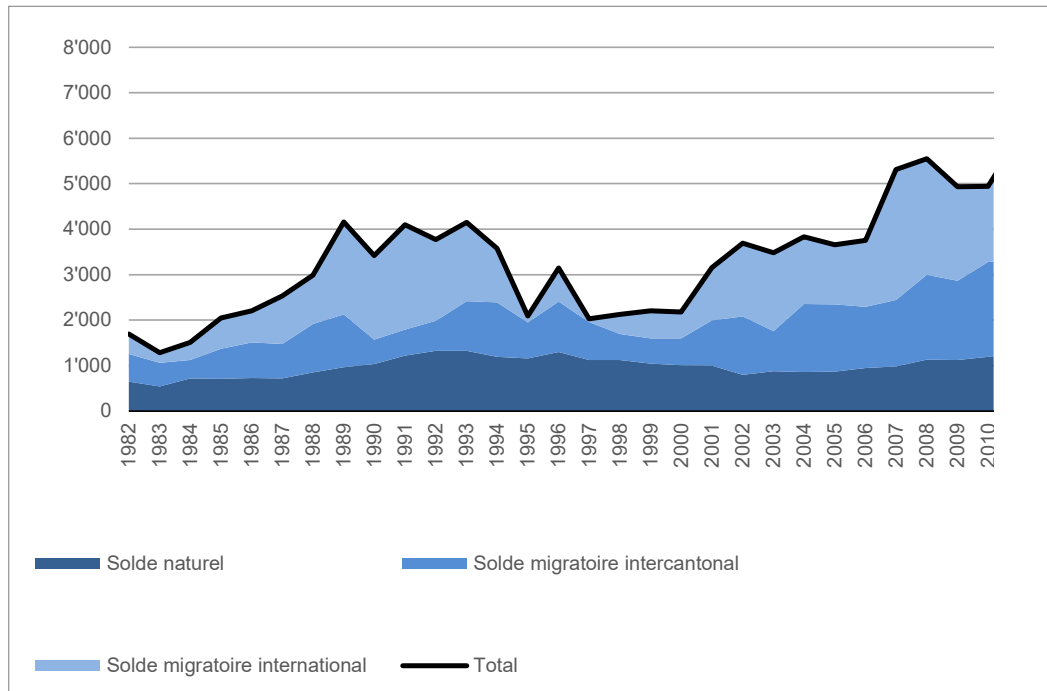
Démographie

Bien que toujours à la hausse, la dynamique de croissance démographique est, entre 2017 et 2020, redescendue à un niveau plus proche de ce que le canton connaissait avant la mise en œuvre complète de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. Entre 2017 et 2020, la croissance démographique fribourgeoise annuelle se situe dans une fourchette de 3000 à 3700 habitants et habitantes supplémentaires (2020: 3713), contre plus de 6000 dans les années 2011 à 2013.

Cela place toujours Fribourg parmi les cantons à forte progression démographique. Selon les derniers chiffres à disposition pour 2021, la tendance est à nouveau à la hausse (+4500 sur un an) réaffirmant la dynamique démographique positive.

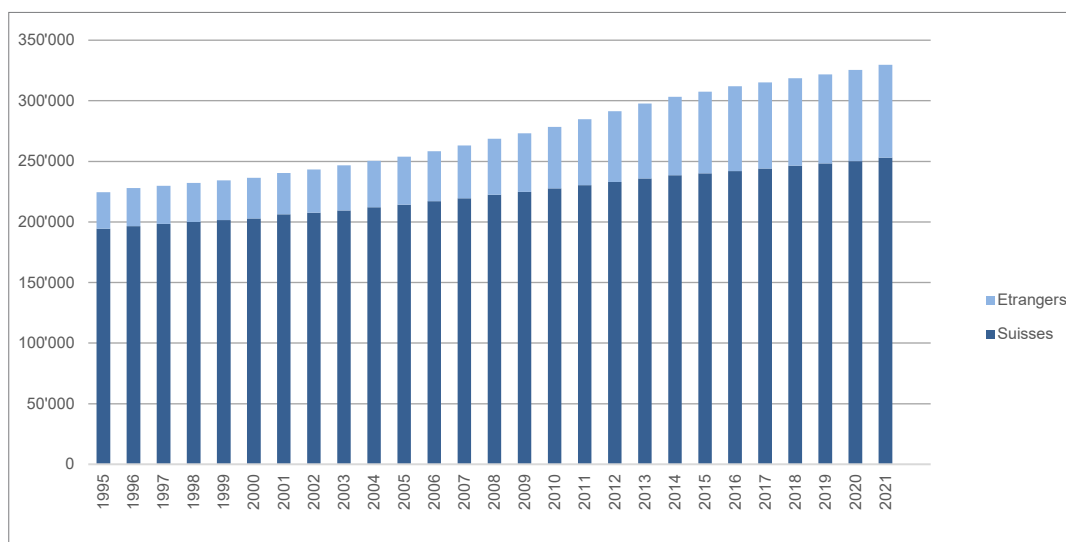
Population résidente permanente

Sources: OFS, ESPOP / STATPOP



Population résidente permanente selon la nationalité

Sources: OFS, EPOP / STATPOP



L'importante dynamique de croissance démographique du canton s'explique plus fortement par les augmentations du solde migratoire international, qui conduit à une hausse de la population étrangère, et du solde migratoire intercantonal, que par le solde naturel. Sur la base des dernières projections disponibles (SStat 2022-2050), le Service cantonal de la statistique table sur une population de 372 000 à 418 000 résidents

permanents en 2050, tout en rappelant que les scénarii 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.

Emplois

La statistique structurelle des entreprises met en évidence le dynamisme fribourgeois en termes d'emplois. Sur la période 2011 à 2019, on enregistre 12 655 emplois en équivalent plein temps (EPT) additionnels, soit une augmentation de 11,9 %, nettement supérieure à la moyenne des cantons qui s'affiche à 8,8 %. Depuis 2011, le secteur tertiaire est celui qui a le plus fortement progressé dans le canton de Fribourg (14,9 % selon les EPT) alors que le secteur secondaire a enregistré une progression de 9,0 % et que le secteur primaire a connu une baisse de 4,6 %. Globalement le tertiaire est le secteur économique en forte croissance, à l'exception de la forte hausse du secteur secondaire en Gruyère.

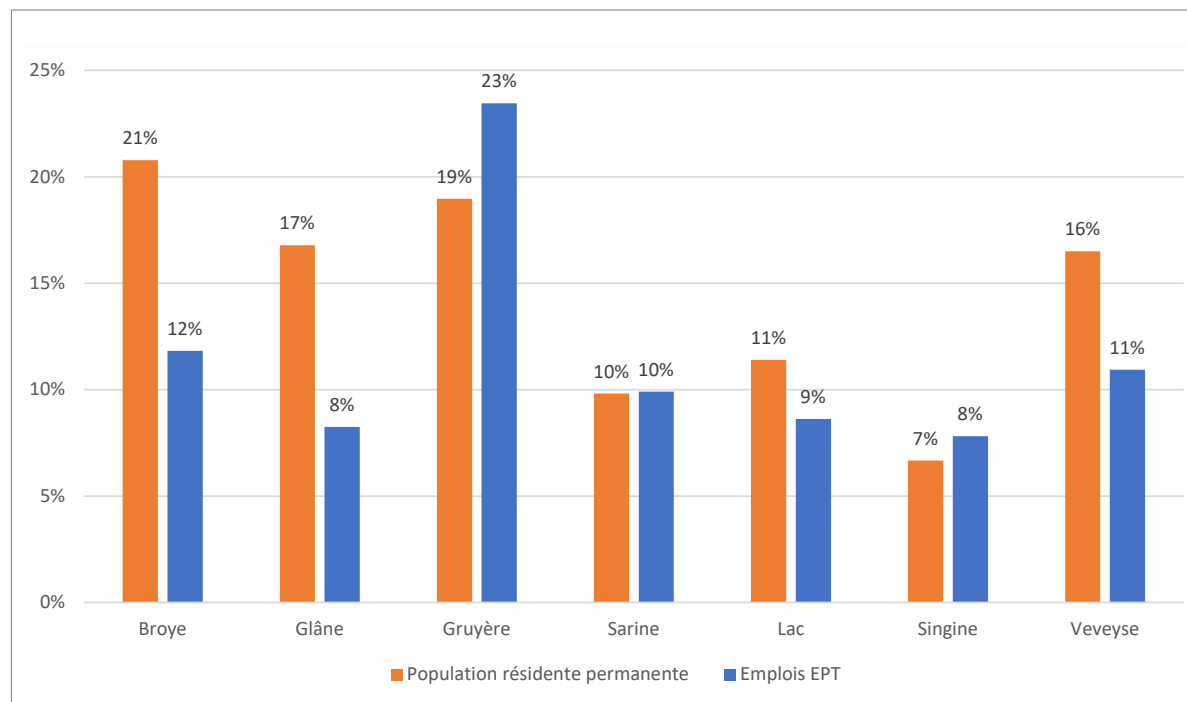
Au niveau des branches, entre 2011 et 2019, pour l'ensemble du canton, c'est l'industrie pharmaceutique (+69 %, 400 EPT), l'industrie alimentaire (+ 700 EPT) et les branches Télécommunication et Activités informatiques & services d'information (à elles deux, plus de 700 EPT) qui sont les plus dynamiques.

Tous les districts ont connu une croissance des emplois depuis 2011. La croissance la plus importante concerne la Gruyère (23,5 %; +4'187 EPT), devant la Broye (11,8 %; +912 EPT) et la Veveyse (10,9 %; +503 EPT). Suivent les districts de la Sarine (9,9 %; +4'645 EPT), du Lac (8,6 %; +996 EPT), de la Glâne (8,2 %; +518 EPT) et de la Singine (7,8 %; +894 EPT).

Entre 2011 et 2019, on peut constater que certains districts ont vu une forte hausse de la population résidente permanente. Il s'agit des districts de la Broye (+20,8 %), de la Gruyère (+19,0 %), de la Veveyse (+16,5 %) et de la Glâne (+16,8 %). A l'exception notable de la Gruyère, ces districts sont marqués par une hausse beaucoup plus importante de la population que des emplois en EPT, renforçant leur statut de régions résidentielles. Si l'on regarde la situation en 2019, on constate que la Sarine et dans une moindre mesure la Gruyère ont une part d'EPT plus élevée que la part de la population résidente permanente. Ces deux districts, avec les agglomérations de Fribourg et de Bulle constituent les principaux moteurs économiques du canton.

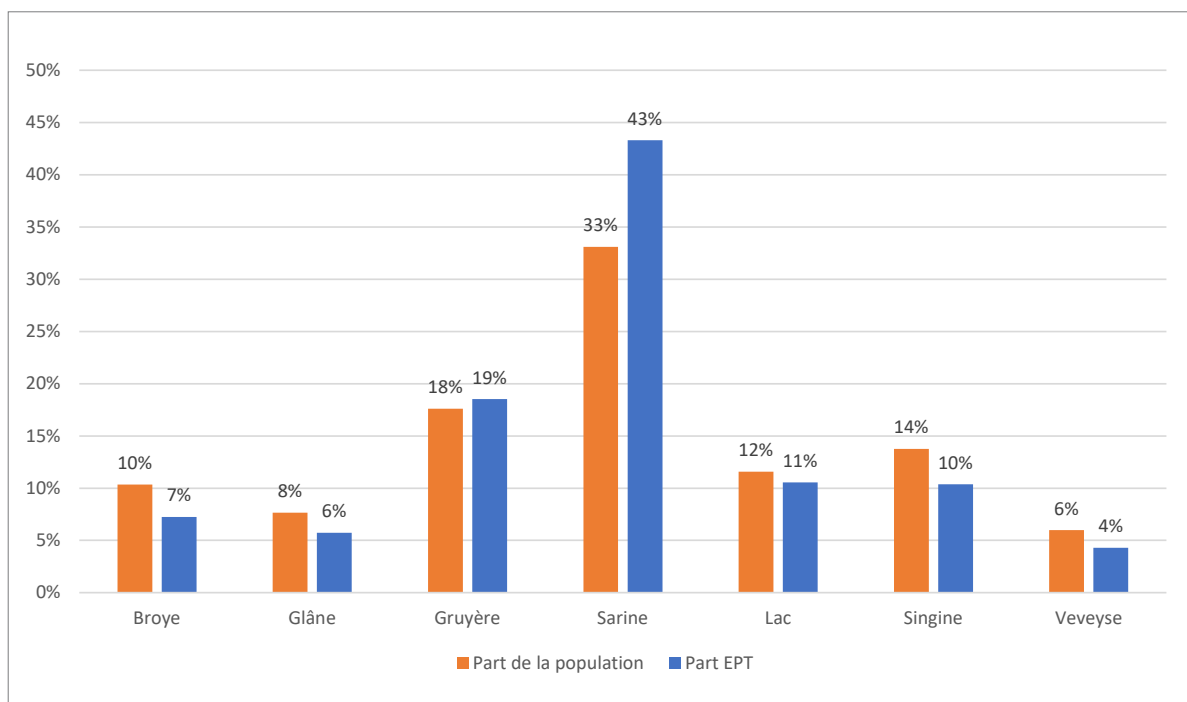
Croissance de la population résidente permanente et des emplois (en EPT) par district: 2011-2019

Sources: OFS, STATPOP et STATENT



Part d'emplois (en EPT) et part de la population résidente permanente par district: 2019

Sources: OFS, STATPOP et STATENT



Economie

Le système de comparaison intercantonale «Cercle Indicateurs» permet de documenter quelques-unes des forces et des faiblesses du canton, tout en ne pouvant prétendre à une représentativité exhaustive de la situation de tous les cantons.

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.

Toutefois, la part des dépenses de la construction consacrée aux travaux d'agrandissement, de transformation et d'entretien est en dessous de la moyenne des cantons. Des loyers abordables font également partie des atouts économiques du canton et bien que le taux de chômage soit légèrement supérieur à la moyenne des cantons, il reste à un niveau très bas. 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.

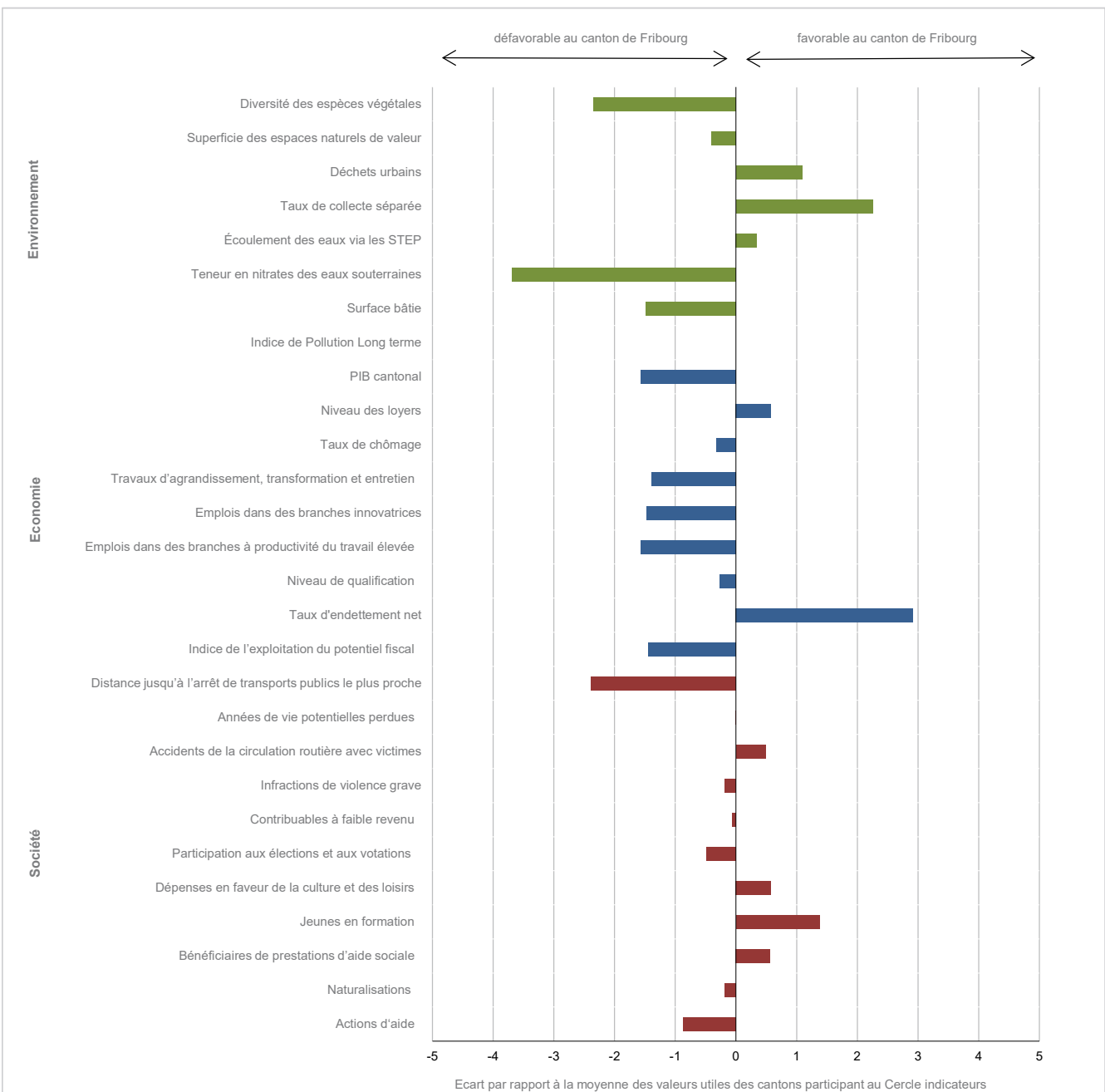
Le système de comparaison intercantonale «Cercle Indicateurs» est destiné à mesurer le développement durable dans les cantons et les villes. Les résultats sont exprimés en valeurs utiles, permettant ainsi de représenter les indicateurs sur un seul graphique, malgré leurs unités différentes. Les valeurs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



Le «Cercle d'indicateurs» permet de mesurer les progrès de développement durable des cantons et donc leur contribution aux 17 objectifs des Nations-Unis.

«Cercle Indicateurs» - Indicateurs de développement durable, écarts par rapport à la moyenne, en 2021

Sources: «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.

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 reste à un niveau historiquement bas. En revanche, l'accès aux transports publics demeure en-dessous de la moyenne des cantons participants, même s'il faut relever une amélioration constante et évidemment tenir compte de la topographie particulière de Fribourg et de son étalement urbain. Enfin, les dépenses publiques consacrées à la culture et aux loisirs se situent désormais dans la moyenne des cantons participants.

Environnement

Les indicateurs environnementaux laissent au canton de Fribourg une certaine marge de progression par rapport à la moyenne des cantons participant au Cercle des indicateurs, par exemple concernant la situation au niveau de la diversité des espèces végétales ou encore des nitrates dans les eaux souterraines, en raison notamment du caractère agricole du canton. Les indicateurs sur la production de déchets urbains et le taux de collecte

séparée placent favorablement le canton. D'autres indicateurs hors «Cercle d'indicateurs» comme l'émission moyenne de CO₂ des voitures neuves placent également Fribourg en position légèrement favorable par rapport à la moyenne nationale. En revanche, les Fribourgeois et Fribourgeoises utilisent moins les transports publics que l'ensemble des Suisses et des Suissesses (chiffres 2015).

Vision 2035



En 2035, les enfants qui naissent au moment où nous élaborons ce programme gouvernemental entreront dans l'adolescence. C'est en imaginant le monde que nous leur souhaitons, que le Conseil d'Etat a conduit ses réflexions: de quoi ont-ils besoin? quelle société, quelle nature, quel héritage souhaitons-nous leur laisser?

Canton le plus jeune de Suisse, Fribourg est un lieu de contraste qui combine de manière singulière villes et campagnes, recherche de pointe et produits du terroir, culture francophone et germanophone.

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable.

Nous voulons profiler notre canton et nous distinguer entre les grands pôles économiques du pays, tout en affirmant nos ambitions en matière de développement durable et d'innovation.

Tous les cantons aspirent à un avenir prospère, à un développement économique par le biais de l'innovation. Fribourg soigne cette évolution

en offrant à ses habitants et habitantes un cadre de vie agréable, entre une nature préservée et un urbanisme durable. Fribourg valorise sa position à la croisée des cultures et des langues du pays.

Valeurs

Afin d’accomplir sa mission et atteindre ses objectifs, le Conseil d’Etat a décidé de faire siennes des valeurs qu’il décline dans différentes politiques, dont les ressources humaines (RH), et de les considérer comme lignes directrices pour l’accomplissement de sa mission au service de la population fribourgeoise:

Le Conseil d’Etat s’appuie sur des valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l’avenir du canton.

Agilité

Capacité à répondre au changement, à modifier les méthodes de travail, les façons de penser et de fonctionner afin d’évoluer vers un modèle plus flexible et réactif aux besoins de la population.

Durabilité

Intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux de manière à répondre aux besoins du présent sans compromettre la qualité de vie des générations futures.

Orientation citoyens

Répondre aux attentes des citoyens et citoyennes de manière efficace, efficiente et avec des moyens et canaux de communication adaptés.

Ces trois valeurs guident déjà la politique RH de l’Etat. Un personnel qualifié est le garant d’un service public de qualité. Par la mise en œuvre de sa politique du personnel, l’Etat de Fribourg crée les conditions de travail permettant de s’adapter aux changements, d’attirer et de fidéliser des collaborateurs et collaboratrices motivé-e-s et compétent-e-s.

VISION 2035

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable

Valeurs

Agilité • Durabilité • Orientation citoyens

Trois axes stratégiques inspirés du développement durable

1. ECONOMIE ET INNOVATION

Former des adultes de demain capables d'accompagner les enjeux sociétaux. Utiliser nos compétences de proximités, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance de notre développement. Faire de notre culture et notre patrimoine des atouts clés de notre positionnement touristique

2. COHESION SOCIALE

Adapter nos structures de santé de façon à les intégrer harmonieusement au paysage Suisse dans le domaine. Promouvoir la santé et le vivre ensemble par le sport. Soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables

3. TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

Mettre en œuvre une politique climatique préservatrice de notre cadre de vie. Adapter notre gestion de l'énergie et de la mobilité pour le bien-être de notre population

1.1 Formation et éducation numérique

Développement d'une stratégie d'éducation numérique à l'école obligatoire, au post-obligatoire général et dans la formation professionnelle

2.1 Santé et structure sanitaire

Adapter et renforcer les structures sanitaires (pôle santé de Bertigny et centres de santé régionaux)

3.1 Plan climat et préservation des ressources

Mettre en œuvre une politique transversale de préservation des ressources naturelles et adaptations aux changements climatiques

1.2 Développement des pôles d'innovation

Favoriser l'innovation, le transfert technologique et la transition vers l'industrie 4.0

2.2 Jeunesse, perspectives, prévention et sport

Soutien des enfants et des jeunes dans le domaine de la santé (prévention et promotion), du vivre ensemble et du sport

3.2 Transition énergétique

Accélérer la transition énergétique, mettre en œuvre une politique énergétique durable, renouvelable, responsable, rationnelle, efficace et économe

1.3 Tourisme, culture et patrimoine

La culture et le patrimoine sont mis en valeur. Cela favorise l'économie, le tourisme et la cohésion

2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion

Renforcer la protection, le pouvoir d'agir et l'autonomie des personnes vulnérables et des familles et favoriser l'inclusion

3.3 Mobilité durable

Politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact des moyens de transport utilisés sur l'environnement

Deux axes facilitateurs, socles de notre développement

4. Gouvernance : Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme un atout majeur du canton

5. Digitalisation : L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. L'Etat contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton

La structure de l'action durant la législature

Trois axes stratégiques et deux axes facilitateurs

La politique de la législature est construite en déclinant les trois volets du développement durable en trois axes stratégiques : économie et innovation – cohésion sociale – transition environnementale. Les trois axes stratégiques sont portés par deux axes facilitateurs transversaux, indispensables à la concrétisation des axes stratégiques. Des choix ont été faits pour intégrer les thèmes de travail de la législature dans les trois axes stratégiques retenus par le Conseil d'Etat. En réalité, les chapitres du programme gouvernemental s'articulent de manière équilibrée dans les trois principes constitutifs du développement durable : l'économie, le social et l'environnement. Il en va de même des axes facilitateurs et plusieurs thèmes auraient pu être intégrés de manière différente en fonction de l'accent qu'on donne aux activités qu'il est prévu d'y déployer.

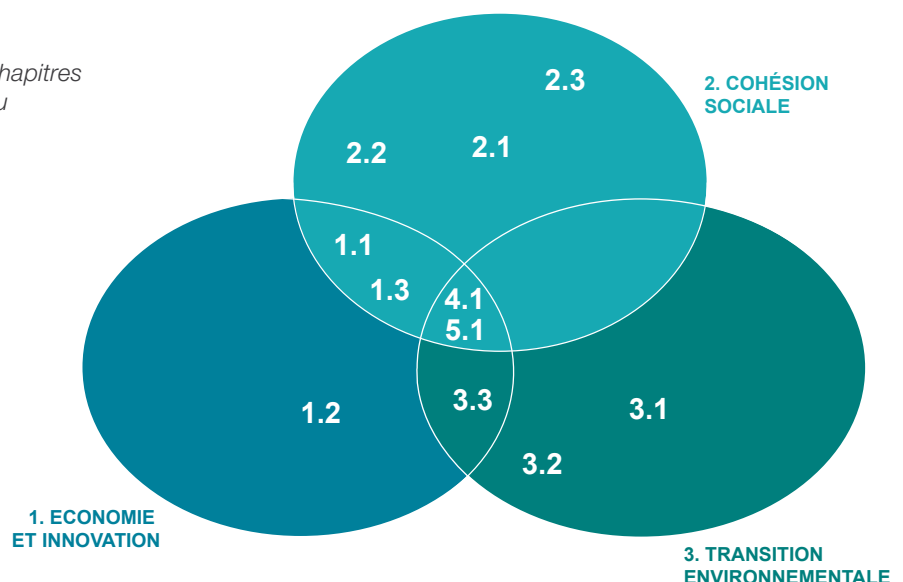
Cinq thèmes prioritaires

Le Conseil d'Etat entend accorder une attention particulière à cinq thèmes, dont il fait les priorités de son programme, parce que leur concrétisation est essentielle pour l'avenir de notre canton :

- > Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique.
- > Soutenir le développement des infrastructures sanitaires.
- > Mettre en œuvre le Plan climat.
- > Moderniser l'organisation des collectivités publiques, régionales et locales.
- > Etablir le guichet virtuel.

Cette priorisation vise notamment à orienter les réflexions lorsqu'il s'agira d'arbitrer l'allocation des ressources.

Le schéma montre la répartition des chapitres du programme selon les trois piliers du développement durable.



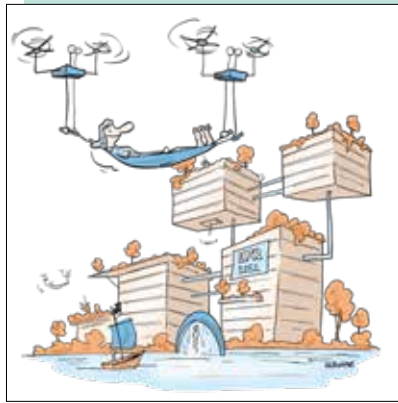
Les actions du programme gouvernemental

Trois axes stratégiques

1. Economie et innovation



2. Cohésion sociale



3. Transition environnementale



Deux axes facilitateurs

4. Gouvernance

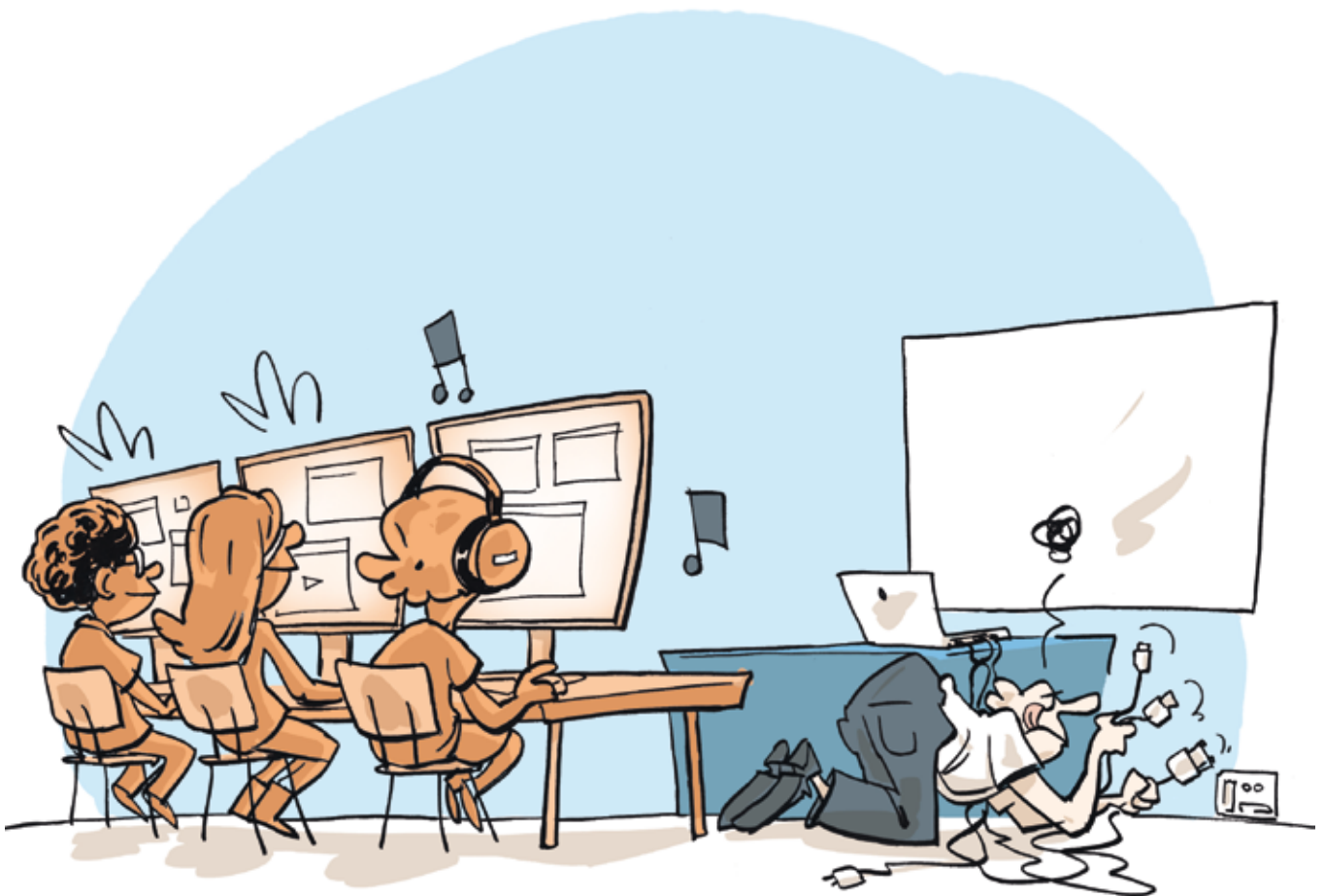


5. Digitalisation



1 Axe stratégique: économie et innovation

Former des adultes de demain pour les préparer à faire face aux enjeux sociétaux. Utiliser les compétences de proximité, simplicité et pragmatisme, comme fers de lance du développement. Faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement touristique.



DEBUHNE

1.1 Formation et éducation numérique

Les technologies liées à l'informatique ont grandement développé les moyens d'action pédagogiques du corps enseignant. Elles permettent de moderniser les contenus, de créer des situations pédagogiques nouvelles donc de diversifier les approches. Il sera primordial que le corps enseignant et les écoles puissent élaborer ou acquérir matériels, logiciels et produits multimédias répondant à leurs besoins.

Afin de réaliser le potentiel de ces atouts, des grands projets de construction et de rénovation des infrastructures actuelles sont nécessaires. En plus d'accroître la crédibilité de nos institutions de formation, ces travaux auront un impact positif sur leur empreinte écologique, conformément aux objectifs nationaux en matière de climat. La formation des adultes contribue non seulement à la croissance économique mais aussi à l'épanouissement personnel. Elle doit se développer afin de répondre aux nouveaux besoins du marché du travail (notamment dans les métiers du numérique et ceux générés par le développement durable) et se faire connaître des personnes concernées.



« Les innovations de ces prochaines années seront décisives pour assurer aux jeunes un futur professionnel prometteur et réalisable dans le canton. Cela passe aussi par l'éducation au développement durable. »

Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC

1.1.1 Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique

Priorité

L'école doit assurer l'acquisition des connaissances et des compétences fondamentales afin de préparer les élèves au monde d'aujourd'hui et de demain. Si le canton de Fribourg a rapidement souhaité inclure au programme scolaire les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) qui transforment profondément notre société, les évolutions constantes de la numérisation et les nouvelles exigences des plans d'études en matière de numérisation nécessitent aujourd'hui une actualisation du concept. Dans l'optique d'améliorer l'égalité des chances entre les élèves, une mise à niveau technologique des écoles est nécessaire. Le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied une stratégie globale d'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises de scolarité obligatoire et spécialisées. Celle-ci vise la création d'un cadre clair et harmonieux afin d'accompagner les directions d'écoles dans leur transition vers une intégration du numérique dans l'enseignement, aussi bien sur le plan didactique, matériel, qu'organisationnel. Mise en œuvre du Plan d'étude Education Numérique (PER EdNum), au post-obligatoire général (y compris BYOD [Bring Your Own Device] / AVEC [Apportez Votre Equipement personnel de Communication] et professionnel avec le projet COPE (abréviation de l'anglais corporate owned, personally enabled) ou «propriété de l'entreprise avec accès privé».

L'adaptation de l'école à la transformation digitale de la société améliorera l'autonomie des élèves sur le marché du travail grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.



1.1.2 Faire évoluer la maturité gymnasiale et les autres formations du secondaire II

L'entrée en vigueur de la révision du règlement/ordonnance de reconnaissance de la maturité gymnasiale et du nouveau plan d'études cadre (PEC) est actuellement prévue au mois d'août 2024. Dans la foulée, le plan d'études cantonal, la grille horaire, le règlement des études gymnasiales et les conditions d'accès devront être adaptés afin de délivrer les premiers titres «nouvelle formule», vraisemblablement en 2030. La formation continue du corps enseignant devra tenir compte des nouveautés qui seront introduites. L'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances fédérales et des nouveaux plans de formation d'employé-e de commerce CFC a été fixée à la rentrée 2023. Dans la nouvelle formation commerciale initiale (CFC), les connaissances professionnelles sont enseignées sous la forme de compétences opérationnelles. Ces dernières remplaceront les disciplines actuelles (français, allemand, maths...). Un des enjeux principaux sera que les écoles de commerce à plein temps restent attractives et que l'articulation entre CFC et maturité professionnelle soit la plus harmonieuse possible.

La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique constituera un modèle original et attractif qui favorisera les synergies et qui se distinguera avec le bilinguisme.

1.1.3 Regrouper la formation du corps enseignant sous un même toit

Il s'agit de regrouper l'ensemble de la formation à l'enseignement (UniFR - HEP) sous le toit institutionnel de l'Université, pour créer un Centre de formation à l'enseignement centralisant tous les degrés de l'enseignement: enseignement obligatoire (1H-11H), degré secondaire supérieur et enseignement spécialisé. Ce regroupement complet de la formation à l'enseignement, incluant également la formation des enseignants et enseignantes spécialisés, favorisera de plus grandes synergies et coopérations dans l'ensemble du domaine. La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique réunissant toute la formation à l'enseignement sous un même toit à l'Université constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif dans le paysage universitaire suisse. Un modèle prometteur à plusieurs points de vue: il renforcera les activités de l'Université de Fribourg dans ce domaine au niveau national, il donnera plus de poids à la formation à l'enseignement du canton et confirmera le bilinguisme en tant que force et spécificité attractive.

1.1.4 Faciliter l'employabilité des adultes

Dans le but de favoriser la formation professionnelle chez les adultes, le Service de la formation professionnelle organise des cours adaptés (horaires, pédagogie). La formation théorique devient gratuite afin d'encourager les personnes concernées. Un projet de conseil de carrière et de bilan d'employabilité pour les adultes de 40 ans et plus (viamia) est mis sur pied sous forme d'une offre gratuite de bilan professionnel et d'orientation de carrière. Le projet comprend également le développement d'une plate-forme en ligne visant à assister les personnes concernées dans la planification de leur parcours professionnel. Le nouveau centre de carrière de Fribourg vise à être un centre de compétences et de prestations

Avec la fin des « carrières à vie » dans une seule et même entreprise, l'employabilité représente pour les salariés la capacité et l'agilité à obtenir ou à conserver un emploi à tout âge et dans différentes fonctions. Elle favorise également la performance des entreprises à court, moyen et long terme.

concernant le choix de carrière, l'insertion et l'orientation professionnelle ainsi qu'un espace de rencontre et d'accès à l'information et à l'orientation professionnelles à disposition du public dès l'école primaire. La loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière nécessite une révision globale afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie nationale de l'orientation professionnelle et de carrière et de remodeler les activités des centres d'orientation régionaux.

« La formation est centrale. Elle permet à chacun-e de se réaliser selon ses potentialités tout en améliorant son attractivité sur le marché du travail. Notre objectif est d'aider les jeunes et les adultes à choisir une voie professionnelle, une voie d'étude ou à établir un parcours de carrière à n'importe quel âge. »

Sylvie Bonvin-Sansonnens, conseillère d'Etat, DFAC



1.2 Développement des pôles d'innovation

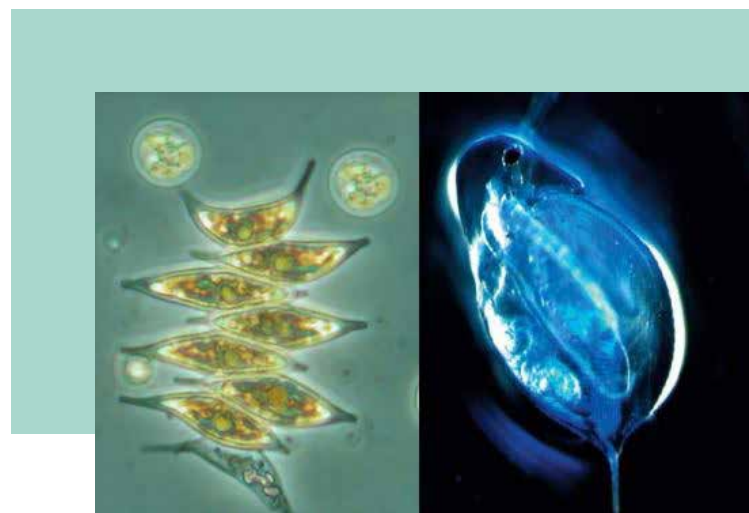
Le canton de Fribourg a pour ambition de préserver et de développer le tissu économique existant, de stimuler la création de places de travail et d'augmenter la valeur ajoutée par emploi. Il s'appuie sur ses atouts économiques et sur les investissements réalisés ces dernières années, avec comme axes principaux une focalisation sur la bioéconomie avec le secteur agroalimentaire, l'industrie 4.0 et le renforcement de l'économie diversifiée. Le canton compte également exploiter le potentiel entrepreneurial de sa jeunesse, en favorisant notamment les nouveaux écosystèmes émergents, en réunissant les entreprises, des centres de recherches publics et privés, ainsi que les Hautes Ecoles.

1.2.1 Mettre en place un écosystème favorable et attractif et la politique foncière active

Fribourg s'impose comme un pôle économique et d'innovation: il aspire à un positionnement de leader dans la bioéconomie et l'industrie 4.0 réunissant entreprises, centres de recherche publics et privés ainsi que les Hautes Ecoles. Le Conseil d'Etat entend mettre en place un écosystème favorable et attractif pour stimuler la compétitivité et l'innovation par le développement d'une fiscalité attractive (patent-box plus conséquente), par l'allègement fiscal total des start-ups pour les premières cinq années de leur existence, par la mise

en place d'infrastructures soutenant l'innovation, et par le maintien du programme Phare Fribourg pôle d'innovation et de création d'emploi. (ex: renforcement de la présence de l'EPFL dans le domaine de la construction durable et les nouveaux matériaux, projet de partenariat privé-public pour une halle de démonstration technologique pour les biotechnologies, etc...).

Il s'agira encore de lancer des projets d'envergure démontrant la nécessité de la loi sur la politique foncière active (LPFA), de l'acquisition de nouveaux terrains et de densification (Romont...) et de capitaliser les relations avec les entreprises actives dans ce domaine.



Bioéconomie et Industrie 4.0

1.2.2 Renforcer le potentiel entrepreneurial de la jeunesse

Fribourg entend attirer des talents en mettant en place une stratégie valorisant le potentiel entrepreneurial de la jeunesse [ex: Student venture programme (HES-SO), l'Association for Student Innovation ASI] en intégrant des métriques en lien avec l'innovation pour les hautes écoles (brevets, start-ups, spin off, sensibilisation des étudiants: selon le principe «Proof of concept») et en pérennisant FriUP et Innosquare comme effet de levier pour l'innovation. Tout cela devrait mener à la création d'une maison de l'innovation.

Promouvoir l'envie et la capacité d'entreprendre chez les étudiants et enseignants-chercheurs est l'une des clés permettant de soutenir, à terme, la croissance des entreprises fribourgeoises.

1.2.3 Concrétiser la stratégie agroalimentaire

Cette stratégie s'appuie sur un écosystème fribourgeois déjà très riche dans ce secteur, et qui dépasse la moyenne suisse tant au niveau de l'emploi que de la valeur ajoutée. Le contexte actuel est particulièrement positif et propice au lancement de cette stratégie avec le renforcement d'Agroscope dans le canton et le développement des campus AgriCo et Grangeneuve-Posieux, l'entrée du canton de Fribourg dans le comité exécutif de la Swiss Food & Nutrition Valley ou encore l'obtention à Fribourg d'un NTN-Innobooster (réseau thématique national) dédié à l'agroalimentaire et financé par Innosuisse. Issue d'une approche participative, la stratégie agroalimentaire et les trois programmes phares s'inscrivent ainsi dans une dynamique puissante et ont pour but de capitaliser sur les investissements réalisés afin de multiplier leurs impacts et de confirmer l'ambition de faire du canton le leader dans ce domaine. En outre, elle est en adéquation avec les nouvelles stratégies de la promotion économique et du développement durable du canton, avec la volonté de promouvoir les principes de l'économie circulaire et les circuits courts.

1.2.4 Positionner l'Institut Adolphe Merkle

En tant que Centre de compétences national sur les nanomatériaux, l'Institut Adolphe Merkle (AMI) établira une stratégie pour la prochaine décennie, visant une expansion modérée mais importante sur le plan stratégique. S'inscrivant dans le contexte particulier du canton, avec une industrie agro-alimentaire forte, l'AMI a pour objectif d'associer le savoir-faire existant dans le domaine des matières molles à de nouvelles compétences dans le secteur de la technologie alimentaire pour mettre au point des aliments sains et de qualité, de diagnostiquer des polluants dans les aliments et de permettre une utilisation et un traitement durables des ressources naturelles. Ainsi, la création de cette

cinquième chaire dédiée aux sciences des aliments jetterait des ponts avec l'institut interdisciplinaire pour les sciences de l'alimentation que l'Université de Fribourg projette de créer, comme mentionné tant dans sa Stratégie 2030 que dans sa planification pluriannuelle. Des collaborations pourront également se faire avec le Cluster Food & Nutrition, Agroscope ainsi qu'avec le pôle d'innovation de Saint-Aubin.



« Notre économie a démontré sa grande résistance lors de la crise sanitaire et le canton va continuer à se dynamiser ces prochaines années en restant fidèle à sa devise en matière de développement économique: consolider, former, investir, innover. Les parcs d'innovation vont jouer un rôle essentiel dans cette optique. »*

Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF

* AgriCo à Saint-Aubin, BlueFactory, La Maillarde à Romont, Le Vivier à Villaz, Marly Innovation Center (MIC)

1.2.5 Adapter les infrastructures pour la Faculté des sciences et de médecine et la Faculté de droit

Le Conseil d'Etat entend construire un nouveau bâtiment pour répondre aux besoins globaux de la Faculté des sciences et de médecine pour les 30-40 prochaines années; en particulier aux besoins du département de chimie en termes de laboratoires modernes et conformes aux normes actuelles et au master en médecine. Le projet de construction du bâtiment de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, sur le site de la Tour Henri se réalise et augmente l'attractivité de l'Université.

1.2.6 Développer le Campus Grangeneuve

Il s'agira de développer un centre de compétence nationale pour la recherche, la formation et le conseil dans le domaine agricole et agroalimentaire, en collaboration avec Agroscope, en intégrant les autres domaines agricoles du canton (Bellechasse, Sorens, Saint-Aubin, Les Faverges). Plusieurs projets d'investissements (Grange Neuve avec sa nouvelle fromagerie, bâtiment pour les cultures fromagères, halle de technologie agroalimentaire) de Grangeneuve ainsi qu'une structure de collaboration avec Agroscope au niveau de l'infrastructure de base et de l'exploitation du Campus contribuera au bon développement.

Le développement du site de Grangeneuve-Posieux permettra d'accélérer la recherche appliquée à l'agriculture et contribuera à positionner le canton comme leader du secteur agroalimentaire.



Campus Grangeneuve-Posieux

1.27 Promouvoir une agriculture innovante

Le canton entend mettre en œuvre une politique agricole qui favorise l'innovation et la digitalisation ainsi que les produits de proximité, les produits AOP et les circuits courts. Le soutien financier de l'outil de production et de transformation (constructions rurales, fromageries) contribue au développement innovant et à la digitalisation du secteur agroalimentaire. Une infrastructure performante au laboratoire du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires est indispensable pour assurer la sécurité alimentaire et la santé animale. L'un et l'autre sont nécessaires pour un secteur agricole et agroalimentaire performant et innovant.

La nécessité d'une nouvelle façon de penser et d'une approche coordonnée impliquent des changements profonds de la part de tous les acteurs du système alimentaire. C'est la clé de la stratégie agroalimentaire du canton de Fribourg pour son évolution vers la durabilité et une économie circulaire.



« Un de nos principaux défi est de développer le secteur agroalimentaire en combinant les objectifs écologiques et les besoins grandissants d'approvisionnement locaux pour faire face aux crises potentielles. »

Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF

1.3 Tourisme, culture et patrimoine

Fribourg est un canton d'excursionnisme, avec une grande majorité de clientèle suisse. En comparaison avec les autres régions touristiques de Suisse, le nombre de nuitées reste toutefois relativement faible. L'insuffisance de l'offre hôtelière du canton est l'un des obstacles les plus importants au développement d'un tourisme de séjour dont l'impact économique est plus élevé. La place du tourisme dans l'économie fribourgeoise est d'ailleurs encore très récente en comparaison avec d'autres destinations touristiques suisses; le tourisme ayant pris son envol avec la construction des remontées mécaniques dans les années 1960 seulement. Le canton de Fribourg a toutefois des atouts indéniables. Au-delà de la diversité de son paysage, de sa situation géographique privilégiée et de son riche patrimoine culturel garantissant une véritable authenticité, Fribourg est un canton propice au développement de projets novateurs et ambitieux.

La crise sanitaire a montré l'importance du domaine culturel, véritable secteur économique et vecteur de cohésion sociale. En effet, la culture tout comme le patrimoine forgent l'identité d'une société qui peut alors se conjuguer au passé, au présent et au futur.

Les traces laissées par celles et ceux et celles qui nous ont précédés et qui sont révélées grâce à l'archéologie et conservées par le patrimoine, permettent d'explorer l'ancrage de notre société dans le passé. Les artistes marquent le présent en générant des moments de partage et de réflexion essentiels à l'équilibre de chacun et chacune et en participant à la cohésion de la société. Les créations d'aujourd'hui sont autant de témoignages pour les générations futures.

Avec la diversité de son paysage et son riche patrimoine culturel, Fribourg est un canton propice au développement de projets novateurs et ambitieux pouvant répondre à la nouvelle tendance du tourisme authentique.

Ainsi, l'Etat de Fribourg préserve et met en valeur les richesses du passé grâce aux méthodes appropriées. Il encourage la création actuelle tout en facilitant l'accès à l'offre culturelle existante et poursuit la mise en valeur du patrimoine commun. Finalement, il assure les conditions nécessaires pour la création et la conservation des œuvres à venir. Ces actions profitent non seulement à la population d'ici mais aussi aux gens d'ailleurs.

1.3.1 Promouvoir un tourisme durable, connecté à la culture et au patrimoine

Adoptée en octobre 2021, la loi sur le tourisme jette les bases pour développer le tourisme dans le canton ainsi que les infrastructures nécessaires, compatibles notamment avec l'aménagement du territoire, selon les principes du développement durable. Son but est de promouvoir un tourisme durable et de mettre en valeur le patrimoine

matériel, immatériel, naturel historique et industriel. Il s'agit également d'exploiter les synergies entre le tourisme, la culture, les loisirs et les autres activités économiques, notamment celles du secteur primaire. Grâce à une stratégie de développement du tourisme fribourgeois moderne et tenant compte des valeurs du canton, le Conseil d'Etat entend se positionner, avec la diversité de l'offre, sur les quatre univers que sont l'Histoire, la Gastronomie, les Lacs et les Montagnes. Dans cet environnement favorable, il s'agit d'offrir une expérience unique, authentique et proche de l'habitant aux visiteurs et aux Fribourgeois. La valorisation des produits du terroir et le renforcement de l'économie partagée augmenteront le lien entre les habitants de notre canton et nos hôtes. Un soutien accru aux projets locaux et régionaux doit permettre de mettre en réseau les acteurs du tourisme, de la culture et du patrimoine.



Le Pays de Fribourg regorge de richesses naturelles, historiques, culturelles et traditionnelles qui sont autant de cartes à jouer en matière de développement économique. L'essor du tourisme sur le territoire fribourgeois constitue en effet une occasion non négligeable pour diversifier les activités économiques cantonales. L'Etat s'engage donc pour la promotion d'un tourisme de qualité, compatible avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

1.3.2 Encourager la culture et en faciliter l'accès

La stratégie culturelle prévoit d'identifier et d'évaluer des projets innovants et de nouvelles modalités d'encouragement public-privé, afin de déterminer le potentiel de développement de projets artistiques dans le cadre d'une économie créative.

Dans la même perspective, le lien entre culture, attractivité économique et tourisme peut être renforcé. Un dispositif destiné à renforcer le lien entre innovation, économie et culture devrait être mis sur pied (projets d'impulsions prévus par un financement du Fonds de la culture).

L'aide sélective à la création doit se renforcer dans plusieurs domaines artistiques, pour faire face à l'augmentation des coûts de production et maintenir la qualité professionnelle ainsi que la compétitivité des projets artistiques fribourgeois, notamment dans les arts de la scène (par ex. résidence artistique) ainsi que dans les arts visuels et numériques. Il s'agira de poursuivre le soutien à la relève artistique notamment par le biais de la mobilité des artistes et la circulation des œuvres

(collaboration intercantonale, de soutien à la diffusion, etc.). L'encouragement des activités culturelles bilingues fait l'objet d'un renforcement par l'Office fédéral de la culture (Convention 2021-2024) avec un accent sur la collaboration intercantonale.

Tout un chacun doit avoir accès à la culture, cette dernière est au profit du bien-être et de la cohésion sociale. Les motifs financiers, physiques (handicap) ou autres, ne devraient pas constituer un obstacle à la culture. Il y a lieu d'élargir les publics intéressés et de faciliter l'accès à la culture et son partage. En particulier, la sensibilisation des enfants et des jeunes à la culture doit être améliorée. La poursuite du programme Culture & Ecole durant le programme de législature 2022-2026 est prévue afin d'atteindre tous les élèves de l'école obligatoire. Dans le même contexte, il y a lieu de consolider les mesures d'accès et la sensibilisation à la culture dans les institutions culturelles, notamment envers les familles, les jeunes, les aînés, les personnes défavorisées et les nouveaux habitants.

Les travaux d'agrandissement et de restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) permettront de créer une bibliothèque innovante et attractive digne du XXI^e siècle, qui répondra aux exigences de la société de l'information et du numérique. La mise en service de la nouvelle BCU est prévue en automne 2024.



1.3.3 Rendre les prestations des bibliothèques et du Conservatoire accessibles dans tout le canton

La population fribourgeoise doit pouvoir bénéficier d'un accès équitable à des services de bibliothèques diversifiés et de qualité dans tout le canton. Un réseau cantonal de bibliothèques de lecture publique et scolaires permettra de développer des services correspondant à ses besoins, de mutualiser les ressources et de prendre en compte la mobilité des habitants et habitantes (Vision Bibliothèques 2025). Les liens entre le Conservatoire (COF) et l'école fribourgeoise doivent être consolidés. La qualité des conditions d'enseignement ainsi que l'accès et la sensibilisation à la musique peuvent encore s'améliorer dans les districts par une réorganisation territoriale progressive du Conservatoire, qui créera des pôles régionaux d'enseignement, en concertation avec les communes.

1.3.4 Valoriser le patrimoine

Le Conseil d'Etat entend réviser le recensement des sites construits en 1991 sur tout le territoire cantonal (projet Isos & Baukultur). Il s'agira de les visiter, de les évaluer et de les classer. Mais aussi de développer une stratégie de culture du bâti faisant suite à l'adoption, par le Conseil fédéral de la stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti. Le projet patrimoine religieux procède à un état des lieux et anticipe les évolutions en la matière (recensement du patrimoine meuble et des archives dans les paroisses et couvents), en étroite collaboration avec les communautés concernées.



*Révision du recensement de 1991
Projet Isos & Baukultur*

1.3.5 Investir dans les infrastructures: BCU, MHNF, SIC

Trois grands projets d'investissement modifieront durablement le paysage culturel fribourgeois et sont en cours de travaux. L'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) offrira à la population une bibliothèque moderne avec un espace de formation et de lecture publique, l'accès aux fonds patrimoniaux ainsi que diverses prestations culturelles. La délocalisation du Musée d'histoire naturelle (MHNF) dans le quartier des Arsenaux améliorera sensiblement l'accueil du public, la valorisation des collections, tout en permettant au musée de se développer en adéquation avec l'évolution culturelle, sociale et environnementale. Enfin, la construction du futur centre de stockage interinstitutionnel cantonal (SIC), à Givisiez, améliorera sensiblement la gestion et la qualité du stockage des biens patrimoniaux.

Un accès équitable à l'information et aux connaissances, favorisé par la disponibilité des technologies de l'information et de la communication, contribue au développement durable et améliore les conditions de vie de tous.

1.3.6 Digitaliser les fonds culturels

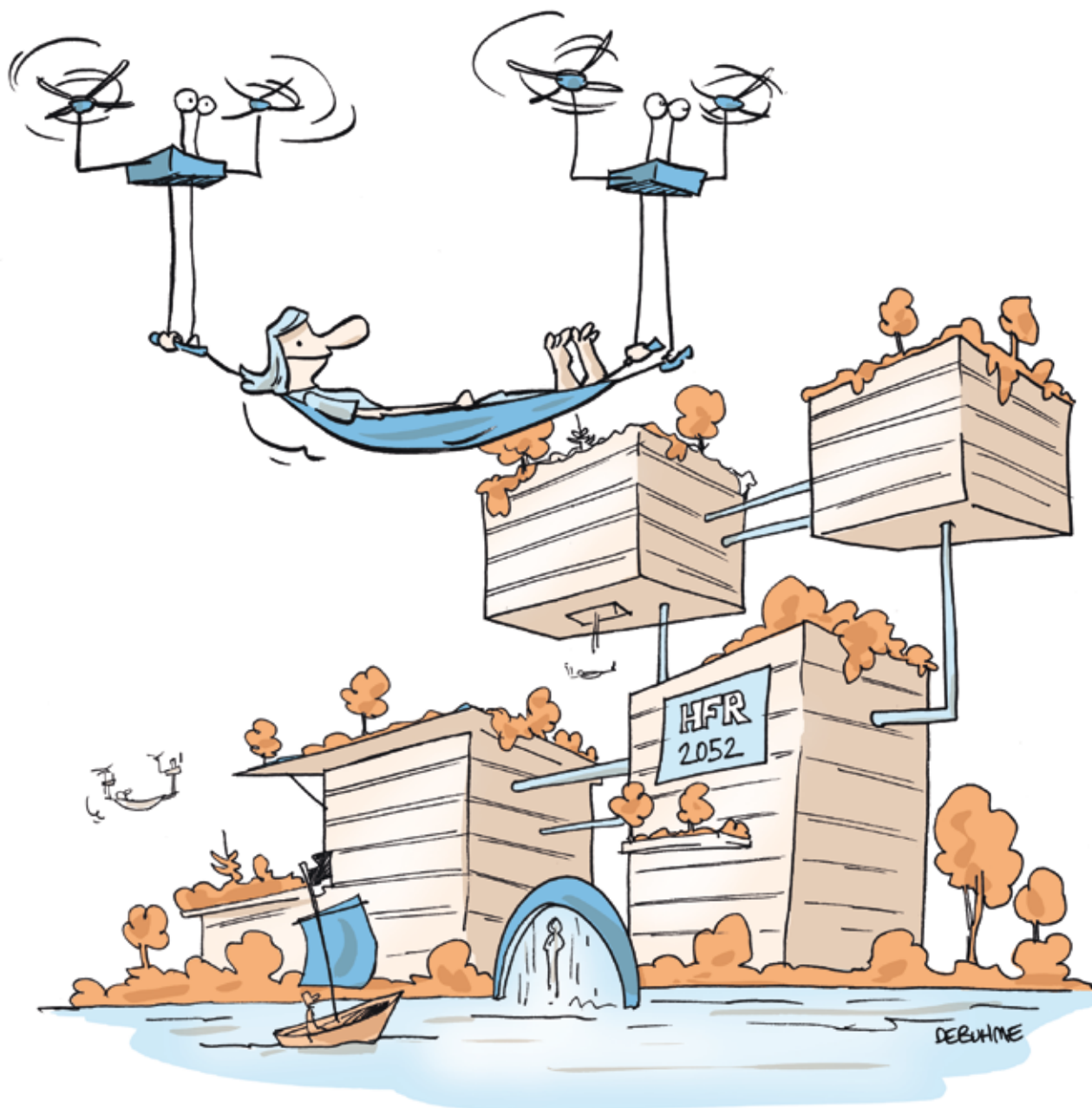
Le projet (DIGIFONDS) consiste à digitaliser les fonds existants des différentes institutions de l'Etat de Fribourg telles que les institutions culturelles ou les archives. Il s'agit notamment de photos, de négatifs, de diapositives, de plans, de rapports, de documents et des archives sous toutes formes. L'objectif de ce projet est la conservation des fonds à long terme, leur mise en valeur ainsi que l'amélioration de l'accessibilité à ces fonds. Ce projet doit également permettre la structuration des fonds dans chaque service ou institution ainsi que l'acquisition de la solution de stockage et d'accès.



Projet DIGIFONDS
Les documents des Archives de l'Etat numérisés et consultables en ligne.

Axe stratégique: cohésion sociale

Adapter les structures de santé de façon à les intégrer harmonieusement au paysage suisse dans le domaine. Promouvoir la santé et le vivre ensemble par le sport. Encadrer la jeunesse et protéger les plus vulnérables.



2.1 Structures sanitaires et santé

Le canton se prépare aux défis sanitaires futurs en créant un écosystème coordonné et transversal. Il concrétise l'adaptation et le renforcement des structures sanitaires pour assurer des soins de proximité et de qualité correspondant aux besoins de sa population. Il soutient ainsi la mise en œuvre des stratégies propres à l'HFR, au RFSM et au HIB en veillant à leur viabilité financière et parallèlement à l'accessibilité aux prestations dans les deux langues cantonales. Dans le domaine des institutions et EMS, il adapte l'offre aux besoins avérés et crée des conditions cadres pour que les Fribourgeois et Fribourgeoises vivent dans un environnement propice à la santé et bénéficient d'une bonne qualité de vie. Le canton de Fribourg agit ainsi sur le bien-être de sa population et incite les citoyens et citoyennes du canton à devenir acteurs et actrices de leur santé. Le canton développe et concrétise notamment des concepts de prestations dans divers domaines de la santé somatique et psychique, en particulier pour les personnes vulnérables et les jeunes. Il soutient les collaborations et la coordination entre les entités de l'Etat et les institutions et associations actives sur le terrain.

2.1.1 Soutenir le développement des infrastructures sanitaires

Priorité

Construction (et rénovation) HFR, RFSM, HIB et adaptation des places en institutions et EMS: l'objectif du Conseil d'Etat consiste en une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics et une adaptation de l'offre en institution pour répondre à un besoin avéré. En particulier, pour l'HFR, le but est d'améliorer sa situation financière critique pour permettre sa viabilité et la concrétisation de sa stratégie. Dans ce cadre, une révision de la loi sur le financement des hôpitaux est nécessaire.

L'objectif du Conseil d'Etat consiste en une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics.

« Penser la santé de demain, c'est développer un écosystème coordonné entre les différentes institutions de santé et partenaires autour d'un hôpital fort. L'accessibilité à des soins de qualité et de proximité, via notamment les soins à domicile, les EMS et les centres de santé permet d'ancrer une vision centrée sur le bien des patient-e-s. »

Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS



2.1.2 Promouvoir la santé physique et mentale

Implémentation du programme Alimentation, activité physique et santé mentale. En cohérence notamment avec la stratégie de promotion de la santé et de prévention, le canton de Fribourg offre un cadre de vie favorable à la promotion de la santé physique et mentale de la population, au renforcement des ressources personnelles de chacun et de chacune ainsi qu'à l'adoption de comportements bénéfiques à la santé en matière de mouvement, d'activité physique, d'alimentation équilibrée et de santé mentale.

2.1.3 Implémenter les conditions-cadre pour les personnes âgées et les personnes fragilisées

Les conditions-cadres visant une bonne santé, le bien-être et la bonne qualité de vie des Fribourgeois et Fribourgeoises dépendent de mesures et actions déclinées dans divers concepts et projets. Dans le domaine des personnes vulnérables et des personnes âgées, il s'agit de développer et concrétiser les mesures liées à plusieurs concepts, notamment en matière de déclin neurocognitif (démence), de soutien aux proches aidants, de participation des seniors à la vie communautaire, de soins palliatifs, de handicap, de santé sexuelle et de prise en charge des addictions.

Mettre en place un cadre de vie qui permette aux citoyens-nes de rester en bonne santé tout au long de leur vie est notre priorité. Ainsi, nous visons à mettre en œuvre des mesures qui permettent à chacun-e d'intégrer une alimentation saine, une activité physique et des actions favorisant la santé mentale dans son quotidien.

2.1.4 Aider les victimes de violences

Le soutien des victimes, notamment dans le cadre de la violence domestique et sexuelle est concrétisé par le développement de l'antenne de médecine des violences.

2.1.5 Poursuivre la mise en place de la médecine scolaire

Adaptée aux besoins actuels des élèves, l'organisation de la médecine scolaire dans le canton de Fribourg poursuit progressivement sa mise en place.

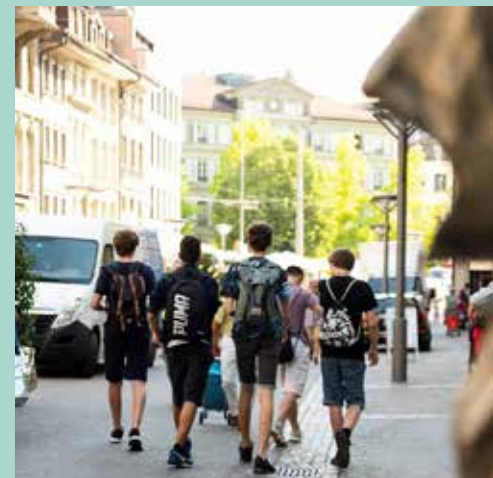
2.2 Jeunesse, perspectives, prévention et sport

La crise du Covid a durement touché les enfants et les jeunes dans leur vie de tous les jours, avec un impact sur leur développement. Les citoyens et citoyennes fribourgeois de demain doivent bénéficier de conditions-cadres et de soutiens leur permettant de recouvrer une confiance en l'avenir afin de se développer harmonieusement. L'encouragement précoce, les mesures du Plan de soutien jeunesse et le développement du concept TSS (travailleurs sociaux et travailleuses sociales en milieu scolaire), permettent en particulier de

promouvoir des conditions-cadres et un climat scolaire de qualité favorisant l'apprentissage. Le canton veut soutenir les jeunes dans la préparation de leur avenir et de leur vie d'adulte, et les aider à trouver une place dans le monde professionnel avec notamment la mise en œuvre de la stratégie nationale d'orientation. En outre, le canton entend intensifier sa politique de promotion de la pratique du sport à tous les niveaux et à tous les âges. Dans ce but, le canton souhaite créer un centre de sport et de santé.

« La pandémie a eu un impact considérable sur les jeunes. Les restrictions affectant la vie sociale et la formation ont notamment eu des répercussions sur leur santé mentale. Il est impératif de mettre en place toutes les solutions possibles pour les aider à retrouver confiance en soi, bien-être et favoriser leur apprentissage. »

Philippe Demierre, conseiller d'Etat, DSAS



Pour ce qui est de l'insertion et de l'orientation professionnelle, il est prévu de renforcer le projet OMAX.

2.2.1 Mettre en œuvre la stratégie nationale d'orientation

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) veut faire en sorte que 95 % des jeunes de 25 ans possèdent un diplôme du secondaire II; la mise en place de la stratégie nationale de l'orientation est un des moyens permettant d'atteindre ce but. De plus, elle définit des mesures contribuant à réduire le taux d'abandon des études dans les Hautes Ecoles universitaires. Elle encourage l'accès à la formation, la reconversion et la réinsertion dans l'ensemble du système éducatif suisse.

2.2.2 Aider les jeunes en difficulté à s'insérer

Les élèves en grandes difficultés dans leurs démarches ne peuvent pas souvent bénéficier d'un soutien personnalisé et d'un accompagnement ciblé, eu égard au nombre élevé de jeunes à encadrer. Chaque année, des jeunes terminent leur scolarité obligatoire sans solution et s'inscrivent dans des mesures transitoires, ou tout simplement disparaissent du champ de vision des services de l'Etat et des communes. L'objectif est de pouvoir anticiper ces problématiques et soutenir ces personnes à s'insérer professionnellement au terme de leur scolarité (Projet OMAX).

2.2.3 Renforcer l'accompagnement social en milieu scolaire

Un bon climat scolaire influence de façon positive la qualité des apprentissages. La législation scolaire lui a donné une grande importance dès 2014 en mettant à disposition des écoles plusieurs outils, dont la médiation scolaire et le travail social en milieu scolaire. Ces deux dispositifs offrent conseil et soutien aux écoles, aux élèves et aux familles dans des situations socialement difficiles. Ils facilitent également l'intégration sociale des élèves et le développement d'un environnement propice aux apprentissages. Ces dernières années, un besoin de postes supplémentaires pour le travail social en milieu scolaire a été constaté par les acteurs du terrain et les autorités. Si le travail social était principalement présent dans la partie germanophone et dans la grande majorité des écoles francophones du cycle d'orientation, il sera désormais accessible à l'ensemble des établissements de la scolarité obligatoire, de la 1H à la 11H.

2.2.4 Accompagner les jeunes en difficulté et les familles fragilisées

Renforcement des mesures actuelles, notamment celles du Plan de soutien jeunesse: AEMO (Action éducative en milieu ouvert), AOS (prise en charge des divers actes d'ordre sexuel dans le cadre scolaire notamment), Alternative, Psymobile, accompagnement socio-éducatif ambulatoire, soutien aux activités jeunesse, etc.

Concept cantonal d'encouragement précoce avec notamment les mesures suivantes: soutien d'offres d'intervention dans les familles fragilisées, soutien dans la mise en place d'espaces familles qui favorisent notamment la sociabilisation, le bien-être des familles et la cohésion sociale, etc.

2.2.5 Créer un centre de compétence sport et santé

Ce centre fédère les compétences des directions responsables du sport, de la santé et de la formation; il propose des locaux et infrastructures sportives (salles de cours, de réunion, de tests physiques, etc.), du matériel de sport, des services en lien avec la pratique du sport (médecine du sport, physiothérapie, etc.) ou favorisant la mise en valeur du sport sur le plan cantonal (musée du Vélo, expositions, etc.).

«Ce centre de compétences sport et santé pluridisciplinaire aura une double vocation: il s'adressera non seulement aux athlètes à la recherche d'une performance mais il permettra aussi de promouvoir l'activité physique et sportive comme un élément déterminant de santé et de bien-être, pour tous et toutes, tout au long de la vie.»

Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS



2.3 Familles, personnes vulnérables et inclusion

Le canton procède au remaniement du système institutionnel et social afin de l'adapter à l'évolution de la société et améliorer la protection de la population face aux nouveaux risques sociaux. Les Fribourgeois et Fribourgeoises ont un accès aux prestations et informations et le pouvoir d'agir des plus fragiles est renforcé. L'insertion professionnelle des personnes avec des besoins spécifiques est soutenue de manière à favoriser la participation de chacun et chacune à la communauté. Dans ce sens, l'Etat valorise l'engagement des personnes qui participent à la cohésion sociale, notamment les bénévoles, et fortifie sa collaboration avec les associations.

2.3.1 Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles

Introduction des prestations complémentaires pour les familles, avec enfants en bas âge qui ont des difficultés financières malgré leur activité lucrative, dans le but de prévenir la pauvreté.

2.3.2 Renforcer le dispositif de l'aide sociale

Finalisation de la loi sur l'aide sociale avec un renforcement du dispositif, une amélioration des instruments à disposition des services sociaux régionaux (SSR) ainsi que le développement d'une politique préventive.



Renforcer le dispositif de l'aide sociale

Aujourd'hui, l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre structurel et à des risques sociaux qui ont évolué tels le chômage de longue durée, le phénomène des working poor, la divortialité, le manque de formation des personnes dans le besoin ou la migration.

2.3.3 Pérenniser l'observatoire du logement et de l'immobilier

Le canton entend développer le parc de logements recensés par l'observatoire du logement dans le canton de Fribourg afin de fournir une information de qualité sur la réalité immobilière du canton. Couvrir l'ensemble des communes du canton avec les données et régies immobilières partenaires en augmentant le nombre de celles-ci. Fournir un outil de veille stratégique permettant, par le biais de divers indicateurs, de prendre des décisions adéquates en matière de futurs projets immobiliers. Contribuer à une information ouverte et disponible au public. Fournir des prestations spécifiques pour les acteurs immobiliers, sous la forme de mandats.

Tout enfant et tout jeune à besoins éducatifs particuliers doit pouvoir poursuivre sa scolarité dans l'école de son quartier ou de son village dans la mesure de ses possibilités, en tenant compte de son environnement et de l'organisation scolaire. En conséquence, les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives.

2.3.4 Intégrer les élèves en situation de handicap

La scolarisation intégrative des élèves en situation de handicap est un principe auquel le canton s'est rallié dès 1999 (avec la création et le financement du Service cantonal d'intégration). Dans la loi sur la scolarité obligatoire il est mentionné à l'art. 35 al. 3 que «les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, cela dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'élève concerné et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaires». La loi sur la pédagogie spécialisée définit plus précisément les dispositifs et prestataires œuvrant dans la prise en charge des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Pour mettre en œuvre le principe de l'école inclusive porté par les services de l'enseignement, les élèves en situation de handicap doivent pouvoir obtenir le soutien d'auxiliaires de vie durant le temps scolaire. Il s'agit également de proposer un nouveau modèle de gestion des mesures de soutien et du dispositif cantonal ainsi que de consolider les critères d'octroi des mesures d'aide renforcée de pédagogie spécialisée dans les domaines extrafamilial et scolaire.

2.3.5 Orienter les jeunes avec des besoins éducatifs spécifiques

Les élèves avec des besoins éducatifs spécifiques doivent avoir accès à un conseil en orientation professionnelle adapté à sa réalité. Ils bénéficient d'un projet pédagogique individualisé dans le cadre de mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR), puis d'un Plan individuel de transition (PIT) qui est élaboré deux ans avant la fin de la scolarité obligatoire afin d'ajuster au mieux ses compétences aux exigences du monde du travail ouvert ou protégé ou au degré scolaire subséquent. Ce plan individuel de transition est élaboré sous la responsabilité de l'enseignant ou de l'enseignante spécialisé-e. Lorsque l'assurance invalidité (AI) n'intervient pas, ce plan individuel est réalisé sous la responsabilité de la «cellule d'orientation professionnelle spécifique». Les conseillers et conseillères en orientation seront impliqués dans le Plan individuel de mesures d'aide renforcée (PI) au titre de responsable de l'orientation dans l'élaboration du PIT. Dans le cadre du programme de 10H, ces élèves seront suivis de manière particulière. Une ou plusieurs réunions de réseau avec le jeune, ses parents, le corps enseignant et le référent «intégration» seront organisées. Le centre d'orientation pourra s'appuyer sur le PIT pour accompagner et suivre l'élève de manière particulière.

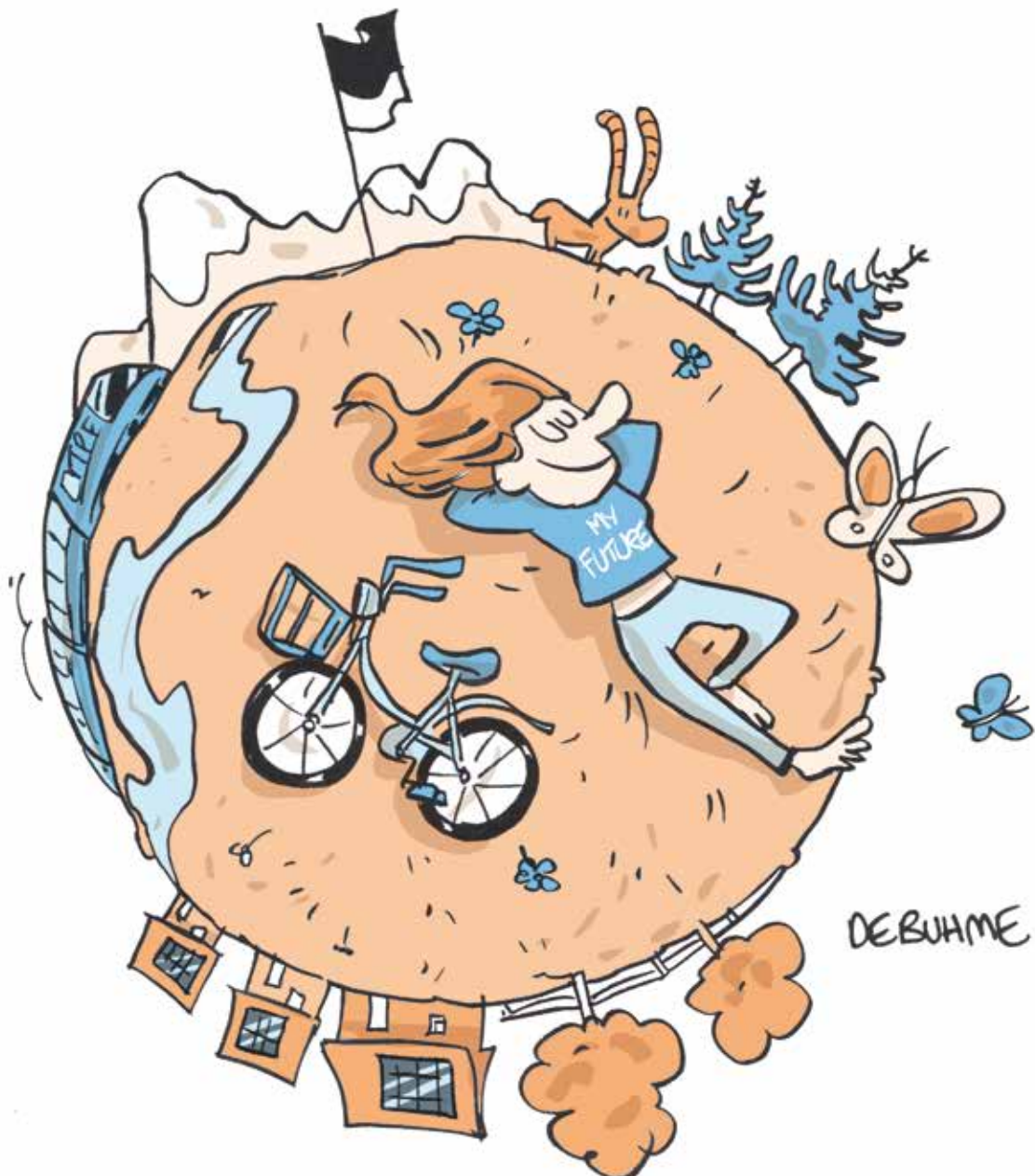
Les troubles du spectre de l'autisme touchent un enfant sur cent en Suisse. La prise en charge précoce intensive des enfants autistes est la réponse la mieux adaptée à ce trouble et aux attentes des parents.

2.3.6 Intervenir précocement auprès des jeunes atteints d'un trouble autistique

La situation des enfants, des adolescents et des adultes atteints de troubles du spectre de l'autisme (TSA) doit être améliorée. Pour ce faire, la Confédération a constitué un groupe de travail qui a défini des axes prioritaires garantissant aux personnes atteintes de TSA l'accès à des offres de qualité et qui s'inscrivent dans la durée. Le projet fribourgeois consiste en la création d'un centre de compétence de dépistage précoce et de diagnostics par l'intermédiaire du Service de la santé publique SSP en lien avec le RFSM/CPP, d'une structure pratiquant l'intervention précoce intensive par l'intermédiaire du SESAM et de développer le conseil et la coordination par l'intermédiaire du SPS.

3 Axe stratégique: transition environnementale

Mettre en œuvre une politique climatique qui préserve notre cadre de vie. Adapter notre gestion de l'énergie et de la mobilité dans l'esprit de la durabilité et pour le bien-être de notre population.



3.1 Plan climat et préservation des ressources

L'Etat déploie une politique transversale de préservation du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité. Pour cela, il définit de nouvelles stratégies pour la protection des sols, la biodiversité et l'économie circulaire. Il met en œuvre les différents plans et stratégies dont il s'est doté ces dernières années, telles que la Stratégie de développement durable, le Plan sectoriel de la gestion des eaux ou encore le Plan climat cantonal. Il veille à adapter sa législation et à mettre en place les mécanismes financiers indispensables à leur réalisation et à l'atteinte des objectifs stratégiques qu'il s'est fixé dans ces domaines.

L'action de l'Etat permet ainsi de garantir à long terme à la population fribourgeoise un cadre de vie diversifié, harmonieux et sain ainsi que la satisfaction de ses besoins fondamentaux tout en conciliant le développement des activités sur son territoire. Les espaces publics sont de qualité, économes en sols et autres ressources, adaptés aux changements climatiques et aux enjeux énergétiques, mais aussi adaptables aux évolutions des modes de vie ou des formes de travail et donc résilients.

3.1.1 Mettre en oeuvre le Plan climat

Priorité

L'Etat met en œuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.

En particulier, il soutient la transformation de la production agricole vers une exploitation résiliente et durable et l'adaptation des peuplements forestiers afin qu'ils puissent continuer à remplir toutes leurs fonctions, en particulier celle de production et de protection. Il développe un concept de gestion intégrée des risques, notamment en cas d'événements extrêmes (tempêtes, incendies).

L'Etat met en œuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.



« En ville, la nature est une alliée formidable. Les projets de végétalisation contribuent à la restauration de la biodiversité et construisent du lien social entre les citoyens. »

Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME

3.1.2 Développer une stratégie pour la protection des sols

L'Etat développe une stratégie pour la protection des sols. Il initie la cartographie des sols en vue de leur protection. Il identifie les atteintes et les déficits afin d'y remédier. Lors du développement de grands projets ou d'infrastructures, il veille à réduire l'impact sur les sols. Avec la Confédération, il soutient l'assainissement des sols en milieu urbain.

3.1.3 Appliquer les principes de l'urbanisme durable

Afin de garantir une densification de qualité, l'Etat applique les principes d'un urbanisme durable à tous les projets qu'il mène, dès les premières réflexions. En ce sens, il développe des projets urbanistiques de densification, tels que les projets de couverture autoroutière à Chamblieux, le Pôle Santé et Activités dans le secteur de Bertigny ou la planification de la caserne de la Poya. Pour ce faire, il promeut les processus participatifs pour tenir compte des besoins de la population. Il encourage la mise en concurrence des projets (MEP, concours). Il informe et conseille les communes désireuses d'appliquer les principes d'un urbanisme durable préservant les ressources.

Repenser la nature dans la ville devient une priorité. Ce qui relevait jusqu'à présent de l'esthétique devient une question de santé publique et de bien-être.

3.1.4 Protéger les eaux

La protection des ressources en eau est vitale. L'Etat met en œuvre le Plan sectoriel de la gestion des eaux et le Plan phytosanitaire cantonal. Il s'engage pour la réduction des éléments nutritifs Nitrate et Phosphore selon les objectifs fédéraux tout en garantissant une production agricole durable. Il élabore un Plan sectoriel des infrastructures d'eau potable. Il renforce la protection des eaux souterraines et contribue à réduire la concentration de substances nutritives dans les eaux.

3.1.5 Réaliser la stratégie de biodiversité

La biodiversité remplit des services écosystémiques vitaux. L'Etat développe et met en œuvre une stratégie biodiversité qui permet la conservation de la biodiversité et des écosystèmes à long terme et une reconstitution de ces derniers partout où cela est possible. Il intègre l'infrastructure écologique dans l'aménagement du territoire, la protège et l'améliore, notamment les biotopes, les corridors à faune et les zones de protection de la flore et de la faune. Il soutient la renaturation des eaux et protège les cours d'eau en légalisant un espace réservé aux eaux.

3.1.6 Préserver le paysage

La qualité du paysage joue un rôle très important pour la qualité de vie et l'attractivité touristique. Les objectifs de protection, de gestion et d'aménagement du paysage sont systématiquement pris en considération lors de projets à incidence spatiale. L'Etat met en œuvre les 12 fiches d'objets des paysages d'importance cantonale (PIC) figurant au Plan directeur.

3.1.7 Adapter les outils de pilotage

L'Etat adapte sa législation, révisé sa Stratégie de développement durable en ce qui concerne les mesures relatives aux ressources et met en place des mécanismes financiers afin d'assurer la préservation des ressources et de la biodiversité ainsi que l'adaptation aux changements climatiques, tout en garantissant la satisfaction des besoins fondamentaux de chacun et chacune.

3.1.8 Définir une feuille de route pour l'économie circulaire

L'économie doit veiller à réduire au minimum l'utilisation de matériaux et d'énergie pour fabriquer des biens et des services. L'Etat se dote par conséquent d'une feuille de route pour une économie circulaire. A titre d'exemplarité, il applique ces principes au fonctionnement de son administration. Il adapte en conséquence son Plan de gestion des déchets (PGD), son Plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) et sa Stratégie agroalimentaire. Il favorise l'utilisation du bois fribourgeois.



«L'économie circulaire va au-delà de la gestion des déchets et du recyclage. C'est un changement de paradigme incontournable. C'est une nouvelle approche de la compétitivité où croissance et utilisation des ressources sont découplées. Elle va impliquer des stratégies d'innovation, de création de nouveaux services et de modèles d'affaires pour les entreprises. Des nouvelles solutions de production ou d'exploitation seront adaptées, dès leur conception, aux défis environnementaux, sociaux et économiques du XXI^e siècle.»

Jean-François Steiert, conseiller d'Etat, DIME

3.2 Transition énergétique

Le canton de Fribourg entend rester à l'avant-garde dans la concrétisation des objectifs de la stratégie énergétique 2050+ et de la politique climatique. La substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables, de même que l'utilisation efficace des ressources énergétiques et l'exemplarité des collectivités publiques restent les priorités dans ce domaine.

3.2.1 Encourager la rénovation des bâtiments

Concrètement, de nouvelles mesures et de nouveaux projets vont venir renforcer les efforts déjà mis en œuvre ces dernières années, en particulier dans le domaine du bâtiment. Dans ce contexte, la création d'un centre de compétence de la rénovation des bâtiments jouant le rôle de point de contact unique va relier les différents acteurs afin de rendre plus efficace l'accompagnement et le soutien des propriétaires dans leurs travaux.



L'Etat de Fribourg favorise l'écoconstruction, technique de construction durable dont les choix des matériaux et la conception même vont dans le sens du développement durable.

Le domaine des bâtiments représente près de 46 % de la consommation globale d'énergie, laquelle est encore à près de 70 % assurée par des énergies fossiles polluantes et chères (mazout et gaz naturel) dans notre canton. La transition vers des énergies renouvelables doit donc être considérée comme un investissement et non un coût.

3.2.2 Produire de l'énergie renouvelable

S'agissant de la production d'électricité par des ressources renouvelables, des mesures permettront notamment de poursuivre la forte croissance du solaire photovoltaïque et de soutenir la concrétisation de différents projets permettant notamment d'augmenter la quote-part d'énergies renouvelables indigènes dans le mix de production.



Une politique énergétique en adéquation avec la politique climatique et notre économie.

3.2.3 Organiser la formation

Pour répondre à la demande du marché, il s'agira également d'organiser la formation en qualité et en nombre de personnes qualifiées pour atteindre les objectifs ambitieux en matière de politique énergétique.

3.2.4 Assainir le parc immobilier de l'Etat

L'exemplarité des collectivités publiques est une approche prioritaire. Sur la base d'une analyse diagnostique, un programme d'assainissement progressif des bâtiments du patrimoine de l'Etat, y compris ceux du patrimoine historique sera établi et mis en œuvre progressivement. Lors de projets d'assainissements des bâtiments du parc immobilier de l'Etat, la pose de panneaux solaires photovoltaïques sera systématiquement évaluée.



La création d'un Centre de compétence en matière de rénovation des bâtiments apportera un accompagnement efficace aux propriétaires.

3.3 Mobilité durable

Conformément à la Stratégie cantonale de développement durable, le canton met en œuvre une politique de mobilité durable sur les plans écologique, économique et social. Elle est adaptée aux besoins en déplacement de sa population et de son économie, minimise les impacts environnementaux et permet d'atteindre les objectifs du Plan climat en matière d'émissions de gaz à effet de serre: réduction de 50 % d'ici 2030 et neutralité carbone d'ici 2050. Cette politique est encadrée par la nouvelle loi sur la mobilité et son règlement d'application qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2023. La mobilité durable passe par la diminution de l'utilisation des véhicules motorisés au profit des transports publics, de la marche et du vélo, mais aussi par une diminution du nombre important de kilomètres parcourus quotidiennement par les Fribourgeois et Fribourgeoises. Une meilleure utilisation des infrastructures de transport permet de mettre à disposition de la population et de l'économie un réseau efficace et sûr et est également un but recherché.

3.3.1 Augmenter l'offre en transports publics

Le canton va continuer d'augmenter l'offre des transports publics tout en tenant compte du potentiel de fréquentation. Cela passe par l'augmentation des cadences, des capacités des véhicules et par la mise en place de nouvelles lignes régionales, locales et touristiques. Au niveau ferroviaire le RegioExpress Fribourg/Freiburg – Bulle sera prolongé jusqu'à Broc grâce à la mise à voie normale du tronçon Bulle – Broc-Fabrique. La cadence 30 minutes sera introduite entre Bulle et Gruyères et la cadence 15 minutes entre Fribourg et Avry-Matran où une nouvelle halte ferroviaire sera construite. Sur mandat de la Confédération, et en collaboration avec les cantons concernées, l'entreprise des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) va étudier l'aménagement de nouveaux tronçons entre Berne et Lausanne afin de permettre à plus de trains de circuler. Une stratégie cantonale ferroviaire 2040 et une stratégie cantonale du transport ferroviaire de marchandises seront définies sur mandat de la DIME afin de doter le canton d'une vision à long terme.



Il est urgent de renforcer et d'accélérer la mobilité durable de notre canton.

Le développement récent de nombreuses initiatives en faveur de la mobilité durable, notamment covoiturage, espaces de «co-working», vélos-cargos, vélos en libre service ou pédibus y contribuera et devra être intensifié. Une bonne coordination de l'urbanisation et de la mobilité est aussi indispensable: une densification de qualité permettra de réduire le périmètre des déplacements et d'augmenter les parts modales de la mobilité douce et des transports publics.

3.3.2 Préparer la mise en place de systèmes de transport haute capacité

Une étude sur des systèmes de transport à haute capacité (bus à haut niveau de service, tram) dans l'agglomération de Fribourg a été réalisée en 2021. Elle recommande de poursuivre l'étude des variantes tram et bus à haut niveau de service (BHNS) entre Marly, la gare de Fribourg et la future zone de Bertigny-Chamblioux. Cet axe constituera un premier pas vers la création d'un réseau d'axes forts de transports publics dont l'Agglomération de Fribourg aura besoin à l'horizon 2040 afin de satisfaire aux besoins de la population de tout le canton. Les études de ces variantes approfondiront les aspects techniques et financiers et établiront un rapport coût/utilité. Il faudra définir le tracé exact du futur mode lourd, les infrastructures nécessaires et les potentiels. Dès 2025, et après l'obtention de crédits d'étude, un avant-projet concret pourrait être établi avant l'élaboration du projet d'ouvrage à l'horizon 2033 et une mise en service d'une première partie du réseau en 2040.



Un système de transport haute capacité qui serait basé sur une combinaison de trams et de bus pour l'agglomération de Fribourg.

3.3.3 Développer le réseau cyclable et promouvoir le vélo

Le canton va continuer de mettre en place le réseau cyclable cantonal sur la base du plan sectoriel vélo adopté en 2018. Cette planification est mise en place progressivement grâce à un plan d'action de réalisation des mesures prévues. La priorité est donnée aux axes à fort potentiel de report modal (souvent à proximité des agglomérations et des grandes communes) mais incorpore également une stratégie opportuniste: profiter de projets de réaménagement ou d'assainissement (entretien des routes, assainissement du bruit routier, aménagement d'arrêts de bus, etc.). Pour chaque tronçon, une étude permet de déterminer l'aménagement adéquat en tenant compte des particularités locales (topographie, usagers, volume de trafic, etc.) et en suivant les normes actuelles en vigueur.

Le plan sectoriel vélo prévoit également la promotion du vélo. Le canton soutiendra par exemple des offres de cours ou de balades accompagnées proposées par des associations ou des campagnes « promotionnelles ». La DIME appuie également la mise en place de lignes de Vélobus qui permettent de regrouper des enfants pour se rendre à l'école à vélo et accompagnés par des adultes.

3.3.4 Créer et améliorer les plateformes multimodales

Les plateformes multimodales permettent aux pendulaires de laisser leurs voitures ou leurs vélos au plus proche de leur domicile et de poursuivre en transports publics. Leur aménagement favorise donc le transfert modal de la voiture vers les transports publics et la mobilité douce. L'Etat s'est doté d'un plan sectoriel des parcs relais qui définit une stratégie et planifie de telles infrastructures à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton. Au cours de la législature 2022-2026, sa mise en œuvre sera étudiée et des critères d'utilisation et de tarification seront définis. Cela permettra d'identifier quels projets d'aménagement de parcs-relais pourront bénéficier d'une aide financière de l'Etat. Leur réalisation est en main des entreprises de transport ou des communes.

Les Transports publics fribourgeois (TPF) planifient de leur côté l'aménagement de gares routières à proximité des haltes ferroviaires des centres régionaux: Bulle, Châtel-St-Denis, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Morat et Romont ainsi que Avry-Matran, Düdingen et Broc. Le financement doit encore être déterminé, mais dans un premier temps l'Etat soutiendra ces projets via le plan cantonal de relance approuvé par le Grand Conseil le 13 octobre 2020. La mesure 6, dotée de 5,86 millions de francs pour la «réalisation des projets avancés par les TPF», servira en effet à financer, par le biais de prêts remboursables, les études et une partie des travaux de réalisation de ces gares routières.

3.3.5 Encourager l'électromobilité

La motorisation électrique des voitures permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi que le bruit. L'encouragement de l'électromobilité permet donc d'atteindre les objectifs du Plan climat cantonal même si ce type de véhicules n'est pas exempt d'effets négatifs sur l'environnement et ne résout pas les problèmes d'engorgement des routes. La mise en place d'une stratégie et de mesures afin d'encourager l'électromobilité dans le canton sera étudiée, conformément à ce que prévoit le Plan climat. L'entreprise TPF continuera à se doter progressivement de bus électriques pour le trafic d'agglomération. Un projet pilote pour une technologie liée à l'hydrogène est également à adapter.



Concevoir des plateformes multi-transports et multi-services incitera les habitants du canton à changer leurs habitudes de transport. Cette approche répond à un double objectif, de sécurité et de fluidité du trafic d'une part, et de protection de l'environnement d'autre part.

3.3.6 Mettre en place la stratégie de mobilité du personnel de l'Etat

Sur la base d'une planification des plans de mobilité, les services de l'Etat mettent en place leurs propres plans de mobilité, comme cela est prévu par la Stratégie de développement durable (plans de mobilité, organisation des postes de travail, gestion de places de stationnement de l'Etat, soutien financier abonnement transports publics et mobilité douce). La possibilité d'obtenir des rabais-flottes et réduction sur les abonnements de transports publics pour le personnel de l'Etat est examinée. Un concept pour l'encouragement des comportements écologiques et la promotion de la mobilité douce auprès des collaborateurs et collaboratrices est élaboré.

Le canton de Fribourg souhaite réaliser une politique exemplaire en matière de gestion de la mobilité de ses collaborateurs et collaboratrices, en mettant progressivement en place des plans de mobilité sur les différents sites de l'administration cantonale.

3.3.7 Récolter et valoriser les données sur la mobilité

L'observatoire de la mobilité, mis en place par la DIME, récolte, regroupe et valorise des données et indicateurs de mobilité. Il continuera à être développé et mis en conformité avec les nouvelles technologies. Un tel observatoire permet par exemple d'évaluer l'effet de projets d'infrastructure ou de développement sur le trafic, mais aussi d'observer l'évolution de la mobilité et de ses tendances dans le canton. Les données récoltées vont des charges du trafic, à la localisation des accidents, en passant par le réseau routier, le réseau des transports publics, les itinéraires de mobilité douce, les arrêts des transports publics, les informations sur les flux du trafic pendulaire, sur la fréquentation des transports publics, etc.

Cet observatoire de la mobilité comportera un dispositif permettant l'acquisition des données et leur valorisation subséquente, pour notamment étudier

les différents comportements en termes de mobilité et cerner les potentiels en termes de report modal.



4 Axe facilitateur: gouvernance

Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme atout majeur du canton.



4.1 Gouvernance régionale et bilinguisme

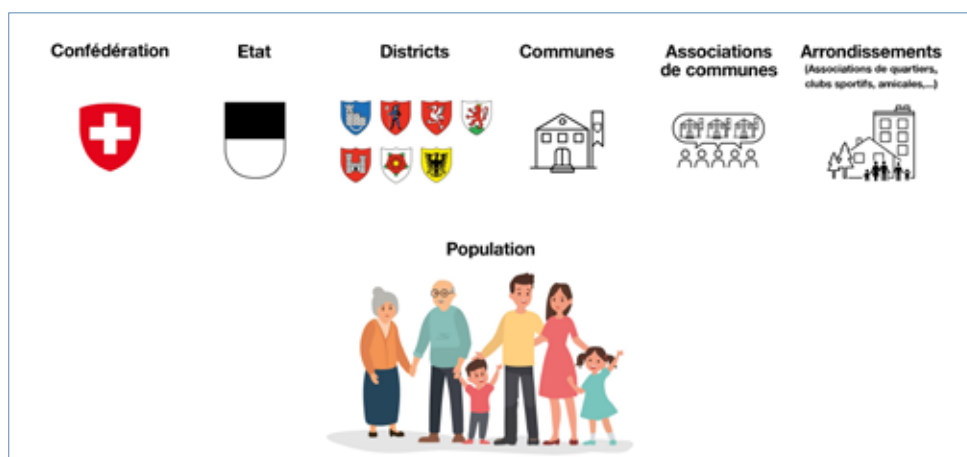
La structure des institutions fribourgeoises date pour l'essentiel du milieu du XIX^e siècle. Plusieurs adaptations importantes ont été réalisées depuis (fusions de communes, développement de la collaboration intercommunale, élection des préfets par le peuple...). Ces adaptations montrent toutefois quelques limites, et compliquent parfois la conduite de politiques publiques ambitieuses et efficaces par les collectivités publiques. Les limites administratives ne correspondent pas toujours aux périmètres fonctionnels, ce qui représente un défi pour l'allocation optimale des ressources à disposition et pour la réalisation de projets d'importance. L'Etat soutient et encourage le bilinguisme, comme trait essentiel de l'identité fribourgeoise et comme opportunité culturelle et économique. L'évolution de la société et la récente crise sanitaire montrent le besoin d'une gouvernance agile à tous les niveaux institutionnels (canton, régions et communes), afin de laisser à chaque niveau la plus grande liberté d'organisation pour s'adapter aux défis. L'Etat dispose d'un modèle de gestion de crise qui lui permet, en collaboration avec les partenaires publics et privés, de faire face aux catastrophes et événements extrêmes.

4.1.1 Moderniser l'organisation des collectivités publiques

Priorité

L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional. Il clarifie la gouvernance du niveau régional, afin que les politiques publiques dépassant les frontières communales puissent être assumées par les autorités locales. Il propose des modèles d'organisation permettant à chaque région de participer activement à son développement, ainsi qu'à celui de l'ensemble du canton. Il encourage les projets institutionnels pilotes menés par les autorités locales, notamment en adaptant la législation cantonale. Il revoit la loi sur les préfets et préfètes afin qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle de moteurs et de forces de proposition dans les régions. Il soutient les agglomérations, institutionnellement et financièrement, afin qu'elles puissent contribuer au développement de leur région et de tout le canton.

L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional.



4.1.2 Réviser la législation sur les communes

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une révision générale de la loi sur les communes. L'organisation et le fonctionnement des autorités communales sont revus afin de laisser à chaque commune la plus grande liberté possible, en tenant compte des spécificités des grandes communes dotées d'un conseil général. La législation générale offre une grande flexibilité afin de permettre aux communes de s'adapter pour assumer de nouvelles tâches. Le Conseil d'Etat porte une attention particulière au chapitre des collaborations intercommunales et définit au niveau régional une gouvernance claire, efficace et démocratique.

4.1.3 Optimiser les infrastructures liées au chômage

Les nouvelles technologies, le nouveau cadre légal de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) vont permettre de gérer les obligations liées au chômage de manière différenciée. Le nombre de visites présentielles devrait donc diminuer face à l'organisation d'entretiens en mode vidéo. Certaines obligations comme la remise des IPA (indication de la personne assurée), des recherches d'emploi et même l'inscription peuvent désormais se faire à distance. Ces changements numériques et de société remettent en question l'organisation actuelle davantage axée sur la proximité des prestations. Nous pourrions, par exemple, imaginer un office régional de placement (ORP) par région (Centre/Sud/Nord) voire même un ORP centralisé avec logistique des mesures du marché du travail (LMMT), caisse publique et locaux communs (salles de conférence, cafétéria, etc.). Un tel projet doit être conçu et développé sur plusieurs années avec un accompagnement et un soutien politique adéquats de même qu'avec une organisation de projet compétente et dynamique (Service des bâtiments, SBat).

« Une intégration accrue des communes et des associations grâce à la modernisation de la gouvernance des institutions apportera plus de transparence et de démocratie pour le citoyen et la citoyenne. »

Didier Castella, conseiller d'Etat, DIAF



Numérisation de la gestion des obligations liées au chômage: inscription et recherche d'emploi à distance, utilisation de vidéos, etc.

4.1.4 Mettre en place un modèle de conduite de crise intégratif

Tirant tous les enseignements de la gestion de la pandémie de Covid-19, la révision de la loi sur la protection de la population dote le canton d'un modèle de gestion et de conduite de crise intégratif et performant et renforce ses propres capacités d'action d'urgence, notamment à travers la Protection civile.

4.1.5 Mettre sur pied une législation sur les langues officielles

Le Conseil d'Etat propose une législation mettant en œuvre les dispositions de la Constitution cantonale sur les langues officielles des communes. Il clarifie en particulier les critères et les obligations du statut de commune bilingue, en conciliant les principes constitutionnels et le respect de l'autonomie pour chaque commune. Il protège les droits des minorités linguistiques et soutient les communes qui le souhaitent dans la mise en place du bilinguisme.

Le Conseil d'Etat souhaite encourager le bilinguisme dans le canton. Pour cela, il s'engage à renforcer un cadre qui favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales.

4.1.6 Systématiser les projets d'immersion dans la langue partenaire

L'ouverture à la langue partenaire par la généralisation des situations d'immersion jouit d'une base légale solide. Plusieurs initiatives proviennent du terrain pour instaurer l'apprentissage de la langue partenaire en immersion. L'Etat assume le rôle d'initiateur et de facilitateur des projets d'immersion et assure la cohérence pédagogique. Ce qui est prévu:

- › Assurer des activités d'échanges pour chaque élève du cycle d'orientation (CO).
- › Consolidation des projets de classes bilingues et d'enseignement de séquences en langue partenaire au cycle 3.
- › Mise en place de projets pilotes de classes bilingues et de séquences d'enseignement en langue partenaire aux cycles 1 et 2 permettant l'immersion partielle dans l'autre langue dans les deux parties du canton.
- › Analyser les conditions de mise en place de filières bilingues lors de la législature 2022-2026.
- › Développement d'une didactique de l'immersion pour tous les niveaux d'enseignement.

5 Axe facilitateur: digitalisation

L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. Il contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton.



5.1 Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique

Les collectivités publiques mettent à disposition de la population, des institutions et des milieux économiques l'ensemble des prestations de l'Etat et des communes sous forme digitale. Le guichet virtuel, l'éducation numérique, le dossier santé ou encore le cyber-commissariat transforment la manière de fonctionner de notre société. Pour assurer une transition efficace, des centres de compétences, à l'interne de l'Etat, accompagnent les utilisateurs et utilisatrices dans le processus. L'Etat met un accent particulier sur la maîtrise de l'obsolescence des systèmes d'information afin de garantir durablement le bon fonctionnement de ses prestations.

5.1.1 Etablir le guichet virtuel

Priorité

Les collectivités publiques poursuivent les efforts de digitalisation de leurs activités et de leurs processus afin d'assurer graduellement la mise à disposition, sous forme digitale, des prestations de l'Etat et des communes. Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions. La collaboration entre l'Etat et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) dans le cadre du programme DIGI-FR assure une démarche conjointe et coordonnée.

Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions.



« Ces cinq dernières années ont été synonymes de transformations digitales. Elles ont permis de poser un socle solide que nous allons maintenant déployer à large échelle. »

Danielle Gagnaux-Morel, chancelière d'Etat, CHA

5.1.2 Assurer la sécurité de l'information et gérer l'obsolescence

Intrinsèquement liée à la digitalisation, la sécurité de l'information, dont celle des moyens informatiques, occupe une place prépondérante au niveau de la stratégie et des moyens investis. L'Etat garantit la protection de son patrimoine digital et des données qu'il traite.

5.1.3 Mettre à disposition les données

Le canton de Fribourg met progressivement ses données administratives ouvertes à la disposition de toutes les parties intéressées, sous forme actualisée, rapide, de qualité optimale et adaptée aux principes des données de l'administration en libre accès (Open Government Data - OGD).

Fort de ses Hautes Ecoles, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans le domaine de la digitalisation et plus spécifiquement de la cybersécurité.

5.1.4 Promouvoir la cybersécurité

L'Etat contribue à consolider le niveau de sécurité numérique de la population, des entreprises et des collectivités publiques. A cet effet, il renforce la formation, la prévention, la promotion des bonnes pratiques et la lutte contre la cybercriminalité. Il participe en outre au développement d'un droit fondamental à l'intégrité numérique et à l'amélioration de la protection des données numériques.

«La cybersécurité a pris énormément d'importance et joue un rôle central dans les politiques de sécurité nationale et intercantonale. Dans ce cadre, il est remarquable que cela soit le canton de Fribourg qui a accueilli en avril 2022 les journées suisses de la cybersécurité (Swiss cyber security days 2022). Nous allons «surfer» sur cette dynamique en investissant dans la formation de nos équipes et dans les technologies de pointes ainsi qu'en renforçant les collaborations à tous les niveaux.»

Romain Collaud, conseiller d'Etat, DSJS



6. Finances

6.1 Contexte légal

La Constitution du canton de Fribourg prévoit que le Grand Conseil examine le programme de législature et le plan financier que lui soumet le Conseil d'Etat en début de législature. Selon la LOCEA, modifiée en 2021 à ce sujet, la présentation du plan financier n'est plus synchrone avec la publication du programme gouvernemental, ce dernier étant présenté plusieurs mois avant le plan financier.

La législation sur les finances prévoit que l'Etat équilibre son budget annuel et que les dépenses qu'il contient soient inscrites selon un ordre de priorités arrêté dans le plan financier.

Si la loi n'exige pas l'équilibre du plan financier, il est toutefois évident que les excédents de charges qui pourraient apparaître selon les années concernées devront être comblés dans le cadre de l'élaboration du budget annuel afin de parvenir à l'équilibre.

Les moyens financiers ainsi que les ressources (humaines notamment) vont dicter la vitesse de réalisation de certains projets du programme gouvernemental.

6.2 Aperçu général des directives fixées par le Conseil d'Etat

Dès le début des travaux d'élaboration du plan financier, le Conseil d'Etat fixe le cadre financier dans lequel il veut inscrire son action. Il en découle des lignes directrices ainsi que des objectifs quantitatifs spécifiques. Il est important de rappeler le fait que le plan financier ne part pas d'une feuille blanche, mais s'inscrit dans un contexte dans lequel de nombreux projets sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Ces derniers impactent de manière significative l'évolution à court et moyen terme des finances de l'Etat.

Les directives que le Conseil d'Etat a arrêté le 15 février 2022 portent en particulier sur les éléments suivants:

- un taux de croissance des charges contenu à un maximum de 2,2 % par année, sous réserve de l'inflation;
- une évolution de l'effectif du personnel de l'Etat fixée à 15 EPT par année pour le personnel administratif, respectivement 45 EPT pour le domaine de l'enseignement;



« Les bons résultats des comptes de l'Etat représentent un atout important en termes de compétitivité et d'attractivité pour les entreprises et permettent d'assurer le bien-être des citoyens et des citoyennes. »

Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN

- › des volumes financiers déterminés pour les enveloppes annuelles destinées à l'informatique (60 millions de francs), à l'entretien des routes (11,5 millions de francs) et à celui des bâtiments (14,5 millions de francs);
- › un volume global des investissements nets de l'ordre de 640 millions de francs cumulés sur la période considérée;
- › le maintien des coefficients relatifs à la fiscalité cantonale directe à leur niveau appliqué pour le budget 2022 pour l'ensemble de la période;
- › un volume maximal d'excédents de charges du compte de résultats fixé à 150 millions de francs cumulés sur la période du plan financier.

6.3 Incertitudes et appréciation des principaux risques

Plusieurs éléments entrant dans les recettes de l'Etat ont connu ces dernières années des évolutions particulières. Les recettes que l'Etat tire de la péréquation financière fédérale ont suivi une tendance globalement baissière durant de nombreuses années, avant qu'une rupture ne soit constatée en 2020 et qu'une forte hausse se manifeste dès 2021. Il est toutefois déjà connu que cette croissance n'est que passagère, avant qu'une stabilisation n'intervienne à moyen terme et que ces recettes ne régressent de manière très significative dans une perspective à long terme.

La part au bénéfice de la BNS (Banque nationale suisse) que les cantons touchent a été très variable dans un passé récent et n'a jamais été aussi élevée que durant l'exercice 2021. Si le cadre des versements en faveur de la Confédération et des cantons fait l'objet d'une convention avec la BNS, il n'y a cependant aucune garantie quant au volume de ces versements pour les années à venir, de sorte que la prévision budgétaire se devra de demeurer prudente.

«Durant cette législature, la capacité d'investissement du canton de Fribourg doit nous permettre d'accélérer la modernisation de notre économie et de prendre des paris gagnants et créatifs en terme d'innovation et de développement économique durable.»

Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat, DFIN



Les moyens financiers et les ressources disponibles seront des éléments clés pour mettre en œuvre les projets.

Si, malgré les incertitudes qui demeurent quant à l'évolution de la pandémie, l'on peut raisonnablement s'attendre à un retour progressif à la normale, l'éclatement du conflit militaire entre l'Ukraine et la Russie a plongé le monde dans l'inconnu et renferme des risques sécuritaires et économiques majeurs, tant pour l'Europe que pour le monde entier. Un ralentissement de la croissance économique globale est notamment à attendre, dans une ampleur qui reste toutefois impossible à prédire. Il faut s'attendre à des impacts importants pour les finances de l'Etat, avec dans un premier temps des adaptations des hypothèses de base utilisées pour l'élaboration du plan financier, en matière d'inflation ou d'évolution du PIB par exemple, induisant des effets sans doute significatifs sur les résultats annuels.

6.4 Résultats initiaux du projet de plan financier

Sur la base des données initiales fournies par les Directions du Conseil d'Etat, les premiers constats montrent que le volume des besoins exprimés en termes de ressources marque une très forte croissance, largement supérieure aux budgets

récents, alors que les revenus poursuivent une progression nettement plus modérée, dans la tendance observée ces dernières années.

En comparaison des objectifs décrits plus haut, les premiers résultats du projet de plan financier, qui condensent les propositions initiales de l'ensemble des Directions, se situent bien en-deçà. En particulier, l'excédent de charges cumulé sur la durée du plan financier, soit pour les années 2023 à 2026, dépasse à ce stade 1,45 milliard de francs, contre une valeur-cible de 150 millions de francs fixée par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle sa volonté de cibler l'octroi de moyens supplémentaires sur des thèmes prioritaires qu'il a retenus dans le cadre de son programme de législation. Par conséquent, il sera nécessaire de réaliser une priorisation forcément difficile en raison de l'importance des besoins exprimés par les différentes Directions. Un travail conséquent d'arbitrage est d'ores et déjà en cours pour rapprocher les premiers chiffres obtenus des objectifs fixés pour le plan financier, afin de démontrer la faisabilité du programme de législation et de définir des bases solides et fiables pour la construction des budgets futurs.



« Les incertitudes en termes de sécurité mais également en termes d'approvisionnement, vont nous forcer à devenir encore plus agile et à penser autrement. Il va falloir accroître notre capacité à anticiper et moderniser à un rythme soutenu les bases même de l'économie fribourgeoise. »

Olivier Curty, conseiller d'Etat, DEEF

7. Conclusion

Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose de nombreux atouts afin de se profiler pour le bien de ses habitants et habitantes. Avec une nature préservée, des racines solides, une économie résiliente, des finances saines, une population engagée et des autorités proches des gens, notre canton dispose de tous les moyens nécessaires pour concrétiser ses ambitions.

Le Gouvernement entame cette nouvelle législature avec entrain et enthousiasme. Les discussions, échanges et négociations qui ont donné naissance à son programme de législature ont été une première occasion de mettre en commun les ambitions de ses sept membres pour en faire un projet pour le canton de Fribourg.

L'Exécutif se réjouit de pouvoir compter sur des collaborateurs et collaboratrices engagés et efficaces, dont les compétences sont indispensables tant pour atteindre les objectifs fixés dans son programme de législature que pour remplir au quotidien toutes les missions de l'administration cantonale.

Guidé par les valeurs « agilité, durabilité et orientation citoyen », le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes. Il entend également renforcer et ériger encore davantage en modèle la collaboration transverse et pluridisciplinaire, afin d'optimiser le service à la collectivité.

Tout en restant à l'écoute des préoccupations et des besoins de la population, de l'économie et des institutions, le Conseil d'Etat s'engage à donner le meilleur de lui-même pour une mise en œuvre efficace de son programme. Il n'en reste pas moins flexible et prêt à s'adapter en tout temps aux impératifs de l'actualité, qui pourraient nécessiter des changements de stratégie plus ou moins profonds, ainsi que l'a montré la récente actualité.

Adresses des Directions

Direction de la formation et des affaires culturelles DFAC

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

Direction de la sécurité, de la justice et du sport DSJS

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

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, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF

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

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 du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement DIME

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

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: Deuhme (Philippe Baumann, illustrateur fribourgeois)

© Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg

Rue des Chanoines 17, CH-1701 Fribourg

www.fr.ch/cha

Juin 2022

–

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

–

Nombre d'exemplaires

420 français

300 allemand

–

Imprimé sur papier 100 % recyclé

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

www.fr.ch/cha

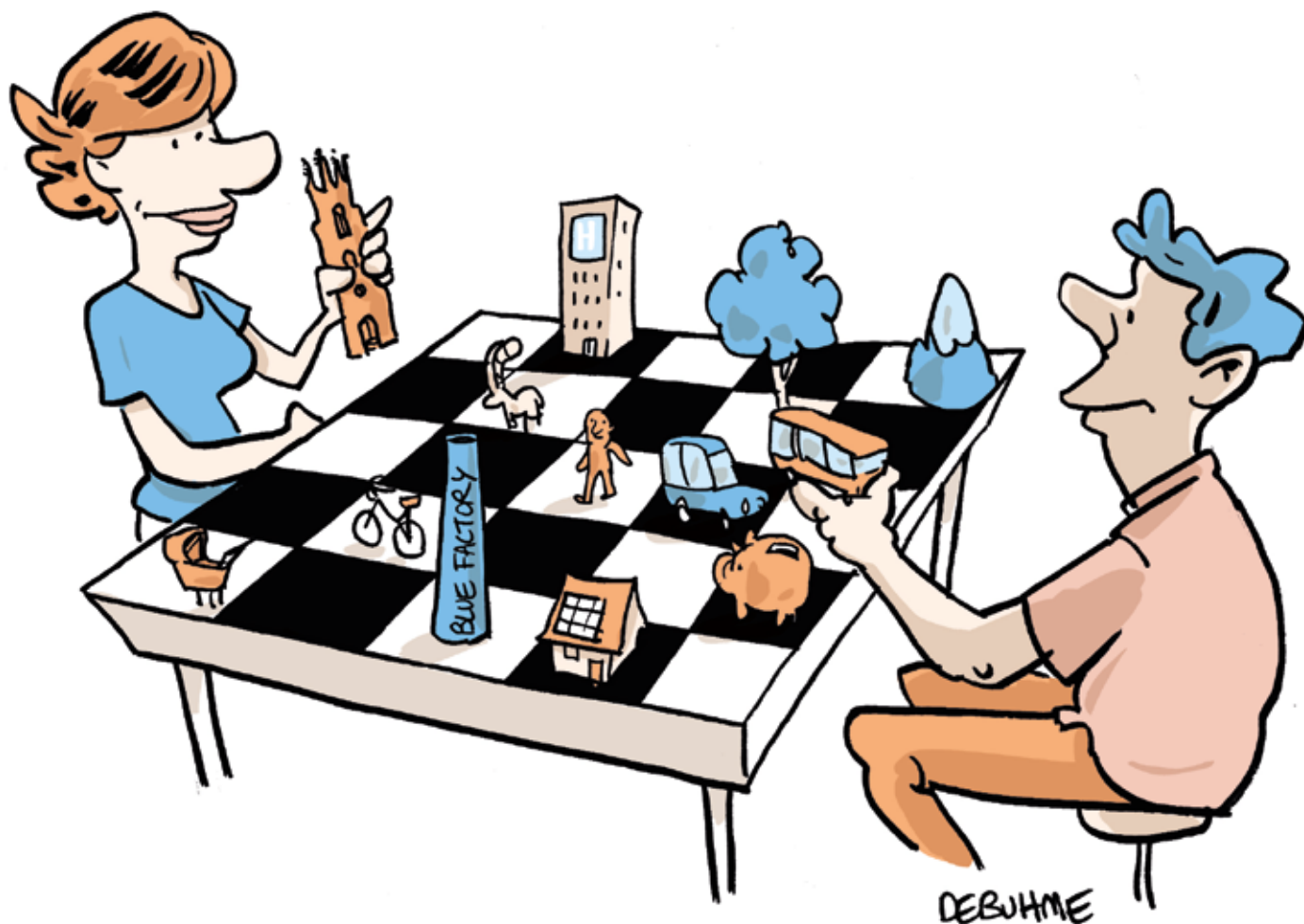
Juin 2022

Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2022-2026

—

Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Wir unterbreiten Ihnen das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2022-2026 und beantragen Ihnen, es zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:

Olivier Curty

Die Kanzlerin:

Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	6
Stand der Dinge im Kanton Freiburg	9
Demografie	9
Arbeitsplätze	11
Wirtschaft	13
Gesellschaft	15
Umwelt	15
Vision 2035	16
Werte	17
Die Struktur des Handelns während der Legislaturperiode	19
Drei strategische Achsen und zwei Katalysatoren	19
Fünf Schwerpunktthemen	19
Die Aktionen des Regierungsprogramms	20
1. Strategische Achse: Wirtschaft und Innovation	21
1.1 Ausbildung und digitale Bildung	22
1.1.1 Priorität: Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen	23
1.1.2 Die gymnasiale Maturität und die übrigen Bildungsgänge der Sekundarstufe II weiterentwickeln	24
1.1.3 Die Ausbildung des Lehrkörpers unter einem Dach zusammenführen	24
1.1.4 Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen	25
1.2 Innovationscluster entwickeln	26
1.2.1 Ein günstiges und attraktives Ökosystem und eine aktive Bodenpolitik schaffen	26
1.2.2 Das unternehmerische Potenzial der Jugend verstärken	27
1.2.3 Die Lebensmittelstrategie konkretisieren	27
1.2.4 Das Adolphe Merkle Institut positionieren	28
1.2.5 Die Infrastruktur für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und die Rechtswissenschaftliche Fakultät anpassen	29
1.2.6 Den Campus Grangeneuve entwickeln	29
1.2.7 Eine innovative Landwirtschaft fördern	30

1.3. Kultur, Kulturerbe und Tourismus	31
1.3.1 Einen nachhaltigen Tourismus fördern, der mit der Kultur und dem Kulturerbe verbunden ist	32
1.3.2 Kultur fördern und den Zugang dazu erleichtern	33
1.3.3 Die Dienstleistungen der Bibliotheken und des Konservatoriums im ganzen Kanton zugänglich machen	34
1.3.4 Das bauliche Erbe aufwerten	34
1.3.5 In Infrastruktur investieren: BCU, MHNF, SIC	35
1.3.6 Die Kulturbestände digitalisieren	35
<hr/>	
2. Strategische Achse: Sozialer Zusammenhalt	36
<hr/>	
2.1. Gesundheit und Gesundheitsstrukturen	37
2.1.1 Priorität: Die Entwicklung von Gesundheitsstrukturen umsetzen	37
2.1.2 Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit	38
2.1.3 Rahmenbedingungen für betagte und gefährdete Personen implementieren	38
2.1.4 Gewaltopfern helfen	38
2.1.5 Den Aufbau der Schulgesundheitspflege fortsetzen	38
2.2. Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport	39
2.2.1 Die nationale Beratungsstrategie umsetzen	40
2.2.2 Jugendlichen in Schwierigkeiten bei der Integration helfen	40
2.2.3 Die soziale Betreuung im schulischen Umfeld verstärken	40
2.2.4 Jugendliche in Schwierigkeiten und gefährdete Familien begleiten	41
2.2.5 Ein Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit schaffen	41
2.3 Familien, gefährdete Personen und Inklusion	42
2.3.1 Ergänzungsleistungen für Familien einführen	42
2.3.2 Das Sozialhilfedispositiv verstärken	42
2.3.3 Das Wohn- und Immobilienobservatorium zu einer festen Einrichtung machen	43
2.3.4 Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen integrieren	43
2.3.5 Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf beraten	44
2.3.6 Bei Jugendlichen mit einer autistischen Störung frühzeitig eingreifen	44
<hr/>	
3. Strategische Achse: Ökologischer Wandel	45
<hr/>	
3.1. Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen	46
3.1.1 Priorität: Den Klimaplan umsetzen	46
3.1.2 Eine Strategie für den Bodenschutz entwickeln	47
3.1.3 Die Grundsätze der nachhaltigen Siedlungsgestaltung anwenden	47
3.1.4 Die Gewässer schützen	47
3.1.5 Die Biodiversitätsstrategie umsetzen	47
3.1.6 Die Landschaft erhalten	48
3.1.7 Die Steuerungsinstrumente anpassen	48
3.1.8 Eine Roadmap für die Kreislaufwirtschaft festlegen	48

3.2. Energiewende	49
3.2.1 Förderung der Gebäuderenovationen	49
3.2.2 Erzeugung von erneuerbarer Energie	50
3.2.3 Die Ausbildung organisieren	50
3.2.4 Den staatlichen Immobilienbestand sanieren	50
3.3. Nachhaltige Mobilität	51
3.3.1 Das Angebot des öffentlichen Verkehrs erhöhen	51
3.3.2 Die Einführung von Transportsystemen mit hoher Kapazität vorbereiten	52
3.3.3 Das Radwegnetz ausbauen, um das Radfahren zu fördern	52
3.3.4 Multimodale Plattformen schaffen und verbessern	53
3.3.5 Die Elektromobilität fördern	53
3.3.6 Die Mobilitätsstrategie für das Staatspersonal umsetzen	54
3.3.7 Mobilitätsdaten sammeln und auswerten	54
<hr/>	
4. Katalysator: Governance	55
<hr/>	
4.1 Regionale Governance und Zweisprachigkeit	56
4.1.1 Priorität: Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren	56
4.1.2 Die Gesetzgebung über die Gemeinden revidieren	57
4.1.3 Die Infrastruktur im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit optimieren	57
4.1.4 Ein integratives Modell der Krisenbewältigung einführen	58
4.1.5 Eine Gesetzgebung zu den Amtssprachen schaffen	58
4.1.6 Systematisch Immersionsprojekte in der Partnersprache anbieten	58
<hr/>	
5. Katalysator: Digitalisierung	59
<hr/>	
5.1 Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit	60
5.1.1 Priorität: Den virtuellen Schalter einrichten	60
5.1.2 Gewährleistung der Informationssicherheit und Umgang mit dem Altern der Informatikmittel	61
5.1.3 Die Daten zur Verfügung stellen	61
5.1.4 Die Cybersicherheit fördern	61
<hr/>	
6. Finanzen	62
<hr/>	
6.1 Rechtlicher Hintergrund	62
6.2 Allgemeiner Überblick über die vom Staatsrat festgelegten Richtlinien	62
6.3 Unsicherheiten und Einschätzung der Hauptrisiken	63
6.4 Anfängliche Ergebnisse des Finanzplans	64
<hr/>	
7. Schlussfolgerung	68
<hr/>	

Einleitung

Bei der Erstellung seines Regierungsprogramms hat der Staatsrat sich den Zeithorizont bis 2035 gesetzt und sich überlegt, welchen Kanton er den Kindern von heute hinterlassen möchte. Er drückt seine Wünsche für die zukünftige Freiburger Jugend in Form einer Vision Freiburgs von morgen aus. Die Regierung will ehrgeizig und realistisch zugleich sein: Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt. Den Mut zu haben, hinter uns zu lassen, was uns in der Vergangenheit gebremst hat, und gleichzeitig das zu stärken, was unsere Trümpfe und Besonderheiten ausmacht, ist eine weitere Möglichkeit, diese Vision zum Ausdruck zu bringen. Dieser Ansatz ist der Grundstein, von dem aus der Staatsrat seine Prioritäten festgelegt hat.

Um sich in die Welt von morgen zu versetzen, baut der Staatsrat seine Tätigkeit auf den drei grundlegenden Säulen der nachhaltigen Entwicklung auf: Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Diese drei Säulen bilden, indem sie an die Freiburger Art und Weise angepasst werden, die strategischen Achsen der Legislaturperiode.

Mit einer Vision, die sich auf das Jahr 2035 erstreckt, erarbeitet die Freiburger Regierung ein Programm, das weit über die nächste Legislaturperiode hinausgeht und dessen Wirkungen Einfluss auf unsere Jugend haben werden.

In der strategischen Achse Wirtschaft und Innovation will der Staatsrat den ersten Schwerpunkt auf die digitale Bildung legen, um der Jugend die nötigen Werkzeuge in die Hand zu geben, damit sie sich in der Welt von morgen profilieren kann. Er will die Kompetenzen der Bürgernähe, der Einfachheit und des Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen und die Bemühungen um die Förderung von Innovationen fortsetzen. Und schliesslich will er Kultur und Kulturerbe zu Schlüsseltrümpfen der Positionierung für einen nachhaltigen Tourismus machen.

In der strategischen Achse des sozialen Zusammenhalts räumt die Regierung der Stärkung der Gesundheitsstrukturen Priorität ein, um den Freiburgerinnen und Freiburgern ein bürgernahes und qualitativ hochwertiges Pflegesystem zu bieten, das sich harmonisch in die nationale Gesundheitslandschaft eingliedert. Nach einer Covid-Periode, welche die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts für die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft deutlich gezeigt hat, will der Staatsrat weitere Schritte unternehmen, um die Gesundheit und das Zusammenleben zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf dem Sport liegt. Besondere Anstrengungen werden der Unterstützung der Jugend und dem Schutz gefährdeter Personen gewidmet.



Die Freiburger Regierung 2022, v.l.n.r.: Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD, Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU, Didier Castella, Staatsrat, ILFD, Olivier Curty, Staatsrat, VWBD, Jean-Pierre Siggén, Staatsrat, FIND, Philippe Demierre, Staatsrat, GSD, Romain Collaud, Staatsrat, SJSJ, Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, SK.

In der strategischen Achse des ökologischen Wandels legt der Staatsrat den Schwerpunkt auf die Umsetzung der Politik, die im Rahmen des «Klimaplan» zum Ausdruck kommt, der am Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedet wurde. Ziel ist es, die natürlichen Ressourcen zu schonen und sich an den Klimawandel anzupassen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern unseres Kantons weiterhin ein qualitativ hochwertiges Lebensumfeld bieten zu können. Die Regierung will die Energie-wende beschleunigen und die Politik der nachhaltigen Mobilität konkretisieren und so versuchen, die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf die Umwelt zu verringern.

Die drei strategischen Achsen stützen sich auf zwei Katalysatoren, welche die Grundlage für die Entwicklung bilden. Einerseits geht es darum, die regionale Governance anzupassen, um die Gemeinwesen mit einer agileren und widerstandsfähigeren Organisation auszustatten. In diesem Zusammenhang will der Staatsrat die Zweisprachigkeit als wichtigen Trumpf des Kantons fördern. Andererseits will die Regierung die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen weiter vorantreiben und den Schwerpunkt auf die Einführung des virtuellen Schalters für öffentliche Leistungen im gesamten Kanton legen. Als zwingende Folge der Digitalisierung wird der digitalen Sicherheit grosse Aufmerk-

samkeit geschenkt und auf den Beitrag des Staates zur Erhöhung der Cybersicherheit für Unternehmen und die Bevölkerung geachtet. Um seine Pläne so früh wie möglich mit dem Grossen Rat und der Freiburger Bevölkerung zu teilen, veröffentlicht der Staatsrat sein Regierungsprogramm zum ersten Mal, bevor er es vollständig in den Finanzplan umgewandelt hat, der seinerseits Ende des Jahres

vorliegen wird. Die nötigen Voraussetzungen für die Umsetzung der Regierungsprioritäten, d. h. die Verfügbarkeit von personellen und finanziellen Ressourcen, werden neben unvorhergesehenen Situationen oder neuen Möglichkeiten, natürlich einen Einfluss auf die Geschwindigkeit haben, mit der die vom Staatsrat zu Beginn der Legislaturperiode geäusserten Ansprüche umgesetzt werden.

Wir verpflichten uns kollegial, alles zu unternehmen, um das Programm, das wir Ihnen vorlegen, zu verwirklichen, und wünschen Ihnen viel Spass beim Lesen.



Olivier Curty



Jean-François Steiert



Jean-Pierre Siggen



Romain Collaud



Sylvie Bonvin-Sansonnens



Philippe Demierre



Didier Castella



Danielle Gagnaux-Morel

Stand der Dinge im Kanton Freiburg

Ziel dieses Kapitels ist es, die Situation des Kantons anhand verschiedener Indikatoren darzustellen, insbesondere für die Bevölkerung und die Beschäftigung. Mit Bezug auf den weiter unten erwähnten «Cercle indicateurs» kann der Staatsrat messen, wie sich die Positionierung unseres Kantons im Laufe der Zeit entwickelt hat.

Dieses Instrument, das für Quervergleiche zwischen den Kantonen entwickelt wurde, illustriert die heutige Entwicklung der modernen Statistik hin zu Indikatorengruppen, die besonders dafür geschaffen wurden, die Stärken und Schwächen von politischen und wirtschaftlichen Einheiten zu dokumentieren.

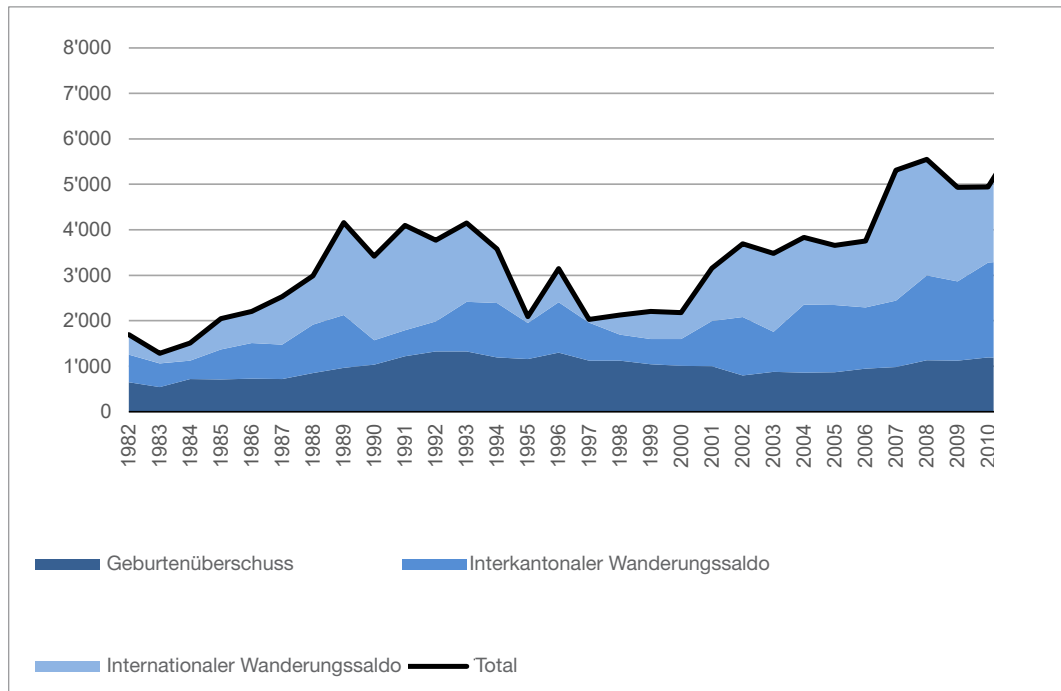
Demografie

Obwohl die Bevölkerung weiter zunimmt, ist die Dynamik zwischen 2017 und 2020 auf ein Niveau zurückgegangen, das eher demjenigen entspricht, das der Kanton vor der vollständigen Umsetzung der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union hatte. Zwischen 2017 und 2020 liegt das jährliche Freiburger Bevölkerungswachstum bei 3000 bis 3700 zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern (2020: 3713), gegenüber mehr als 6000 in den Jahren 2011 bis 2013.

Damit gehört Freiburg noch immer zu den Kantonen mit starkem Bevölkerungswachstum. Nach den neuesten Zahlen, die für 2021 vorliegen, ist der Trend wieder steigend (+4500 im Jahresvergleich), was die positive Bevölkerungsdynamik bestätigt.

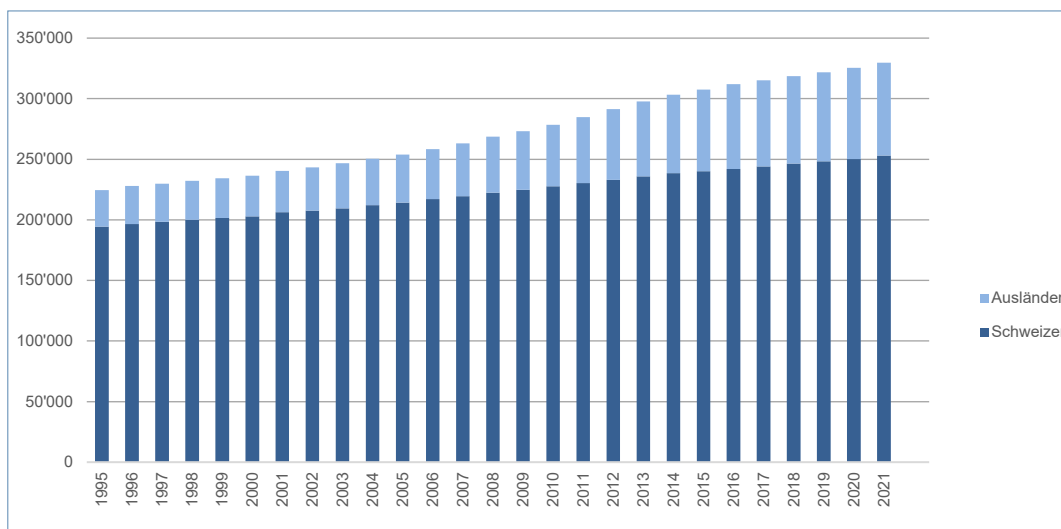
Ständige Wohnbevölkerung

Quellen: BFS, ESPOP / STATPOP



Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

Quellen: BFS, EPOP / STATPOP



Die starke Dynamik des Bevölkerungswachstums des Kantons erklärt sich eher durch die Zunahmen des internationalen Wanderungssaldos, der zu einem Anstieg der ausländischen Bevölkerung führt, und des interkantonalen Wanderungssaldos, als durch die natürliche Bevölkerungszunahme. Aufgrund der letzten bekannten Zahlen setzt das kantonale Amt für Statistik auf eine Zahl von 372 000 bis 418 000 ständigen Einwohnerinnen

und Einwohnern im Jahr 2050, weist jedoch darauf hin, dass die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung die Tendenzen fortsetzen und naturgemäss aufgrund der gewählten Hypothesen eher konservativ sind. So vernachlässigen sie namentlich allfällige Umwälzungen in den Herkunftsgebieten der Einwanderung und bilden deshalb ein durch Kontinuität geprägtes Vorhersageszenario.

Arbeitsplätze

Die strukturelle Unternehmensstatistik verdeutlicht die Freiburger Dynamik bei den Arbeitsplätzen. Im Zeitraum 2011 bis 2019 werden 12 655 zusätzliche Stellen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) verzeichnet. Dies entspricht einer Zunahme von 11,9 % und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der Kantone von 8,8 %. Seit 2011 ist der tertiäre Sektor im Kanton Freiburg am stärksten gewachsen (14,9 % gemäss VZÄ), während der sekundäre Sektor einen Zuwachs von 9,0 % verzeichnete und der primäre Sektor um 4,6 % zurückging. Insgesamt ist der tertiäre Sektor der Wirtschaftssektor mit dem stärksten Wachstum, mit Ausnahme der starken Zunahme im sekundären Sektor im Greyerzbezirk.

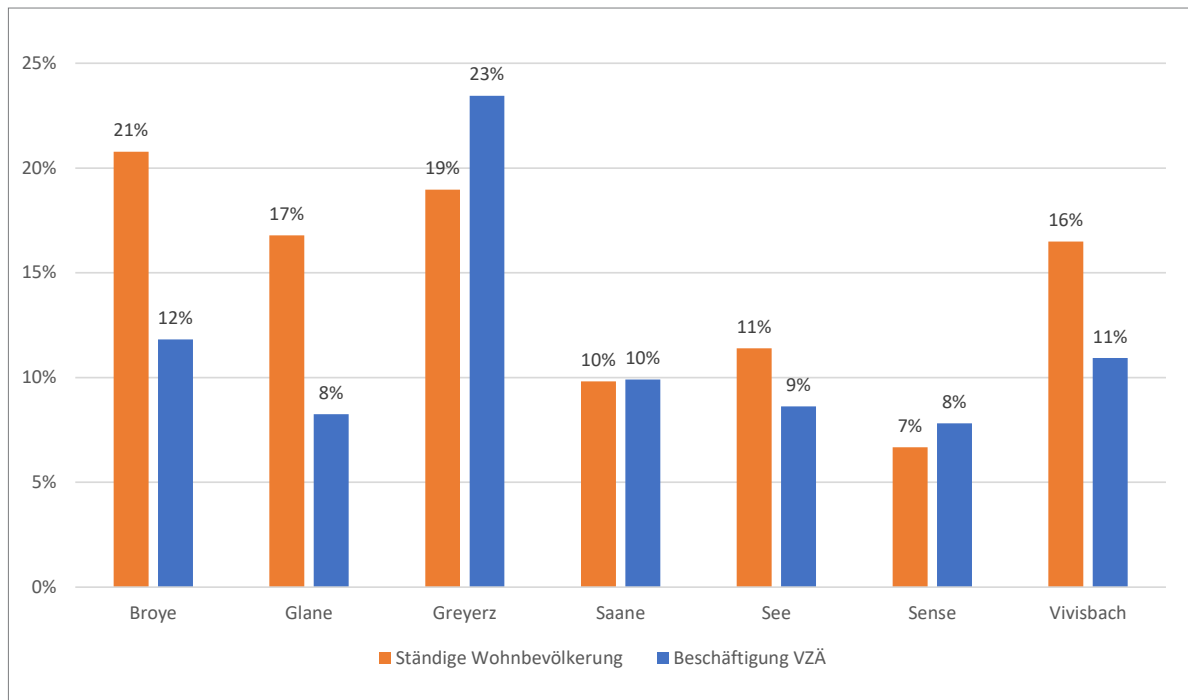
Auf Branchenebene weisen zwischen 2011 und 2019 für den gesamten Kanton die Pharmaindustrie (+69 %, 400 VZÄ), die Nahrungsmittelindustrie (+700 VZÄ) sowie die Branchen Telekommunikation und Erbringung von Informatik- und Informationsdienstleistungen (zusammen mehr als 700 VZÄ) die grösste Dynamik auf.

Alle Bezirke verzeichneten seit 2011 einen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Das grösste Wachstum verzeichnete der Greyerzbezirk (23,5 %; +4187 VZÄ), vor dem Broyebezirk (11,8 %; +912 VZÄ) und dem Vivisbachbezirk (10,9 %; +503 VZÄ). Es folgen der Saanebezirk (9,9 %; +4'645 VZÄ), der Seebezirk (8,6 %; +996 VZÄ), der Glanebezirk (8,2 %; +518 VZÄ) und der Sensebezirk (7,8 %; +894 VZÄ).

Zwischen 2011 und 2019 ist in einigen Bezirken ein starker Anstieg der ständigen Wohnbevölkerung zu verzeichnen. Es handelt sich um den Broyebezirk (+20,8 %), den Greyerzbezirk (+19,0 %), den Vivisbachbezirk (+16,5 %) und den Glanebezirk (+16,8 %). Mit der bemerkenswerten Ausnahme des Greyerzbezirks ist in diesen Bezirken ein viel stärkerer Anstieg der Bevölkerung als der Beschäftigung in VZÄ zu verzeichnen, was ihren Status als Wohnregionen verstärkt. Betrachtet man die Situation im Jahr 2019, so stellt man fest, dass der Saanebezirk und in geringerem Masse auch der Greyerzbezirk einen höheren Anteil an VZÄ aufweisen, als es ihrem Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung entspricht. Diese beiden Bezirke bilden mit den Agglomerationen Freiburg und Bulle die wichtigsten Wirtschaftsmotoren des Kantons.

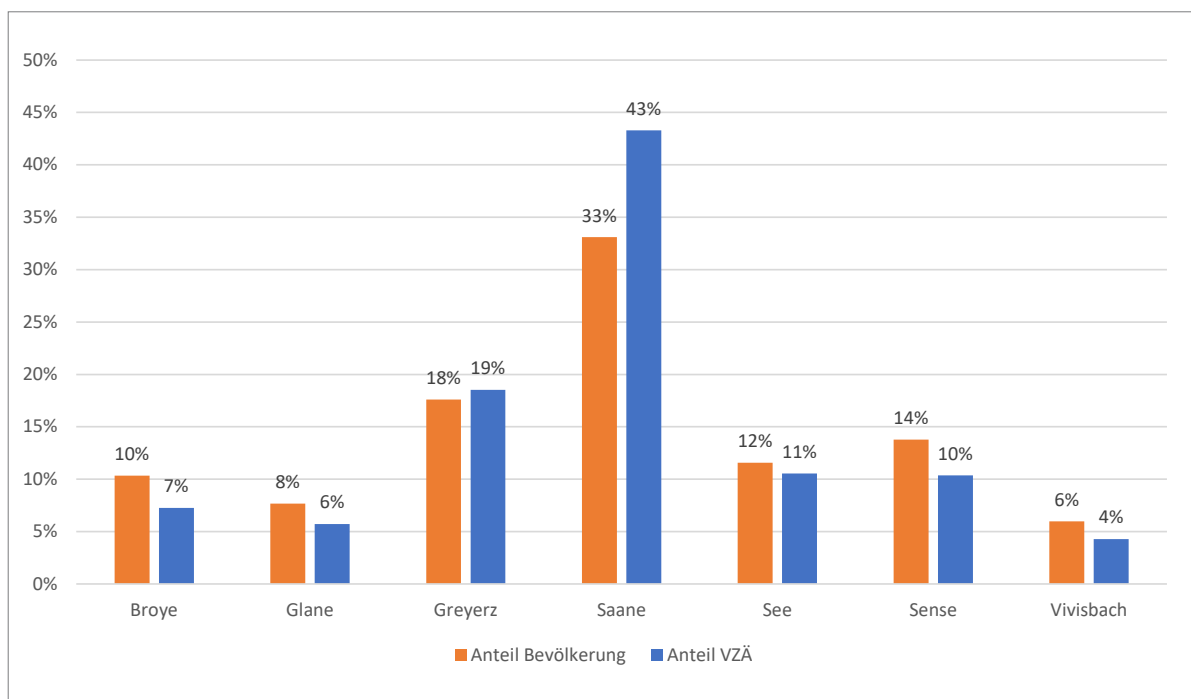
Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze (in VZÄ) nach Bezirken: 2011-2019

Quellen: BFS, STATPOP und STATEMENT



Anteil der Arbeitsplätze (in VZÄ) und der ständigen Wohnbevölkerung nach Bezirken: 2019

Quellen: BFS, STATPOP und STATEMENT



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 Steueraus­schöpfung einhergeht.

Allerdings liegt der Anteil der Bauausgaben, der für Erweiterungs-, Umbau- und Instandhaltungsarbeiten aufgewendet wird, unter dem Durchschnitt der Kantone.

Erschwingliche Mieten gehören ebenfalls zu den wirtschaftlichen Stärken des Kantons, und obwohl die Arbeitslosenquote leicht über dem Durchschnitt der teilnehmenden Kantone liegt, ist sie immer noch sehr niedrig. Hingegen bleiben das Bruttoinlandprodukt pro Einwohner und der Anteil der Beschäftigten in Branchen mit hoher Arbeitsproduktivität und der Beschäftigten in innovativen Branchen unter dem Durchschnitt.

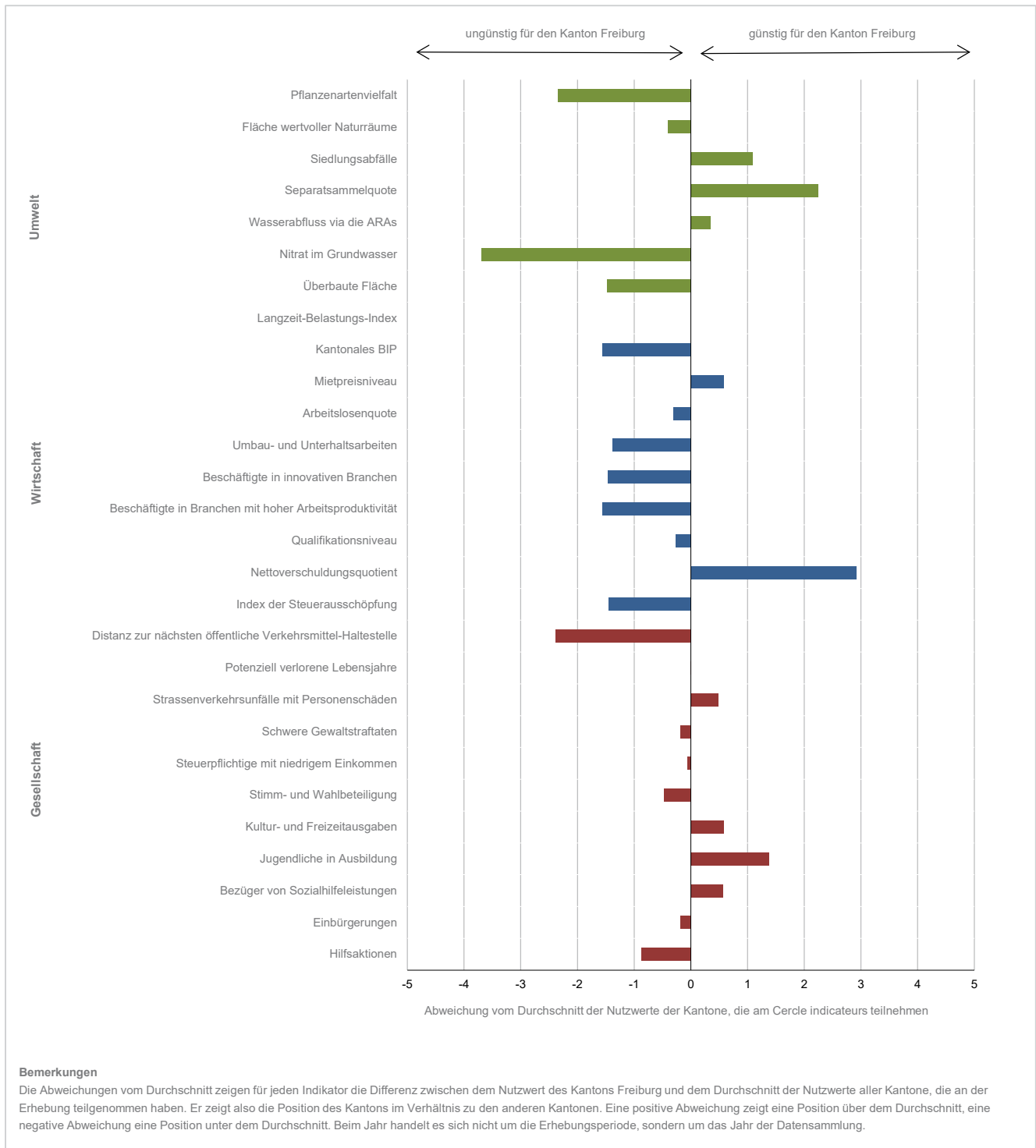
Das System des interkantonalen Vergleichs «Cercle Indicateurs» ist dazu bestimmt, die nachhaltige Entwicklung in den Kantonen und den Städten zu messen. Die Ergebnisse werden in Nutzwerten ausgedrückt, so dass die Indikatoren trotz verschiedener Einheiten in einer einzigen Grafik dargestellt werden können. Die Nutzwerte gehen von 0 (schlechtes Ergebnis) bis 10 (gutes Ergebnis). Die Abweichungen vom Durchschnitt stellt für jeden Indikator die Differenz zwischen dem erreichten Nutzwert und dem Durchschnitt der Nutzwerte aller Kantone, die an der Erhebung mitgemacht haben, dar.



Mit dem «Cercle indicateurs» können die Fortschritte der Kantone bei der nachhaltigen Entwicklung und damit ihr Beitrag zu den 17 Zielen der Vereinten Nationen gemessen werden.

«Cercle indicateurs» – Indikatoren für nachhaltige Entwicklung, Abweichungen vom Durchschnitt 2021

Quellen: «Cercle indicateurs», Bundesamt für Statistik / Amt für Statistik des Kantons Freiburg



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 bleibt auf einem historisch tiefen Niveau. Hingegen bleibt der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln unter dem Durchschnitt der teilnehmenden Kantone, selbst wenn eine ständige Verbesserung verzeichnet werden kann und natürlich die besondere Topografie von Freiburg und die Zersiedelung berücksichtigt werden muss. Schliesslich liegen die öffentlichen Ausgaben für Kultur und Freizeit nun im Durchschnitt der Teilnehmer.

Umwelt

Bei den Umweltindikatoren hat der Kanton Freiburg im Vergleich zum Durchschnitt der am Cercle indicateurs teilnehmenden Kantone einen gewissen Spielraum für Verbesserungen, z. B. bei der Pflanzenartenvielfalt oder der Nitratbelastung des Grundwassers, was vor allem auf den landwirtschaftlichen Charakter des Kantons zurückzuführen ist. Die Indikatoren für das Aufkommen von Siedlungsabfällen und die Quote der getrennten Sammlung stellen den Kanton in

einem günstigen Licht dar. Weitere Indikatoren, die nicht zum «Cercle indicateurs» gehören, wie 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 (Zahlen 2015).

Vision 2035



2035 werden die Kinder, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Regierungsprogramms geboren werden, in das Jugendalter eintreten. Der Staatsrat hat sich bei seinen Überlegungen die Welt vorgestellt, die wir ihnen wünschen: Was brauchen sie? Welche Gesellschaft, welche Natur, welches Erbe wollen wir ihnen hinterlassen?

Als jüngster Kanton der Schweiz ist Freiburg ein Ort der Kontraste, der auf einzigartige Weise Stadt und Land, Spitzenforschung und regionale Produkte sowie französisch- und deutschsprachige Kultur miteinander verbindet.

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt.

Wir wollen unseren Kanton profilieren und uns zwischen den grossen Wirtschaftszentren des Landes hervorheben und gleichzeitig unsere

Ambitionen bei der nachhaltigen Entwicklung und Innovation bekräftigen.

Alle Kantone streben eine blühende Zukunft an, eine wirtschaftliche Entwicklung durch Innovation. Freiburg

will diese Entwicklung pflegen, indem es seinen Bewohnerinnen und Bewohnern ein angenehmes Lebensumfeld zwischen geschützter Natur und nachhaltiger Siedlungsplanung bietet. Freiburg wertet seine Position am Schnittpunkt der Kulturen und Sprachen des Landes auf.

Werte

Um seinen Auftrag zu erfüllen und seine Ziele zu erreichen, hat der Staatsrat beschlossen, sich Werte zu eigen zu machen, die er in verschiedenen Politikbereichen, darunter auch im Bereich der Humanressourcen (HR), umsetzt, und sie als Leitlinien für die Erfüllung seines Auftrags im Dienste der Freiburger Bevölkerung zu betrachten:

Der Staatsrat stützt sich auf Werte, die seine Arbeitsweise bestimmen und die es ihm ermöglichen, eine starke Vision für die Zukunft des Kantons zu entwickeln.

Agilität

Fähigkeit, auf Veränderungen zu reagieren, Arbeitsmethoden, Denkweisen und Funktionsweisen zu ändern, um zu einem flexibleren Modell zu gelangen, das auf die Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert.

Nachhaltigkeit

Wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte so integrieren, dass die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt werden, ohne die Lebensqualität künftiger Generationen zu gefährden.

Bürgerorientierung

Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger effizient und mit angemessenen Mitteln und Kommunikationskanälen erfüllen.

Diese drei Werte leiten bereits die Personalpolitik des Staates. Qualifiziertes Personal ist der Garant für einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst. Durch die Umsetzung seiner Personalpolitik schafft der Staat Freiburg Arbeitsbedingungen, die es ihm ermöglichen, sich an Veränderungen anzupassen und motivierte und kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuziehen und zu halten.

VISION 2035

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt

Werte

Agilität • Nachhaltigkeit • Bürgerorientierung

Drei strategische Achsen, die von der nachhaltigen Entwicklung inspiriert werden

1. WIRTSCHAFT UND INNOVATION Die Erwachsenen von morgen ausbilden, die in der Lage sind, die gesellschaftlichen Herausforderungen zu begleiten. Unsere Kompetenzen Nähe, Einfachheit und Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen. Aus unserer Kultur und unserem Kulturerbe Schlüsseltrümpfe der touristischen Positionierung machen	2. GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT Die Gesundheitsstrukturen anpassen, um sie harmonisch in die Schweizer Landschaft in diesem Bereich zu integrieren. Durch Sport die Gesundheit und das Zusammenleben fördern. Die Jugend stützen und die gefährdeten Personen schützen	3. ÖKOLOGISCHER WANDEL Eine Klimapolitik, die unser Lebensumfeld bewahrt, umsetzen. Unser Energie- und Mobilitätsmanagement zum Wohle unserer Bevölkerung anpassen
1.1 Ausbildung und digitale Bildung Entwicklung einer digitalen Bildungsstrategie in der obligatorischen Schule, im allgemeinbildenden postobligatorischen Bereich und in der Berufsbildung	2.1 Gesundheit und Gesundheitsstrukturen Die Gesundheitsstrukturen (Gesundheitspol Bertigny und regionale Gesundheitszentren) anpassen und stärken	3.1 Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen Eine Querschnittspolitik zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen
1.2 Innovationscluster entwickeln Förderung von Innovationen, des Technologietransfers und des Übergangs zu Industrie 4.0	2.2 Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport Kinder und Jugendliche in den Bereichen Gesundheit (Prävention und Förderung), Zusammenleben und Sport unterstützen	3.2 Energiewende Beschleunigung des Energiewandels, Umsetzung einer nachhaltigen, erneuerbaren, verantwortungsbewussten, rationalen, effizienten und sparsamen Energiepolitik
1.3 Tourismus, Kultur und Kulturerbe Die Kultur und das Kulturerbe werden aufgewertet. Dies fördert die Wirtschaft, den Tourismus und den Zusammenhalt	2.3 Familien, schutzbedürftige Personen und Inklusion Den Schutz, die Handlungsfähigkeit und die Autonomie von gefährdeten Personen und Familien verstärken und die Inklusion fördern	3.3 Nachhaltige Mobilität Politik der nachhaltigen Mobilität, indem versucht wird, die Auswirkungen der verwendeten Transportmittel auf die Umwelt zu verringern

Zwei Katalysatoren als Sockel unserer Entwicklung

4. Governance : Die Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten rechtlichen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und resilienter zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird zu einem grossen Trumpf des Kantons gemacht

5. Digitalisierung : Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und verstärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Der Staat trägt zur Erhöhung der Cybersicherheit der Unternehmen und der Bevölkerung bei

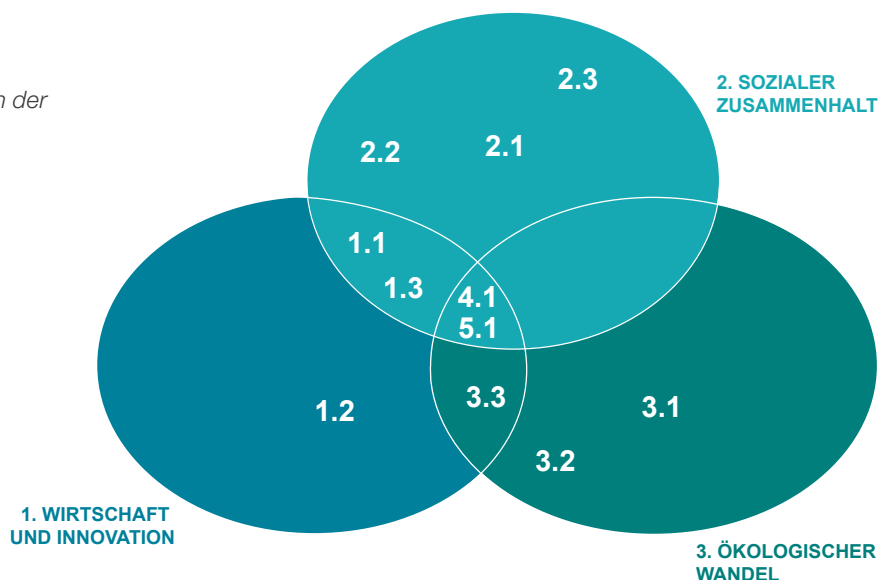
Die Struktur des Handelns während der Legislaturperiode

Drei strategische Achsen und zwei Katalysatoren

Die Politik der Legislaturperiode wird auf der Unterteilung der drei Bereiche der nachhaltigen Entwicklung in drei strategische Achsen aufgebaut: Wirtschaft und Innovation – sozialer Zusammenhalt – ökologischer Wandel. Die drei strategischen Achsen werden von zwei übergreifenden Katalysatoren getragen, die für die Konkretisierung der strategischen Achsen unerlässlich sind.

Es wurden Entscheidungen getroffen, um die Arbeitsthemen der Legislaturperiode in die drei vom Staatsrat gewählten strategischen Achsen zu integrieren. In Wirklichkeit sind die Kapitel des Regierungsprogramms ausgewogen in die drei Grundsätze, welche die nachhaltige Entwicklung ausmachen, eingebunden: Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Das gilt auch für die Katalysatoren, mehrere Themen hätten auf unterschiedliche Weise integriert werden können, je nachdem, welcher Schwerpunkt auf die geplanten Aktivitäten gelegt wird.

Die Abbildung zeigt die Aufteilung der Programmkapitel nach den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung.



Fünf Schwerpunktthemen

Der Staatsrat beabsichtigt, fünf Themen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die er zu Prioritäten seines Programms macht, weil ihre Konkretisierung für die Zukunft unseres Kantons von entscheidender Bedeutung ist:

- › Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen.
- › Die Entwicklung der Gesundheitsstruktur unterstützen.
- › Den Klimaplan umsetzen.
- › Die Organisation der regionalen und lokalen Gemeinwesen modernisieren.
- › Den virtuellen Schalter weiterentwickeln.

Diese Priorisierung soll insbesondere die Überlegungen lenken, wenn es darum geht, über die Zuteilung von Ressourcen zu entscheiden.

Die Aktionen des Regierungsprogramms

Drei strategische Achsen

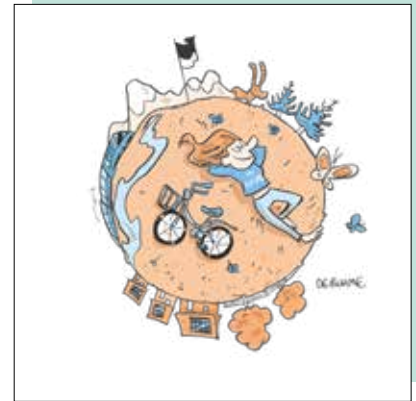
1. Wirtschaft und Innovation



2. Sozialer Zusammenhalt



3. Ökologischer Wandel



Zwei Katalysatoren

4. Governance

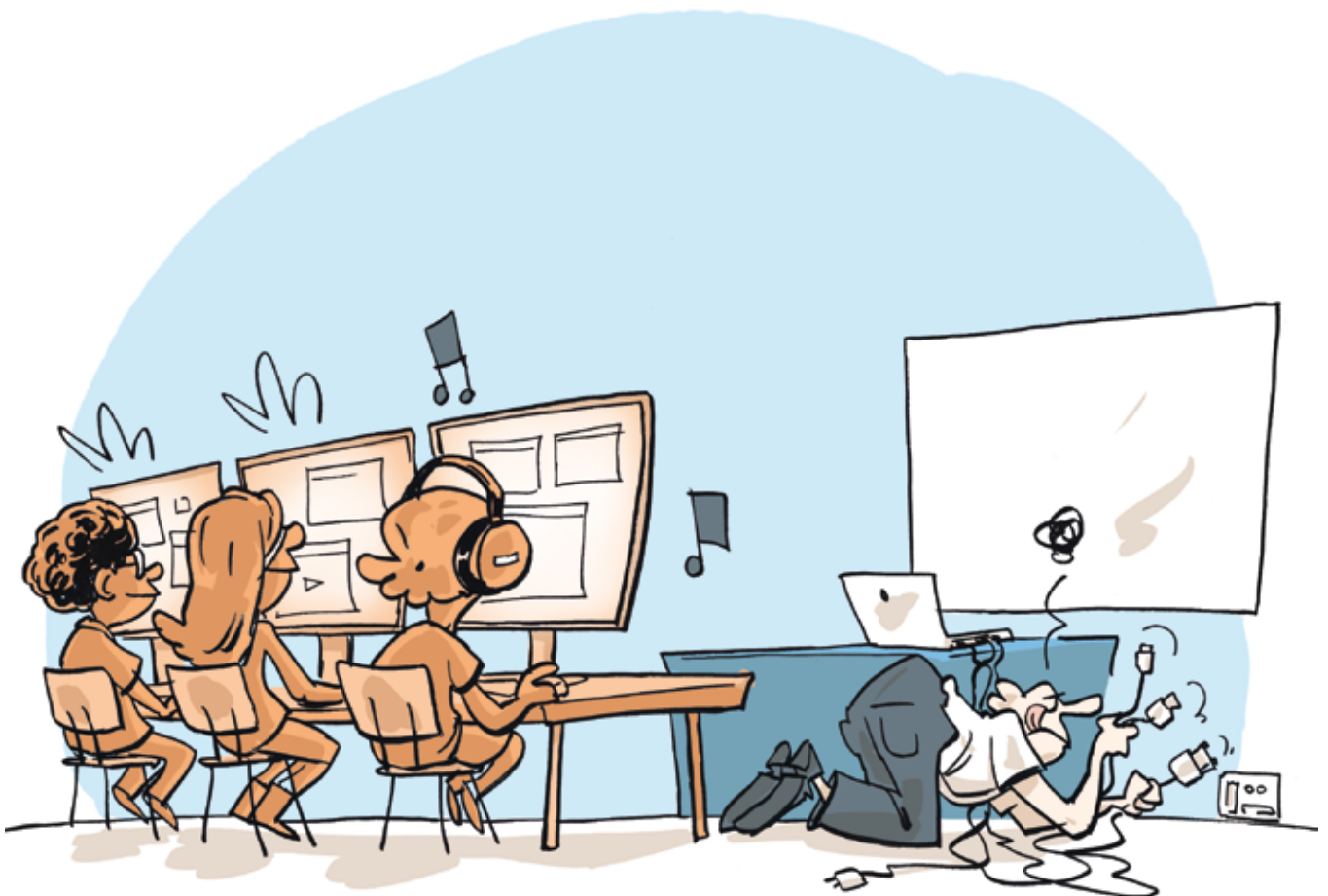


5. Digitalisierung



1 Strategische Achse: Wirtschaft und Innovation

Ausbildung der Erwachsenen von morgen, um sie auf die Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen vorzubereiten. Der Staatsrat will die Kompetenzen der Bürgernähe, der Einfachheit und des Pragmatismus als Zugpferde unserer Entwicklung nutzen. Kultur und Kulturerbe als Schlüsseltrümpfe der touristischen Positionierung.



DEBUHNE

1.1 Ausbildung und digitale Bildung

Die mit der Informatik verbundenen Technologien haben die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Lehrkräfte stark erweitert. Sie ermöglichen es, die Inhalte zu modernisieren, neue pädagogische Situationen zu schaffen und somit die Ansätze zu diversifizieren. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, dass Lehrkräfte und Schulen in der Lage sind, Hardware, Software und Multimediaprodukte, die ihren Bedürfnissen entsprechen, entwickeln oder erwerben können.

Um das Potenzial dieser Trümpfe auszuschöpfen, sind grosse Projekte zum Bau neuer und zur Renovation der bestehenden Infrastruktur erforderlich. Diese Arbeiten erhöhen nicht nur die Glaubwürdigkeit unserer Bildungseinrichtungen, sondern werden sich auch positiv auf ihren ökologischen Fussabdruck auswirken, was den nationalen Klimazielen entspricht. Die Erwachsenenbildung trägt nicht nur zum Wirtschaftswachstum, sondern auch zur persönlichen Entfaltung bei. Sie muss sich weiterentwickeln, um den neuen Bedürfnissen des Arbeitsmarkts gerecht zu werden (insbesondere in den digitalen Berufen und den durch die nachhaltige Entwicklung geschaffenen Berufen) und bei den Betroffenen bekannt zu werden.



«Die Innovationen der nächsten Jahre werden entscheidend sein, um den Jugendlichen eine vielversprechende und realisierbare berufliche Zukunft im Kanton zu garantieren. Das geschieht auch durch die Ausbildung zur nachhaltigen Entwicklung.»

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD

1.1.1 Die Strategie zur digitalen Bildung umsetzen

Priorität

Die Schule muss den Erwerb grundlegender Kenntnisse und Fähigkeiten sicherstellen, um die Schülerinnen und Schüler auf die Welt von heute und morgen vorzubereiten.

Der Kanton Freiburg wollte zwar schon früh die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die unsere Gesellschaft tiefgreifend verändern, in das Schulprogramm aufnehmen, doch die ständigen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung und die neuen Anforderungen der Lehrpläne im Bereich der Digitalisierung erfordern heute eine Aktualisierung des Konzepts. Um die Chancengleichheit unter den Schülerinnen und Schülern zu verbessern, ist eine technologische Weiterentwicklung der Schulen erforderlich.

Der Staatsrat hat beschlossen, eine umfassende Strategie für die digitale Bildung in den Freiburger obligatorischen Schulen und Sonderschulen zu entwickeln. Diese zielt auf die Schaffung eines klaren und harmonischen Rahmens ab, um die Schulleitungen beim Übergang zu einer didaktischen, materiellen und organisatorischen Integration der Informatik in den Unterricht zu unterstützen: Umsetzung des Lehrplans Digitale Bildung (PER EdNum) im allgemeinbildenden post-obligatorischen Bereich (einschliesslich BYOD (Bring Your Own Device) / AVEC (Bring Your Personal Communication Equipment)) und im berufsbildenden Bereich mit dem Projekt COPE (Abkürzung für corporate owned, personally enabled oder «Unternehmenseigentum mit privatem Zugang»).

Die Anpassung der Schule an die digitale Transformation der Gesellschaft wird die Autonomie der Schülerinnen und Schüler auf dem Arbeitsmarkt durch die Erhöhung ihrer Kompetenzen im digitalen Bereich verbessern.



1.1.2 Die gymnasiale Maturität und die übrigen Bildungsgänge der Sekundarstufe II weiterentwickeln

Das Inkrafttreten der Revision des Reglements/der Verordnung über die Anerkennung der gymnasialen Maturität und des neuen Rahmenlehrplans (RLP) ist derzeit für August 2024 geplant. In der Folge müssen der kantonale Lehrplan, die Stundentafel, das Reglement über die Gymnasialausbildung und die Zugangsvoraussetzungen angepasst werden, damit die ersten Abschlüsse «nach neuer Formel» voraussichtlich im Jahr 2030 ausgestellt werden können. Die Weiterbildung der Lehrkräfte muss den Neuerungen, die eingeführt werden, Rechnung tragen. Das Inkrafttreten der neuen Bundesverordnungen und der neuen Lehrpläne für Kauffrau/Kaufmann EFZ wurde auf den Schuljahresbeginn 2023 festgelegt. In der neuen kaufmännischen Grundbildung (EFZ) werden die Berufskennnisse in Form von Handlungskompetenzen vermittelt. Diese werden die bisherigen Fächer (Französisch, Deutsch, Mathematik ...) ersetzen. Eine der Hauptherausforderungen wird sein, dass die Vollzeit-Handelsschulen attraktiv bleiben und dass die Verbindung zwischen EFZ und Berufsmaturität so reibungslos wie möglich verläuft.

Die Schaffung eines Kompetenzzentrums im Bereich Pädagogik und Didaktik wird ein originelles und attraktives Modell darstellen, das Synergien fördert und sich als zweisprachig auszeichnen wird.

1.1.3 Die Ausbildung des Lehrkörpers unter einem Dach zusammenführen

Es geht darum, die gesamte Lehrerausbildung (UniFR - PH-FR) unter dem institutionellen Dach der Universität zu vereinen und ein Zentrum für Lehrerausbildung zu schaffen, in dem alle Stufen der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung vereint sind: obligatorische Schule (1H-11H), Sekundarstufe II und Sonderschulunterricht. Diese vollständige Zusammenfassung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung, die auch die Ausbildung von Fachlehrerinnen und Fachlehrern umfasst, wird grössere Synergien und Kooperationen im gesamten Bereich fördern. Die Schaffung eines Kompetenzzentrums im Bereich Pädagogik und Didaktik wird ein originelles und attraktives Modell darstellen, das Synergien fördert und sich durch Zweisprachigkeit auszeichnet. Ein vielversprechendes Modell in vielerlei Hinsicht: Es wird die Aktivitäten der Universität Freiburg in diesem Bereich auf nationaler Ebene stärken, der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung des Kantons mehr Gewicht verleihen und die Zweisprachigkeit als attraktive Stärke und Besonderheit bestätigen.

1.1.4 Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen

Mit dem Ziel, die Berufsbildung bei Erwachsenen zu fördern, organisiert das Amt für Berufsbildung Kurse, die an die jeweiligen Bedürfnisse (Stundenplan, Pädagogik) angepasst sind. Die theoretische Ausbildung wird kostenlos, um die Betroffenen zu ermutigen. Ein Projekt zur Karriereberatung und Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit für Erwachsene ab 40 Jahren (viamia) wird in Form eines kostenlosen Angebots zur beruflichen Bilanzierung und Karriereberatung eingerichtet. Das Projekt umfasst auch die Entwicklung einer Online-Plattform, welche die Betroffenen bei der Planung ihres beruflichen Werdegangs unterstützen soll. Das neue Karrierezentrum in Freiburg soll ein Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für die Berufswahl, die berufliche Eingliederung und die Berufsberatung

Mit dem Ende der «lebenslangen Karrieren» in ein und demselben Unternehmen stellt die Beschäftigungsfähigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Fähigkeit und Beweglichkeit dar, in jedem Alter und in verschiedenen Funktionen einen Arbeitsplatz zu bekommen oder zu behalten.

Ausserdem fördert sie kurz-, mittel- und langfristig die Leistungsfähigkeit von Unternehmen.

sowie ein Ort der Begegnung und des Zugangs zu Berufsinformationen und Berufsberatung sein, das der Öffentlichkeit ab der Primarschule zur Verfügung steht. Das Gesetz über Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung bedarf einer umfassenden Überarbeitung, um die neue nationale Strategie für Berufs- und Laufbahnberatung umzusetzen und die Aktivitäten der regionalen Beratungszentren neu zu gestalten.

«Bildung ist zentral. Dank ihr kann jede Person sich entsprechend ihrem Potenzial verwirklichen und gleichzeitig ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt steigern. Unser Ziel ist es, Jugendlichen und Erwachsenen in jedem Alter dabei zu helfen, sich für einen beruflichen Weg oder ein Studium zu entscheiden oder einen Karriereweg festzulegen.»

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin, BKAD



1.2 Entwicklung von Innovationsclustern

Der Kanton Freiburg will die bestehende Wirtschaftsstruktur erhalten und ausbauen, die Schaffung von Arbeitsplätzen anregen und die Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erhöhen. Er baut auf seinen wirtschaftlichen Trümpfen und den in den letzten Jahren getätigten Investitionen auf.

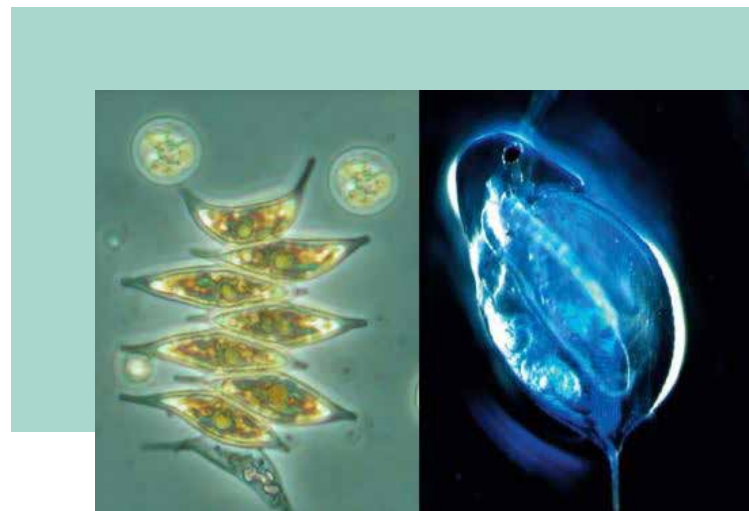
Die Schwerpunkte liegen dabei auf der Bioökonomie mit dem Lebensmittelsektor, der Industrie 4.0 und der Stärkung der diversifizierten Wirtschaft. Der Kanton will auch das unternehmerische Potenzial seiner Jugend nutzen und insbesondere neu entstehende Ökosysteme fördern und Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren und Hochschulen zusammenbringen.

1.2.1 Schaffung eines günstigen und attraktiven Ökosystems und aktive Bodenpolitik

Freiburg setzt sich als Wirtschafts- und Innovationszentrum durch: Es strebt eine führende Position in der Bioökonomie und der Industrie 4.0 an, die Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren sowie Hochschulen vereint. Der Staatsrat will ein günstiges und attraktives Ökosystem schaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovation zu fördern, und zwar durch die Entwicklung eines attraktiven Steuersystems (konsequentere Patentbox), durch die vollständige Steuererleichterung für Start-ups in den ersten fünf Jahren ihres

Bestehens, durch die Schaffung von Infrastrukturen, welche die Innovation unterstützen, und durch die Beibehaltung des Programms Phare Fribourg als Zentrum für Innovation und Arbeitsplatzschaffung (Bsp.: verstärkte Präsenz der EPFL im Bereich des nachhaltigen Bauens und der neuen Materialien, Projekt einer privat-öffentlichen Partnerschaft für eine technologische Demonstrationshalle für Biotechnologie usw.).

Es wird weiterhin darum gehen, Grossprojekte zu lancieren, welche die Notwendigkeit des Gesetzes über die aktive Bodenpolitik (ABPG), des Erwerbs neuer Grundstücke und der Verdichtung (Romont ...) aufzeigen, und die Beziehungen zu den in diesem Bereich tätigen Unternehmen zu kapitalisieren.



Bioökonomie und Industrie 4.0

1.2.2 Das unternehmerische Potenzial der Jugend verstärken

Freiburg will Talente anziehen, indem es eine Strategie umsetzt, die das unternehmerische Potenzial der Jugend aufwertet (Bsp: Student Venture Program (HES-SO), Association for Student Innovation ASI) durch die Integration von Metriken im Zusammenhang mit Innovation für Hochschulen (Patente, Start-ups, Spin-offs, Sensibilisierung der Studierenden: nach dem Prinzip «Proof of Concept» und durch die Umwandlung von FriUP und Innosquare in ständige Einrichtungen als Hebel für Innovationen). All dies sollte zur Einrichtung eines Hauses der Innovation führen.

Die Förderung der Lust und der Fähigkeit zum Unternehmertum bei Studierenden und Lehrenden und Forscherinnen und Forschern ist einer der Schlüssel, um langfristig das Wachstum der Freiburger Unternehmen zu unterstützen.

1.2.3 Die Lebensmittelstrategie konkretisieren

Diese Strategie stützt sich auf ein Freiburger Ökosystem, das in diesem Sektor schon sehr reich ist, und sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Wertschöpfung über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Das derzeitige Umfeld ist besonders positiv und günstig für die Lancierung dieser Strategie: die Stärkung von Agroscope im Kanton und die Entwicklung des Campus AgriCo und des Campus Grangeneuve-Posieux, die Aufnahme des Kantons Freiburg in den Exekutivausschuss des Swiss Food & Nutrition Valley und auch die Ansiedlung eines NTN-Innobooster (nationales thematisches Netzwerk) in Freiburg, welcher der Lebensmittelwirtschaft gewidmet ist und von Innosuisse finanziert wird. Die aus einem partizipativen Ansatz hervorgegangene Strategie für die Lebensmittelwirtschaft und die drei Vorzeigeprogramme sind somit Teil einer starken Dynamik und haben zum Ziel, aus den getätigten Investitionen Kapital zu schlagen, um ihre Auswirkungen zu vervielfachen und das Bestreben zu bekräftigen, den Kanton zum Leader in diesem Bereich zu machen. Ausserdem steht sie im Einklang mit den neuen Strategien des Kantons zur Wirtschaftsförderung und zur nachhaltigen Entwicklung, mit dem Ziel, die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft und der kurzen Wege zu fördern.

1.2.4 Das Adolphe Merkle Institut positionieren

Als nationales Kompetenzzentrum für Nanomaterialien wird das Adolphe Merkle Institut (AMI) eine Strategie für das nächste Jahrzehnt schaffen, die auf eine moderate, aber strategisch wichtige Expansion abzielt. Vor dem Hintergrund des besonderen Umfelds des Kantons mit seiner starken Lebensmittelindustrie hat das AMI zum Ziel, das vorhandene Know-how im Bereich der weichen Materialien mit neuen Kompetenzen im Bereich der Lebensmitteltechnologie zu verbinden, um gesunde und hochwertige Lebensmittel zu entwickeln, Schadstoffe in Lebensmitteln zu diagnostizieren und eine nachhaltige Nutzung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen zu ermöglichen. So würde die Schaffung

eines fünften Lehrstuhls für Lebensmittelwissenschaften eine Brücke zum interdisziplinären Institut für Lebensmittelwissenschaften schlagen, das die Universität Freiburg plant, wie sowohl in ihrer Strategie 2030 als auch in ihrer Mehrjahresplanung erwähnt wird. Eine Zusammenarbeit kann auch mit dem Cluster Food & Nutrition, Agroscope und mit dem Innovationscluster in Saint-Aubin erfolgen.



«Unsere Wirtschaft hat während der Gesundheitskrise ihre grosse Widerstandsfähigkeit bewiesen, und der Kanton wird in den nächsten Jahren weiterhin dynamischer werden, indem er seinem Motto bei der wirtschaftlichen Entwicklung treu bleibt: konsolidieren, ausbilden, investieren, innovieren. Die Innovationsparks* werden dabei eine wesentliche Rolle spielen.»

Olivier Curty, Staatsrat, VWBD

* AgriCo in Saint-Aubin, BlueFactory, La Maillarde in Romont, Le Vivier in Villaz, Marly Innovation Center (MIC)

1.2.5 Die Infrastruktur für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und Medizinische Fakultät und die Rechtswissenschaftliche Fakultät anpassen

Der Staatsrat beabsichtigt, ein neues Gebäude zu errichten, um den Gesamtbedarf der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und Medizinischen Fakultät für die nächsten 30-40 Jahre zu decken und insbesondere dem Bedarf des Fachbereichs Chemie an modernen, den aktuellen Standards entsprechenden Laboren und dem Masterstudiengang Medizin zu entsprechen. Das Projekt des Gebäudes der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg auf dem Gelände des Thierryturms wird realisiert und steigert die Attraktivität der Universität.

1.2.6 Den Campus Grangeneuve entwickeln

Hier soll ein nationales Kompetenzzentrum für Forschung, Ausbildung und Beratung im Agrar- und Lebensmittelbereich entwickelt werden. Dies soll in Zusammenarbeit mit Agroscope und unter Einbezug der anderen Landwirtschaftsbetriebe des Kantons (Bellechasse, Sorens, St-Aubin, Les Faverges) geschehen. Mehrere Investitionsprojekte (Grange Neuve mit neuer Käserei, Gebäude für Käsekulturen, Lebensmitteltechnologiehalle) von Grangeneuve und eine Struktur der Zusammenarbeit mit Agroscope auf der Ebene der Basisinfrastruktur und des Betriebs des Campus werden zur guten Entwicklung beitragen.

Der Ausbau des Standorts Grangeneuve-Posieux wird die angewandte Forschung im Bereich der Landwirtschaft beschleunigen und dazu beitragen, den Kanton als Leader im Lebensmittelsektor zu positionieren.



Campus Grangeneuve-Posieux

1.27 Eine innovative Landwirtschaft fördern

Der Kanton will eine Agrarpolitik umsetzen, die Innovation und Digitalisierung sowie lokale Produkte, Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung und kurze Transportwege fördert. Die finanzielle Unterstützung von Produktions- und Verarbeitungsanlagen (landwirtschaftliche Bauten, Käsereien) trägt zur innovativen Entwicklung und zur Digitalisierung des Lebensmittelsektors bei. Eine leistungsfähige Infrastruktur im Labor des Amtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen ist für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und der Tiergesundheit unerlässlich. Beides ist für einen leistungsfähigen und innovativen Agrar- und Lebensmittelsektor notwendig.

Die Notwendigkeit einer neuen Denkweise und eines koordinierten Ansatzes setzt tiefgreifende Veränderungen bei allen Akteuren des Ernährungssystems voraus. Dies ist der Schlüssel zur Lebensmittelstrategie des Kantons Freiburg für seine Entwicklung hin zu Nachhaltigkeit und einer Kreislaufwirtschaft.



«Eine unserer grössten Herausforderungen ist es, den Lebensmittelsektor zu entwickeln und dabei ökologische Ziele mit dem wachsenden Bedarf an lokaler Versorgung zu verbinden, um potenzielle Krisen zu bewältigen.»

Didier Castella, Staatsrat, ILFD

1.3 Tourismus, Kultur und Kulturerbe

Freiburg ist ein Ausflugs-kanton mit einer grossen Mehrheit an Schweizer Gästen. Im Vergleich zu den anderen Tourismusregionen der Schweiz ist die Zahl der Übernachtungen jedoch immer noch relativ niedrig. Das unzureichende Hotelangebot des Kantons ist eines der grössten Hindernisse für die Entwicklung des Aufenthaltstourismus, der stärkere wirtschaftliche Auswirkungen hat. Der Tourismus ist im Übrigen im Vergleich zu anderen Schweizer Tourismusdestinationen noch ein sehr junger Bestandteil der Freiburger Wirtschaft, da der Tourismus mit dem Bau von Skiliften erst in den 1960-er-Jahren in Schwung kam. Der Kanton Freiburg hat jedoch unbestreitbare Trümpfe. Abgesehen von der Vielfalt seiner Landschaft, von seiner privilegierten geografischen Lage und seinem reichen kulturellen Erbe, das eine echte Authentizität garantiert, ist Freiburg ein Kanton, der sich für die Entwicklung innovativer und ehrgeiziger Projekte anbietet.

Die Gesundheitskrise hat gezeigt, wie wichtig der Kulturbereich als echter Wirtschaftssektor und Träger des sozialen Zusammenhalts ist. Denn sowohl Kultur als auch Kulturerbe prägen die Identität einer Gesellschaft, die dann mit der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft verbunden werden kann.

Die Spuren, die unsere Vorfahren hinterlassen haben und die dank der Archäologie aufgedeckt und als das Kulturerbe bewahrt werden, ermöglichen es uns, die Verankerung unserer Gesellschaft in der Vergangenheit zu erforschen. Künstlerinnen und Künstler prägen die Gegenwart, indem sie Momente des Austauschs und der Reflexion schaffen, die für das Gleichgewicht jeder und jedes Einzelnen von entscheidender Bedeutung sind, und indem sie zum Zusammenhalt der Gesellschaft beitragen. Die Kreationen von heute sind Zeugnisse für künftige Generationen.

Mit seiner vielfältigen Landschaft und seinem reichen kulturellen Erbe ist Freiburg ein Kanton, der sich für die Entwicklung innovativer und ehrgeiziger Projekte eignet, die dem neuen Trend des authentischen Tourismus gerecht werden.

Auf diese Weise bewahrt der Staat Freiburg die Schätze der Vergangenheit mithilfe geeigneter Methoden und bringt sie zur Geltung. Er fördert das zeitgenössische Kulturschaffen, erleichtert gleichzeitig den Zugang zum bestehenden Kulturangebot und setzt die Aufwertung des gemeinsamen Erbes fort. Schliesslich sorgt er für die notwendigen Voraussetzungen für die Schaffung und Erhaltung zukünftiger Werke. Von diesen Aktionen profitieren nicht nur die Menschen hier, sondern auch die Menschen anderswo.

1.3.1 Einen nachhaltigen Tourismus fördern, der mit der Kultur und dem Kulturerbe verbunden ist

Das im Oktober 2021 verabschiedete Gesetz schafft die Grundlage für die Entwicklung des Tourismus im Kanton und für die notwendigen Infrastrukturen, die insbesondere mit der Raumplanung vereinbar sind und den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Sein Ziel ist es, einen

nachhaltigen Tourismus zu fördern und das materielle, immaterielle, natürliche, historische und industrielle Erbe zu erschliessen. Ausserdem sollen Synergien zwischen Tourismus, Kultur, Freizeit und anderen wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere dem Primärsektor, genutzt werden. Dank einer modernen Entwicklungsstrategie für den Freiburger Tourismus, die den Werten des Kantons Rechnung trägt, will sich der Staatsrat mit der Vielfalt des Angebots in den vier Bereichen Geschichte, Gastronomie, Seen und Berge positionieren. In diesem günstigen Umfeld gilt es, Besucherinnen und Besuchern und Freiburgerinnen und Freiburgern ein einzigartiges, authentisches und volksnahes Erlebnis zu bieten.

Die Aufwertung der regionalen Produkte und die Stärkung der Sharing Economy werden die Verbindung zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Kantons und unseren Gästen stärken. Durch eine stärkere Unterstützung lokaler und regionaler Projekte sollen die Akteure in den Bereichen Tourismus, Kultur und Kulturerbe vernetzt werden.



Das Freiburgerland ist reich an natürlichen, historischen, kulturellen und traditionellen Reichtümern, die Trümpfe der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen. Der Aufschwung des Tourismus auf Freiburger Gebiet stellt in der Tat eine nicht zu vernachlässigende Gelegenheit dar, die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Kantons zu diversifizieren. Der Staat setzt sich also für die Förderung eines qualitativ hochwertigen Tourismus ein, der mit der Raumplanung und dem Umweltschutz vereinbar ist.

1.3.2 Kultur fördern und den Zugang dazu erleichtern

Die Kulturstrategie sieht vor, innovative Projekte und neue Modalitäten der öffentlich-privaten Förderung zu identifizieren und zu prüfen, um das Potenzial für die Entwicklung von Kunstprojekten im Rahmen einer kreativen Wirtschaft zu ermitteln. Im gleichen Zug kann die Verbindung zwischen Kultur, wirtschaftlicher Attraktivität und Tourismus gestärkt werden. Es sollte ein Instrumentarium zur Stärkung der Verbindung zwischen Innovation, Wirtschaft und Kultur geschaffen werden (Impulsprojekte, für die eine Finanzierung aus dem Kulturfonds vorgesehen ist).

Die selektive Schaffensförderung muss in mehreren künstlerischen Bereichen verstärkt werden, um den steigenden Produktionskosten zu begegnen und die professionelle Qualität sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Freiburger Kunstprojekte zu erhalten. Insbesondere soll in den darstellenden Künsten (z. B. Künstlerresidenz) sowie in den visuellen und digitalen Künsten die Mobilität der Künstlerinnen und Künstler und die Zirkulation der Werke (interkantonale Zusammenarbeit, Unterstützung der Verbreitung usw.) weitergeführt werden. Die

zweisprachigen kulturellen Aktivitäten werden vom Bundesamt für Kultur vermehrt gefördert (Vereinbarung 2021-2024), wobei der Schwerpunkt auf der interkantonalen Zusammenarbeit liegt.

Alle Menschen müssen Zugang zu Kultur haben, da diese dem Wohlbefinden und dem sozialen Zusammenhalt zugutekommt. Finanzielle, physische (Behinderung) oder andere Gründe sollten kein Hindernis für die Kultur darstellen. Die interessierten Zielgruppen sollten erweitert und der Zugang zur Kultur und die Teilhabe daran erleichtert werden.

Insbesondere muss die Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für die Kultur verbessert werden. Die Fortsetzung des Programms Kultur & Schule im Legislaturprogramm 2022-2026 ist geplant, um alle Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule zu erreichen.

Im selben Zusammenhang sollten Massnahmen zur Förderung des Zugangs zur Kultur und der Sensibilisierung dafür in Kultureinrichtungen gefestigt werden, insbesondere für Familien, Jugendliche, Senioren, benachteiligte Personen und neue Einwohnerinnen und Einwohner.

Durch die Erweiterung und Umstrukturierung der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) wird eine innovative und attraktive Bibliothek geschaffen, die des 21. Jahrhunderts würdig ist und den Anforderungen der Informationsgesellschaft und der digitalen Welt entspricht. Die Inbetriebnahme der neuen KUB ist für Ende 2024 geplant.



1.3.3 Die Dienstleistungen der Bibliotheken und des Konservatoriums im ganzen Kanton zugänglich machen

Die Freiburger Bevölkerung soll im ganzen Kanton einen angemessenen Zugang zu vielfältigen und qualitativ hochstehenden Bibliotheksdienstleistungen haben. Ein kantonales Netzwerk von öffentlichen Lese- und Schulbibliotheken wird es ermöglichen, Dienstleistungen zu entwickeln, die den Bedürfnissen entsprechen, Ressourcen gemeinsam zu nutzen und die Mobilität der Einwohnerinnen und Einwohner zu berücksichtigen (Vision Bibliotheken 2025). Die Verbindungen zwischen dem Konservatorium (KF) und der Freiburger Schule müssen gefestigt werden. Die Qualität der Unterrichtsbedingungen sowie der Zugang zur Musik und die Sensibilisierung dafür können in den Bezirken mit einer schrittweise räumlichen Neuorganisation des Konservatoriums, bei der in Absprache mit den Gemeinden regionale Schwerpunkte geschaffen werden, noch weiter verbessert werden.

1.3.4 Das bauliche Erbe aufwerten

Der Staatsrat beabsichtigt, das Ortsbildverzeichnis von 1991 für das gesamte Kantonsgebiet zu revidieren (Projekt Isos & Baukultur). Die entsprechenden Bauten sollen besucht, bewertet und klassifiziert werden. Nachdem der Bundesrat die interdepartamentale Strategie zur Förderung der Baukultur verabschiedet hat, soll aber auch eine Baukulturstrategie entwickelt werden. Das Projekt Religiöses Erbe zielt darauf ab, eine Bestandsaufnahme durchzuführen und in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften Entwicklungen im Bereich des religiösen Erbes, der Erfassung des beweglichen Erbes und der Archive in Pfarreien und Klöstern vorwegzunehmen.



Revision des Verzeichnisses von 1991:
Projekt Isos & Baukultur

1.3.5 In Infrastruktur investieren:

KUB, NHMF, SIC

Drei grosse Investitionsprojekte werden die Freiburger Kulturlandschaft nachhaltig verändern und befinden sich derzeit in der Bauphase. Die Erweiterung der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) wird der Bevölkerung eine moderne Bibliothek mit einem Schulungs- und öffentlichen Lesebereich, Zugang zu den Beständen des Kulturerbes und verschiedene kulturelle Dienstleistungen bieten. Der Umzug des Naturhistorischen Museums (NHMF) ins Zeughausquartier wird den Empfang des Publikums deutlich verbessern, die Sammlungen entscheidend aufwerten und es dem Museum gleichzeitig ermöglichen, den kulturellen, sozialen und ökologischen Entwicklungen zu folgen. Schliesslich wird der Bau des künftigen interinstitutionellen kantonalen Lagerzentrums (SIC) in Givisiez die Verwaltung und die Qualität der Lagerung von Kulturgütern erheblich verbessern.

Ein gerechter Zugang zu Informationen und Wissen, der durch die Verfügbarkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert wird, trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei und verbessert die Lebensbedingungen aller Menschen.

1.3.6 Die Kulturbestände digitalisieren

Das Projekt (DIGIFONDS) besteht darin, die bestehenden Bestände der verschiedenen Institutionen des Staates Freiburg, wie z. B. kulturelle Einrichtungen und Archive, zu digitalisieren. Dazu gehören Fotos, Negative, Dias, Pläne, Berichte, Dokumente und Archivbestände in jeglicher Form. Das Ziel dieses Projekts ist die langfristige Erhaltung der Bestände, ihre Erschliessung und die Verbesserung des Zugangs zu diesen Beständen. Dieses Projekt soll auch die Strukturierung der Bestände in jeder Institution und die Anschaffung der Speicher- und Zugriffslösungen ermöglichen.



Projekt DIGIFONDS:
Dokumente des Staatsarchivs werden digitalisiert und können online eingesehen werden

2 Strategische Achse: Sozialer Zusammenhalt

Die Gesundheitsstrukturen anpassen, um sie harmonisch in die Schweizer Landschaft in diesem Bereich zu integrieren. Durch Sport die Gesundheit und das Zusammenleben fördern. Die Jugend betreuen und die Schwächsten schützen.



2.1 Gesundheitsstrukturen und Gesundheit

Der Kanton bereitet sich auf künftige Herausforderungen vor und schafft ein koordiniertes und bereichsübergreifendes System. Konkret passt er die Gesundheitsstrukturen an und stärkt sie, um eine bürgernahe und qualitativ hochstehende, den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Pflege zu gewährleisten. Er unterstützt die Strategien des HFR, des FNPG und des HIB und sorgt dafür, dass sowohl die finanzielle Nachhaltigkeit als auch der Zugang zu den Leistungen in beiden Amtssprachen sichergestellt werden. Bei den Institutionen und Pflegeheimen passt er das Angebot dem nachgewiesenen Bedarf an und schafft Rahmenbedingungen, damit die Freiburgerinnen und Freiburger ein gesundes Umfeld und eine gute Lebensqualität geniessen können. Der Kanton Freiburg sorgt so für das Wohlbefinden der Bevölkerung und motiviert diese, ihre Gesundheit selber in die Hand zu nehmen. Der Kanton entwickelt und konkretisiert insbesondere Leistungskonzepte in verschiedenen Bereichen der somatischen und psychischen Gesundheit, vor allem für gefährdete Personen und Jugendliche. Er unterstützt die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den staatlichen Einheiten und den vor Ort tätigen Institutionen und Verbänden.

2.1.1 Die Entwicklung von Gesundheitsstrukturen unterstützen

Priorität

Bau (und Renovierung) von HFR, FNPG, HIB und Anpassung der Plätze in Einrichtungen und Pflegeheimen: Das Ziel des Staatsrats besteht darin, die Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler zu verbessern und das Angebot in Einrichtungen anzupassen, um einem nachgewiesenen Bedarf gerecht zu werden. Insbesondere für das HFR besteht das Ziel darin, seine kritische Finanzlage zu verbessern, um seine Lebensfähigkeit und die Konkretisierung seiner Strategie zu ermöglichen. In diesem Rahmen ist eine Revision des Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser erforderlich.

Das Ziel des Staatsrats besteht darin, die Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler zu verbessern.

«Die Gesundheit von morgen zu denken, bedeutet, ein zwischen den verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und Partnern koordiniertes Ökosystem rund um ein starkes Spital zu entwickeln. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen und bürgernahen Versorgung, insbesondere über die spitalexterne Krankenpflege, Pflegeheime und Gesundheitszentren, ermöglicht die Verankerung einer Vision, die sich auf das Wohl der Patientinnen und Patienten konzentriert.»

Philippe Demierre, Staatsrat, GSD



2.1.2 Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit

Umsetzung des Programms Ernährung, körperliche Aktivität und psychische Gesundheit. In Übereinstimmung mit der Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention bietet der Kanton Freiburg ein günstiges Lebensumfeld zur Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit der Bevölkerung, zur Stärkung der persönlichen Ressourcen jeder und jedes Einzelnen und für gesundheitsfördernde Verhaltensweisen in den Bereichen Bewegung, körperliche Aktivität, ausgewogene Ernährung und psychische Gesundheit.

2.1.3 Rahmenbedingungen für betagte und gefährdete Menschen implementieren

Die Rahmenbedingungen für eine gute Gesundheit, das Wohlbefinden und die gute Lebensqualität der Freiburgerinnen und Freiburger hängen von Massnahmen und Aktionen ab, die anhand verschiedener Konzepte und Projekte verwirklicht werden. Für gefährdete und betagte Menschen sollen Massnahmen entwickelt und konkretisiert werden, die mit mehreren Konzepten verbunden sind, insbesondere in den Bereichen neurokognitiver Verfall (Demenz), Unterstützung pflegender Angehöriger, Beteiligung von Seniorinnen und Senioren am Gemeinschaftsleben, Palliativpflege, Behinderung, sexuelle Gesundheit und Umgang mit Suchtmitteln.

Ein Lebensumfeld schaffen, das es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihr ganzes Leben lang gesund zu bleiben, ist unsere Priorität. So streben wir die Umsetzung von Massnahmen an, die es allen ermöglichen, gesunde Ernährung, körperliche Aktivität und Tätigkeiten zur Förderung der psychischen Gesundheit in den Alltag zu integrieren.

2.1.4 Gewaltopfern helfen

Die Unterstützung von Opfern, insbesondere im Zusammenhang mit häuslicher und sexueller Gewalt, wird durch den Ausbau der Anlaufstelle für Gewaltmedizin konkretisiert.

2.1.5 Den Aufbau der Schulgesundheitspflege fortsetzen

Die Organisation der Schulgesundheitspflege im Kanton Freiburg wird an die aktuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler angepasst und weiter schrittweise umgesetzt.

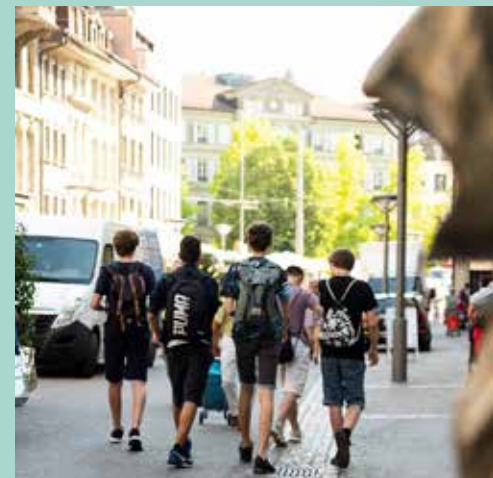
2.2 Jugend, Perspektiven, Prävention und Sport

Die COVID-Krise hat Kinder und Jugendliche in ihrem Alltag schwer getroffen und sich auf ihre Entwicklung ausgewirkt. Die Freiburger Bürgerinnen und Bürger von morgen müssen Rahmenbedingungen und Unterstützung erhalten, die es ihnen ermöglichen, wieder Vertrauen in die Zukunft zu gewinnen und sich harmonisch zu entwickeln. Durch die Frühförderung, die Massnahmen des Jugendförderplans und die Entwicklung des Konzepts SSA (Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter) werden insbesondere gute Rahmen-

bedingungen und ein gutes Schulklima gefördert, die das Lernen begünstigen. Der Kanton will die Jugendlichen bei der Vorbereitung auf ihre Zukunft und ihr Erwachsenenleben unterstützen und ihnen helfen, einen Platz in der Berufswelt zu finden, insbesondere mit der Umsetzung der nationalen Strategie für die Berufsberatung. Ausserdem will der Kanton seine Politik zur Förderung des Sports auf allen Ebenen und in allen Altersgruppen intensivieren. Zu diesem Zweck möchte der Kanton ein Zentrum für Sport und Gesundheit einrichten.

«Die Pandemie hatte beträchtliche Folgen für junge Menschen. Die Einschränkungen, die das soziale Leben und die Ausbildung betrafen, wirkten sich insbesondere auf ihre psychische Gesundheit aus. Es ist zwingend notwendig, alle möglichen Lösungen zu implementieren, um ihnen zu helfen, ihr Selbstvertrauen und ihr Wohlbefinden wiederzufinden und ihr Lernen zu fördern.»

Philippe Demierre, Staatsrat, GSD



Im Bereich der beruflichen Eingliederung und Orientierung soll das Projekt «Case Management Berufsbildung» ausgebaut werden.

2.2.1 Die nationale Beratungsstrategie umsetzen

Die EDK will erreichen, dass 95 % der 25-Jährigen einen Abschluss der Sekundarstufe II besitzen. Die Einführung der nationalen Beratungsstrategie ist eines der Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem definiert sie Massnahmen, die zur Senkung der Studienabbruchquote an den universitären Hochschulen beitragen. Sie fördert den Zugang zu Bildung, Umschulung und Wiedereingliederung im gesamten Schweizer Bildungssystem.

2.2.2 Jugendlichen in Schwierigkeiten bei der Integration helfen

Schülerinnen und Schüler, die grosse Schwierigkeiten bei der Bewältigung ihrer Aufgaben haben, können angesichts der hohen Zahl der zu betreuenden Jugendlichen oft nicht von einer individuellen Unterstützung und gezielten Betreuung profitieren. Jedes Jahr beenden Jugendliche ihre obligatorische Schulzeit ohne Lösung und begeben sich in Übergangsmassnahmen oder verschwinden ganz einfach aus dem Blickfeld der Dienststellen des Staats und der Gemeinden. Ziel ist es, diese Problematik antizipieren zu können und diese Personen dabei zu unterstützen, sich nach Abschluss ihrer Schullaufbahn beruflich zu integrieren («Case Management Berufsbildung»).

2.2.3 Die soziale Betreuung im schulischen Umfeld verstärken

Ein gutes Schulklima beeinflusst die Qualität des Lernens positiv. In der Schulgesetzgebung wurde ihm ab 2014 grosse Bedeutung beigemessen, indem den Schulen mehrere Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, u. a. die Schulmediation und die Schulsozialarbeit. Beide Einrichtungen bieten Beratung und Unterstützung für Schulen, Schülerinnen und Schüler und Familien in sozial schwierigen Situationen. Sie erleichtern auch die soziale Integration der Schülerinnen und Schüler und die Entwicklung eines lernfördernden Umfelds. In den letzten Jahren stellten die Akteurinnen und Akteure vor Ort und die Behörden einen Bedarf an zusätzlichen Stellen für die Schulsozialarbeit fest. Die Sozialarbeit war bisher hauptsächlich im deutschsprachigen Teil und in der überwiegenden Mehrheit der französischsprachigen Schulen der Orientierungsstufe vertreten; sie ist künftig für alle obligatorischen Schulen von der 1H bis zur 11H zugänglich.

2.2.4 Jugendliche in Schwierigkeiten und gefährdete Familien begleiten

Ausbau der bestehenden Massnahmen, insbesondere derjenigen des Jugendunterstützungsplans: SPFB (Sozialpädagogische Familienbegleitung), AOS (Betreuung von Opfern verschiedener sexueller Handlungen im schulischen Rahmen), L'Alternative, Psymobile, ambulante sozialpädagogische Begleitung, Unterstützung von Jugendaktivitäten usw. Kantonales Konzept zur Frühförderung, insbesondere mit folgenden Massnahmen: Unterstützung von Interventionsangeboten in gefährdeten Familien, Unterstützung bei der Einrichtung von Familienräumen, die insbesondere die Sozialisierung, das Wohlbefinden der Familien und den sozialen Zusammenhalt fördern usw.

2.2.5 Ein Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit schaffen

Dieses Zentrum bündelt die Kompetenzen der für Sport, Gesundheit und Bildung zuständigen Direktionen; es bietet Sporträume und -infrastruktur (Kursräume, Versammlungsräume, Räume für körperliche Tests usw.), Sportmaterial, Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Sports (Sportmedizin, Physiotherapie usw.) oder fördert die Aufwertung des Sports auf kantonaler Ebene (Velomuseum, Ausstellungen usw.).

«Das multidisziplinäre Kompetenzzentrum für Sport und Gesundheit hat eine doppelte Aufgabe: Es richtet sich nicht nur an Athletinnen und Athleten, die Höchstleistungen anstreben, sondern fördert auch die körperliche und sportliche Betätigung als entscheidendes Element für Gesundheit und Wohlbefinden für alle und während des gesamten Lebens.»

Romain Collaud, Staatsrat, SJSD



2.3 Familien, gefährdete Personen und Inklusion

Der Kanton überarbeitet das institutionelle und soziale System, um es an den gesellschaftlichen Wandel anzupassen und den Schutz der Bevölkerung angesichts neuer sozialer Risiken zu verbessern. Die Freiburgerinnen und Freiburger haben Zugang zu Leistungen und Informationen, und die Handlungsfähigkeit der Schwächsten wird gestärkt. Die berufliche Eingliederung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen wird unterstützt, um die Teilhabe jeder und jedes Einzelnen an der Gemeinschaft zu fördern. In diesem Sinne wertet der Staat das Engagement von Personen, die zum sozialen Zusammenhalt beitragen, insbesondere von Freiwilligen, auf und stärkt seine Zusammenarbeit mit Vereinen.

2.3.1 Ergänzungsleistungen für Familien einführen

Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mit Kleinkindern, die trotz Erwerbstätigkeit finanzielle Schwierigkeiten haben, mit dem Ziel, Armut zu verhindern.

2.3.2 Das Sozialhilfedispositiv verstärken

Fertigstellung des Sozialhilfegesetzes mit einer Stärkung des Dispositivs, einer Verbesserung der Instrumente, die den regionalen Sozialdiensten (RSD) zur Verfügung stehen, und der Entwicklung einer Präventionspolitik.



Das Sozialhilfedispositiv verstärken

Heute muss die Sozialhilfe auf strukturelle Probleme und veränderte soziale Risiken wie Langzeitarbeitslosigkeit, das Phänomen der Working Poor, Scheidungsraten, mangelnde Ausbildung der bedürftigen Personen und Migration reagieren.

2.3.3 Das Wohn- und Immobilienobservatorium zu einer festen Einrichtung machen

Der Kanton beabsichtigt, den Bestand an Wohnungen, die vom Wohnungsobservatorium im Kanton Freiburg erfasst werden, auszubauen, um qualitativ hochwertige Informationen über die Realität im Immobiliensektor des Kantons zu liefern.

Es sollen alle Gemeinden des Kantons mit Immobiliendaten und Partnerimmobilienverwaltungen abgedeckt und deren Zahl erhöht werden. Ein Instrument zur strategischen Überwachung, das anhand verschiedener Indikatoren angemessene Entscheidungen über künftige Immobilienprojekte ermöglicht, soll bereitgestellt werden. Damit soll zu offenen und öffentlich zugänglichen Informationen beigetragen werden. Für Akteure im Immobilienbereich sollen besondere Leistungen in Form von Mandaten erbracht werden.

Alle Kinder und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Schule in ihrem Dorf oder Quartier besuchen können, wobei ihr Umfeld und die Schulorganisation beachtet werden.

Dementsprechend werden integrative Lösungen gegenüber separierenden Lösungen bevorzugt.

2.3.4 Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen integrieren

Die integrative Schulung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen ist ein Prinzip, dem sich der Kanton bereits 1999 angeschlossen hat (mit der Schaffung und Finanzierung der kantonalen Integrationsstelle). Im Gesetz über die obligatorische Schule wird in Artikel 35 Abs. 3 erwähnt: «Integrative Lösungen werden separierenden Lösungen vorgezogen, wobei das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden Schülerinnen und Schüler beachtet sowie das schulische Umfeld und die Schulorganisation berücksichtigt werden».

Das Gesetz über die Sonderpädagogik legt genauer fest, welche Einrichtungen und Anbieterinnen und Anbieter an der Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf arbeiten. Um den von den Ämtern für Unterricht getragenen Grundsatz der inklusiven Schule umzusetzen, müssen Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen während der Schulzeit die Unterstützung von Hilfskräften erhalten können. Zudem sollen ein neues Modell für die Verwaltung der Unterstützungsmassnahmen und des kantonalen Dispositivs vorgeschlagen und die Kriterien für die Gewährung von Massnahmen zur verstärkten sonderpädagogischen Unterstützung im ausserfamiliären und schulischen Bereich gefestigt werden.

2.3.5 Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf beraten

Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf müssen Zugang zu einer auf ihre Lebenswirklichkeit zugeschnittenen Berufsberatung haben. Sie kommen in den Genuss eines individuellen pädagogischen Projekts im Rahmen verstärkter sonderpädagogischer Fördermassnahmen (VM) und anschliessend eines individuellen Übergangsplans (IÜP), der zwei Jahre vor dem Ende der obligatorischen Schulzeit erstellt wird, um ihre Kompetenzen bestmöglich an die Anforderungen der offenen oder geschützten Arbeitswelt oder der anschliessenden Schulstufe anzupassen. Dieser individuelle Übergangsplan wird unter der Verantwortung der schulischen Heilpädagogin oder des schulischen Heilpädagogen erstellt. Wenn die Invalidenversicherung (IV) sich nicht einschaltet, wird dieser individuelle Plan unter der Verantwortung der «spezifischen Berufsberatungsstelle» erstellt. Die Berufsberaterinnen und Berufsberater werden als Verantwortliche der Beratung bei der Erstellung des IÜP in den individuellen Plan der verstärkten Massnahmen (VM) einbezogen. Im Rahmen des Lehrplans für die 10H werden diese Schülerinnen und Schüler besonders betreut. Es werden ein oder mehrere Netzwerktreffen mit der oder dem Jugendlichen, ihren oder seinen Eltern, den Lehrkräften und der «Integrationsreferentin» oder dem «Integrationsreferenten» organisiert. Das Beratungszentrum kann sich auf den IÜP stützen, um die Schülerin oder den Schüler in besonderer Weise zu begleiten und zu betreuen.

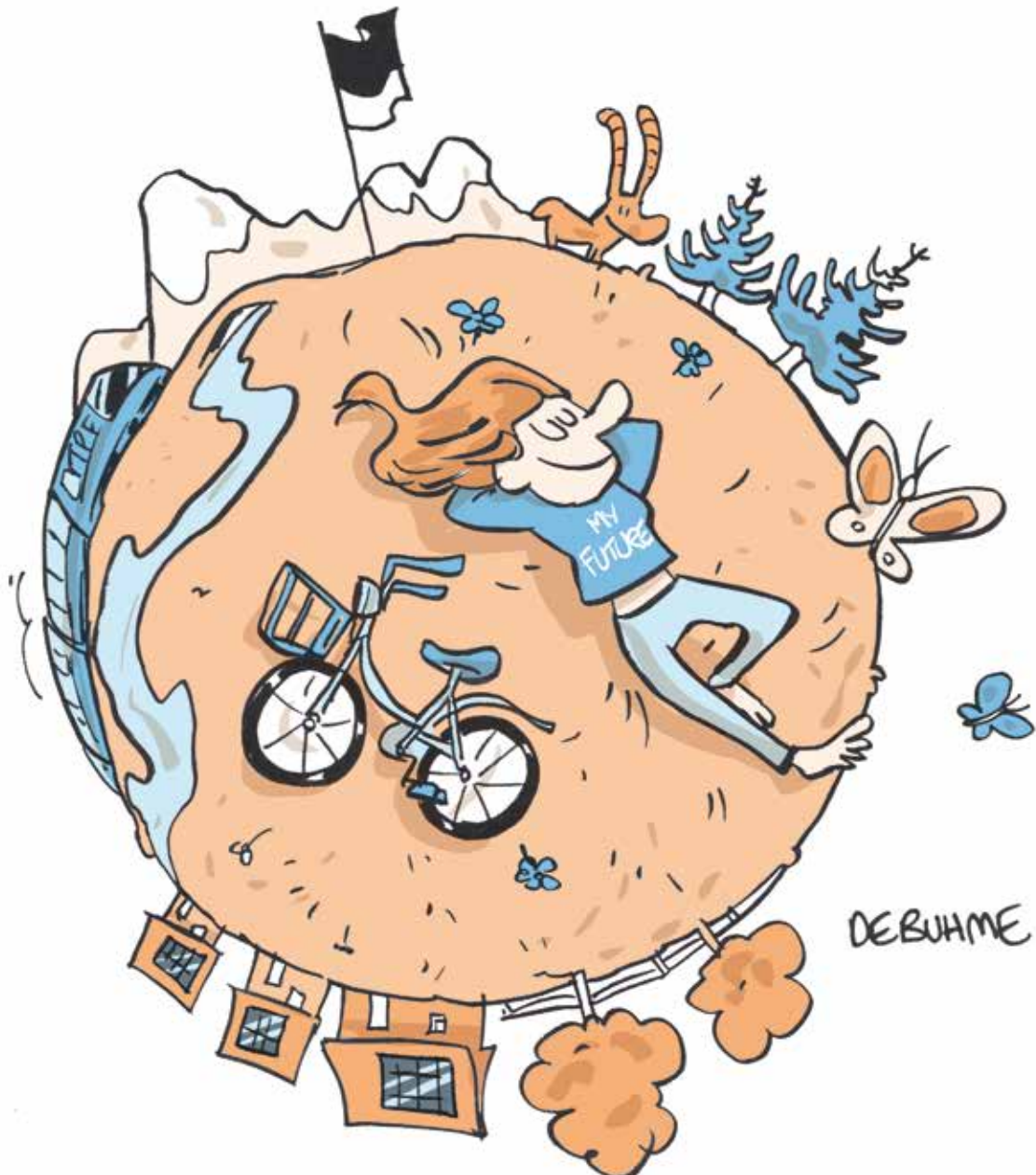
Von Autismus-Spektrum-Störungen ist in der Schweiz eines von hundert Kindern betroffen. Die intensive Frühförderung autistischer Kinder ist die am besten geeignete Antwort auf diese Störung und erfüllt die Erwartungen der Eltern.

2.3.6 Bei Jugendlichen mit einer autistischen Störung frühzeitig eingreifen

Die Situation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Autismus-Spektrum-Störungen (ASS) muss verbessert werden. Zu diesem Zweck hat der Bund eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Schwerpunkte festgelegt hat, die sicherstellen, dass Menschen mit ASS Zugang zu qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Angeboten haben. Das Freiburger Projekt besteht aus der Schaffung eines Kompetenzzentrums für Früherkennung und Diagnostik durch das Amt für Gesundheit GesA in Verbindung mit dem FNPG/PPP, einer Struktur, die intensive Frühinterventionen durch das SoA praktiziert, und der Entwicklung von Beratung und Koordination durch das SVA.

Strategische Achse: Ökologischer Wandel

Umsetzung einer Klimapolitik, die unser Lebensumfeld bewahrt.
Anpassung unseres Energie- und Mobilitätsmanagements im Sinne
der Nachhaltigkeit und zum Wohle unserer Bevölkerung.



3.1 Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen

Der Staat entfaltet eine sektorübergreifende Politik zur Erhaltung des Klimas, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität. Dazu legt er neue Strategien für den Bodenschutz, die Biodiversität und die Kreislaufwirtschaft fest. Er setzt die verschiedenen Pläne und Strategien um, die er sich in den letzten Jahren gegeben hat, wie die Strategie für nachhaltige Entwicklung, den Sachplan Gewässerbewirtschaftung oder den kantonalen Klimaplan. Er sorgt für die Anpassung seiner Gesetzgebung und die Einrichtung der Finanzmechanismen, die für ihre Umsetzung und die Erreichung seiner strategischen Ziele in diesen Bereichen unerlässlich sind.

Das Handeln des Staates ermöglicht es somit, der Freiburger Bevölkerung langfristig einen vielfältigen, harmonischen und gesunden Lebensraum sowie die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu garantieren und gleichzeitig die Entwicklung der Aktivitäten auf seinem Territorium in Einklang zu bringen. Öffentliche Räume sind von hoher Qualität, sparsam im Umgang mit Boden und anderen Ressourcen, an den Klimawandel und die Energieproblematik angepasst, aber auch anpassungsfähig an veränderte Lebens- oder Arbeitsformen und damit resilient.

3.1.1 Den Klimaplan umsetzen

Priorität

Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.

Insbesondere unterstützt er die Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf eine resiliente und nachhaltige Nutzung und die Anpassung von Waldbeständen, damit diese weiterhin alle ihre Funktionen, insbesondere die Produktions- und Schutzfunktion, erfüllen können. Er entwickelt ein Konzept für ein integriertes Risikomanagement, insbesondere bei Extremereignissen (Stürme, Brände).

Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.



«In der Stadt ist die Natur ein wunderbarer Verbündeter. Begrünungsprojekte tragen zur Wiederherstellung der Biodiversität bei und bauen soziale Bindungen zwischen den Stadtbewohnern auf.»

Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU

3.1.2 Eine Strategie für den Bodenschutz entwickeln

Der Staat entwickelt eine Strategie für den Bodenschutz. Er leitet die Kartografie von Böden zu deren Schutz in die Wege. Er identifiziert Beeinträchtigungen und Defizite, um sie zu beheben. Bei der Entwicklung von Grossprojekten und Infrastrukturen achtet er darauf, dass die Auswirkungen auf den Boden vermindert werden. Gemeinsam mit dem Bund unterstützt er die Sanierung der Böden in städtischen Gebieten.

3.1.3 Die Grundsätze der nachhaltigen Siedlungsgestaltung anwenden

Um eine qualitativ hochwertige Verdichtung zu gewährleisten, wendet der Staat bei allen von ihm durchgeführten Projekten bereits bei den ersten Überlegungen die Grundsätze einer nachhaltigen Siedlungsgestaltung an. In diesem Sinne entwickelt er städtebauliche Projekte zur Verdichtung, wie die Autobahnüberdachung in Chamblioux, den Gesundheits- und Arbeitspol im Sektor Bertigny oder die Planung der Poya-Kaserne. Zu diesem Zweck fördert er partizipative Verfahren, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Er fördert die Ausschreibung von Projekten (PDA, Wettbewerbe). Er informiert und berät Gemeinden, welche die Prinzipien einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Siedlungsgestaltung umsetzen wollen.

Die Natur in der Stadt neu zu denken, wird zur Priorität. Was bislang eine Frage der Ästhetik war, wird zu einer Frage der öffentlichen Gesundheit und des Wohlbefindens.

3.1.4 Die Gewässer schützen

Der Schutz der Wasserressourcen ist lebenswichtig. Der Staat setzt den Sachplan Gewässerbewirtschaftung und den kantonalen Aktionsplan Pflanzenschutz um. Er setzt sich dafür ein, die Nährstoffe Nitrat und Phosphor gemäss den Zielen des Bundes zu reduzieren und gleichzeitig eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion zu gewährleisten. Er erstellt einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen. Er stärkt den Schutz des Grundwassers und trägt dazu bei, die Konzentration von Nährstoffen in den Gewässern zu verringern.

3.1.5 Die Biodiversitätsstrategie umsetzen

Die biologische Vielfalt erfüllt lebenswichtige Ökosystemleistungen. Der Staat entwickelt eine Biodiversitätsstrategie, die es ermöglicht, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme langfristig zu erhalten und wo immer möglich wiederherzustellen, und setzt sie um. Er integriert die ökologische Infrastruktur in die Raumplanung, schützt und verbessert sie, insbesondere Biotope, Wildtierkorridore und Schutzzonen für Flora und Fauna. Er unterstützt die Renaturierung von Gewässern und schützt Flüsse durch die Legalisierung eines Gewässerraums.

3.1.6 Die Landschaft erhalten

Die Landschaftsqualität spielt eine sehr wichtige Rolle für die Lebensqualität und die touristische Attraktivität. Die Ziele des Landschaftsschutzes, der Landschaftspflege und der Landschaftsgestaltung werden bei raumwirksamen Vorhaben systematisch berücksichtigt. Der Staat setzt die 12 Objektblätter der Landschaften von kantonaler Bedeutung (LKB) um, die im Richtplan enthalten sind.

3.1.7 Die Steuerungsinstrumente anpassen

Der Staat passt seine Gesetzgebung an, überarbeitet seine Strategie für nachhaltige Entwicklung im Zusammenhang mit ressourcenbezogenen Massnahmen und führt Finanzmechanismen ein, um die Erhaltung der Ressourcen und der Biodiversität sowie die Anpassung an den Klimawandel zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Grundbedürfnisse aller Menschen befriedigt werden.

3.1.8 Eine Roadmap für die Kreislaufwirtschaft festlegen

Die Wirtschaft muss dafür sorgen, dass der Einsatz von Material und Energie zur Herstellung von Waren und Dienstleistungen auf ein Minimum reduziert wird. Der Staat gibt sich daher eine Roadmap für eine Kreislaufwirtschaft. Als Vorbild wendet er diese Grundsätze auf die Arbeitsweise seiner Verwaltung an. Entsprechend passt er seine Abfallplanung (AP), seinen Sachplan Materialabbau (SaM) und seine Lebensmittelstrategie an. Er fördert die Verwendung von Freiburger Holz.



«Die Kreislaufwirtschaft geht über die Abfallbewirtschaftung und das Recycling hinaus. Sie ist ein unumgänglicher Paradigmenwechsel. Sie ist ein neuer Ansatz für die Wettbewerbsfähigkeit, bei dem Wachstum und Mittelverbrauch entkoppelt werden. Sie wird Strategien für Innovationen, die Schaffung neuer Dienstleistungen und Geschäftsmodelle für Unternehmen mit sich bringen. Neue Produktions- oder Betriebslösungen werden bereits in ihrer Konzeption an die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst.»

Jean-François Steiert, Staatsrat, RIMU

3.2 Energiewende

Der Kanton Freiburg will bei der Umsetzung der Ziele der Energiestrategie 2050+ und der Klimapolitik weiterhin in der vordersten Reihe stehen. Die Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien sowie die effiziente Nutzung von Energieressourcen und die Vorbildfunktion der Gemeinwesen bleiben in diesem Bereich vorrangig.

3.2.1 Förderung der Gebäuderenovationen

Konkret werden neue Massnahmen und Projekte die bereits in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen verstärken, insbesondere im Gebäudebereich. Vor diesem Hintergrund verbindet die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Gebäudesanierung, das als zentrale Anlaufstelle fungiert, die verschiedenen Akteure miteinander, um die Begleitung und Unterstützung der Eigentümerinnen und Eigentümer bei ihren Arbeiten effizienter zu gestalten.



Der Staat Freiburg fördert die Ökobauweise, eine nachhaltige Bautechnik, bei der die Wahl der Materialien und die Konzeption selbst in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gehen.

Der Gebäudebereich macht fast 46 % des gesamten Energieverbrauchs aus, der in unserem Kanton noch zu fast 70 % durch umweltschädliche und teure fossile Energieträger (Heizöl und Erdgas) gedeckt wird. Der Übergang zu erneuerbaren Energien sollte daher als Investition und nicht als Kostenfaktor betrachtet werden.

3.2.2 Erzeugung von erneuerbarer Energie

Im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen werden Massnahmen ergriffen, um das starke Wachstum der Photovoltaik fortzusetzen und die Umsetzung verschiedener Projekte zu unterstützen, die insbesondere den Anteil der einheimischen erneuerbaren Energien im Produktionsmix erhöhen sollen.



Eine Energiepolitik, die der Klimapolitik und unserer Wirtschaft entspricht.

3.2.3 Die Ausbildung organisieren

Um der Marktnachfrage gerecht zu werden, wird auch die Ausbildung in Qualität und Anzahl der qualifizierten Personen organisiert werden müssen, damit die ehrgeizigen Ziele der Energiepolitik erreicht werden können.

3.2.4 Den staatlichen Immobilienbestand sanieren

Die Vorbildfunktion der Gemeinwesen ist ein vorrangiger Ansatz. Auf der Grundlage einer diagnostischen Analyse wird ein Programm zur schrittweisen Sanierung der Gebäude im Eigentum des Staats, einschliesslich der historischen Gebäude, erstellt und schrittweise umgesetzt. Bei Sanierungsprojekten für Gebäude des staatlichen Immobilienbestands wird die Installation von Photovoltaikanlagen systematisch geprüft.



Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Gebäudesanierung wird Hausbesitzerinnen und -besitzern eine wirksame Unterstützung bieten.

3.3 Nachhaltige Mobilität

Gemäss der kantonalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung verfolgt der Kanton eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Mobilitäts-politik. Sie ist auf die Mobilitätsbedürfnisse seiner Bevölkerung und Wirtschaft zugeschnitten, hält die Auswirkungen auf die Umwelt möglichst gering und ermöglicht es, die Ziele des Klimaplanes bei den Treibhausgasemissionen zu erreichen: Reduzierung um 50 % bis 2030 und CO₂-Neutralität bis 2050. Diese Politik wird vom neuen Mobilitätsgesetz und seiner Ausführungsverordnung, die am 1. Januar 2023 in Kraft treten, vorgegeben. Nachhaltige Mobilität bedeutet, die Nutzung von motorisierten Fahrzeugen zugunsten des öffentlichen Verkehrs, des Gehens und des Radfahrens zu verringern, aber auch die hohe Zahl der von den Freiburgerinnen und Freiburgern täglich zurückgelegten Kilometer zu senken. Eine bessere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur ermöglicht es, der Bevölkerung und der Wirtschaft ein effizientes und sicheres Netz zur Verfügung zu stellen und ist ebenfalls ein erstrebenswertes Ziel.

3.3.1 Das Angebot des öffentlichen Verkehrs erhöhen

Der Kanton wird das Angebot des öffentlichen Verkehrs weiter ausbauen und dabei das Fahrgastpotenzial berücksichtigen. Dies geschieht durch eine Verdichtung des Takts, die Erhöhung der Fahrzeugkapazitäten und die Einrichtung neuer Regional-, Lokal- und touristischen Linien. Auf der Schiene wird der RegioExpress Fribourg/Freiburg - Bulle dank des Ausbaus des Abschnitts Bulle - Broc-Fabrique auf Normalspur bis Broc verlängert. Zwischen Bulle und Gruyères wird der 30-Minuten-Takt eingeführt und zwischen Freiburg und Avry-Matran, wo eine neue Bahnhaltestelle gebaut wird, der 15-Minuten-Takt. Im Auftrag des Bundes und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen werden die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) die Einrichtung neuer Streckenabschnitte zwischen Bern und Lausanne prüfen, damit mehr Züge verkehren können. Im Auftrag der RIMU werden eine kantonale Eisenbahnstrategie 2040 und eine kantonale Strategie für den Schienengüterverkehr festgelegt, um den Kanton mit einer langfristigen Vision auszustatten.



Es ist dringend notwendig, die nachhaltige Mobilität in unserem Kanton zu stärken und zu beschleunigen.

Die jüngste Entwicklung zahlreicher Initiativen zur Förderung der nachhaltigen Mobilität, darunter Fahrgemeinschaften, «Co-Working-Spaces», Cargo-Velos, Velos in Selbstbedienung oder Pedibusse, wird dazu beitragen und muss intensiviert werden. Auch eine gute Koordination von Siedlungsgestaltung und Mobilität ist unerlässlich: Eine qualitativ hochwertige Verdichtung wird den Umfang der Fahrten verringern und den Anteil von sanfter Mobilität und öffentlichen Verkehrsmitteln im Modal Split erhöhen.

3.3.2 Die Einführung von Transportsystemen mit hoher Kapazität vorbereiten

Eine Studie zu Transportsystemen mit hoher Kapazität (Hochleistungsbusse, Trams) in der Agglomeration Freiburg wurde 2021 durchgeführt. Sie empfiehlt, die Varianten Tram und Hochleistungsbus (HLB) zwischen Marly, dem Bahnhof Freiburg und dem künftigen Gebiet Bertigny-Chamblioux weiter zu prüfen. Diese Achse wird ein erster Schritt zur Schaffung eines Netzes von starken Achsen des öffentlichen Verkehrs sein, das die Agglomeration Freiburg bis 2040 benötigt, um den Bedürfnissen der Bevölkerung des ganzen Kantons gerecht zu werden. Die Studien dieser Varianten werden die technischen und finanziellen Aspekte vertiefen und ein Kosten-Nutzen-Verhältnis ergeben. Die genaue Streckenführung des künftigen Hochleistungsverkehrs, die erforderliche Infrastruktur und das Potenzial müssen festgelegt werden. Ab 2025 und nach dem Erhalt von Studienkrediten könnte ein konkretes Vorprojekt erstellt werden, bevor das Bauprojekt bis 2033 ausgearbeitet und ein erster Teil des Netzes 2040 in Betrieb genommen werden könnte.



Ein Transportsystem mit hoher Kapazität, das auf einer Kombination von Trams und Bussen für die Agglomeration Freiburg basieren würde.

3.3.3 Das Radwegnetz ausbauen, um das Radfahren zu fördern

Der Kanton wird das kantonale Radwegnetz auf der Grundlage des 2018 verabschiedeten Sachplans Velo weiter ausbauen. Diese Planung wird mithilfe eines Aktionsplans zur Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen schrittweise umgesetzt. Achsen mit einem hohen Potenzial für Verkehrsverlagerungen (oft in der Nähe von Ballungsräumen und grossen Gemeinden) wird der Vorrang gegeben, aber auch eine opportunistische Strategie, aufgrund der von Umgestaltungs- oder Sanierungsprojekten profitiert werden kann (Strasseninstandhaltung, Lärmsanierung an Strassen, Einrichtung von Bushaltestellen usw.), wird eingebaut. Für jeden Abschnitt wird im Rahmen einer Studie die geeignete Gestaltung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten (Topografie, Benutzer/innen, Verkehrsaufkommen usw.) und nach den derzeit geltenden Normen festgelegt.

Im Sachplan Velo wird auch die Förderung des Radfahrens vorgesehen. Der Kanton wird beispielsweise Kursangebote oder begleitete Velotouren unterstützen, die von Vereinen oder «Werbe»-Kampagnen angeboten werden. Die RIMU unterstützt auch die Einrichtung von Velobus-Linien, bei denen sich Kinder zusammenschliessen, um mit dem Velo und in Begleitung von Erwachsenen zur Schule zu fahren.

3.3.4 Multimodale Plattformen schaffen und verbessern

Multimodale Plattformen ermöglichen es Pendlerinnen und Pendlern, ihre Autos oder Fahrräder am nächstgelegenen Ort abzustellen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln weiterzufahren. Ihre Einrichtung fördert daher die Verlagerung vom Auto auf öffentliche Verkehrsmittel und sanfte Mobilität. Der Staat verfügt über einen Sachplan Park-and-Ride-Anlagen, in dem eine Strategie festgelegt und solche Infrastrukturen in unmittelbarer Nähe der Bahnhöfe des Kantons geplant werden. In der Legislaturperiode 2022-2026 wird ihre Umsetzung geprüft, und es werden Kriterien für die Nutzung und die Preisgestaltung festgelegt. Auf diese Weise kann ermittelt werden, welche Projekte zur Einrichtung von Park-and-Ride-Anlagen für eine finanzielle Unterstützung durch den Staat in Frage kommen. Ihre Realisierung liegt in der Hand der Verkehrsunternehmen oder der Gemeinden.

Die Freiburger Verkehrsbetriebe (tpf) planen ihrerseits die Einrichtung von Busbahnhöfen in der Nähe der Bahnhaltstellen der Regionalzentren: Bulle, Châtel-St-Denis, Estavayer-le-Lac, Givisiez, Murten und Romont sowie Avry-Matran, Düdingen und Broc. Die Finanzierung muss noch festgelegt werden, aber zunächst wird der Staat diese Projekte über den kantonalen Wiederankurbelungsplan, der am 13. Oktober 2020 vom Grossen Rat genehmigt wurde, unterstützen. Die Massnahme 6, die mit 5,86 Millionen Franken für die «Realisierung der von den tpf vorgezogenen Projekte» dotiert ist, wird nämlich dazu dienen, über rückzahlbare Darlehen die Studien und einen Teil der Arbeiten für die Realisierung dieser Busbahnhöfe zu finanzieren.

3.3.5 Die Elektromobilität fördern

Durch den Elektroantrieb von Autos werden die Treibhausgasemissionen (THG) und der Lärm reduziert. Durch die Förderung der Elektromobilität können also die Ziele des kantonalen Klimaplan erreicht werden, auch wenn diese Art von Fahrzeugen nicht frei von negativen Auswirkungen auf die Umwelt ist und die Probleme der verstopften Strassen nicht löst. Die Einführung einer Strategie und von Massnahmen zur Förderung der Elektromobilität im Kanton wird gemäss den Vorgaben des Klimaplan geprüft. Das Unternehmen tpf wird weiterhin schrittweise Elektrobusse für den Agglomerationsverkehr anschaffen. Ein Pilotprojekt für eine wasserstoffbezogene Technologie ist ebenfalls vorgesehen.



Die Gestaltung von Plattformen für mehrere Verkehrsmittel und Dienstleistungen wird die Einwohner des Kantons dazu bewegen, ihre Verkehrsgewohnheiten zu ändern. Dieser Ansatz dient einem doppelten Ziel, nämlich der Sicherheit und dem Verkehrsfluss einerseits und dem Umweltschutz andererseits.

3.3.6 Die Mobilitätsstrategie für das Staatspersonal umsetzen

Auf der Grundlage einer Mobilitätsplanung führen die staatlichen Dienststellen ihre eigenen Mobilitätspläne ein, wie dies in der Strategie für nachhaltige Entwicklung vorgesehen ist (Mobilitätspläne, Organisation von Arbeitsplätzen, Verwaltung staatlicher Parkplätze, finanzielle Unterstützung für Abonnements des öffentlichen Verkehrs und der sanften Mobilität). Die Möglichkeit, Flottenrabatte und Ermässigungen auf Abonnements für den öffentlichen Verkehr für das Staatspersonal zu erhalten, wird geprüft. Ein Konzept zur Förderung umweltbewussten Verhaltens und zur Förderung sanfter Mobilität bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird erarbeitet.

Diese Mobilitätsbeobachtungsstelle wird ein System zur Erfassung von Daten und deren anschließenden Auswertung umfassen, um insbesondere das unterschiedliche Mobilitätsverhalten

zu untersuchen und das Potenzial für eine Verlagerung des Verkehrs auf andere Verkehrsträger zu ermitteln.



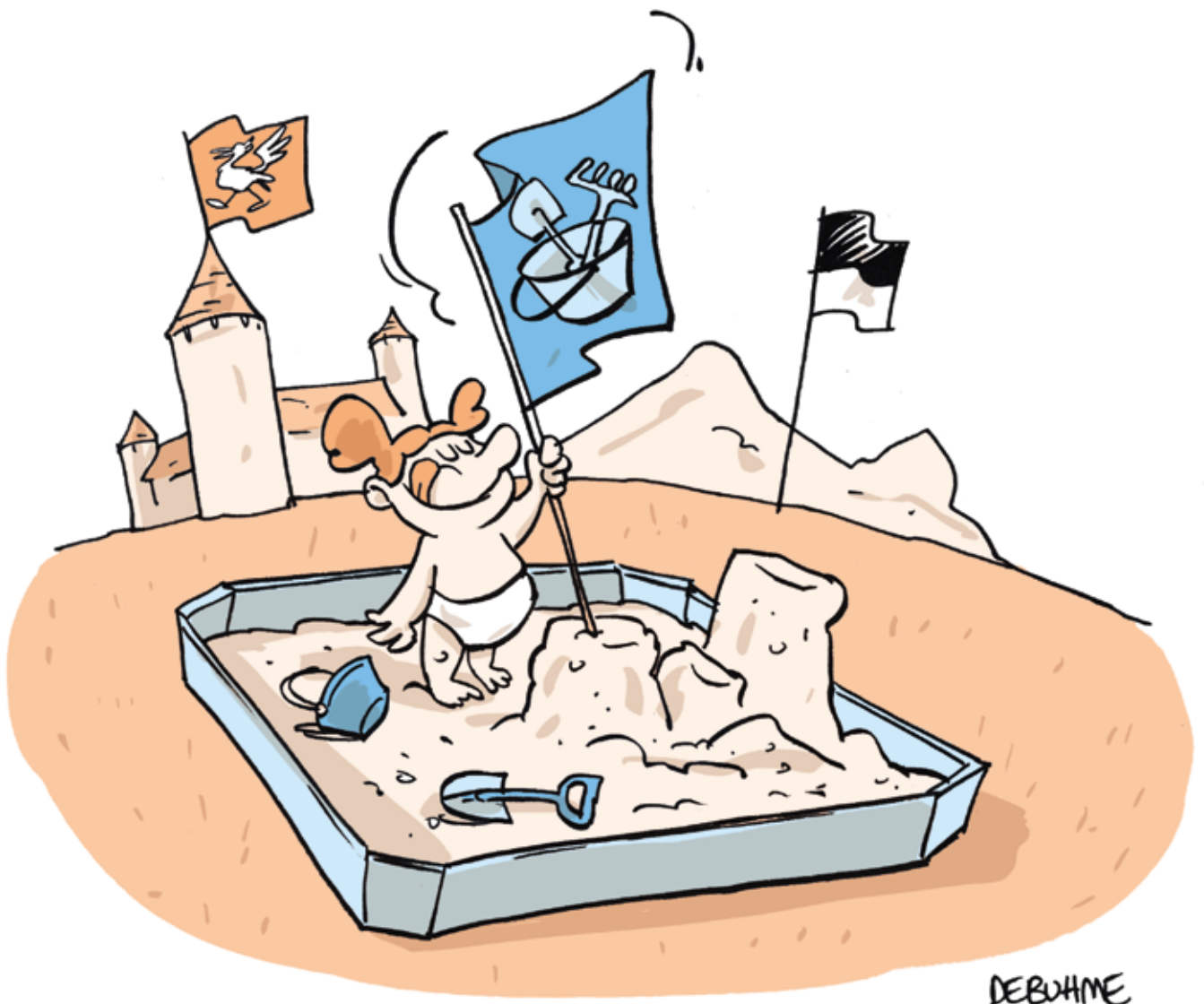
Der Kanton Freiburg möchte eine beispielhafte Politik verwirklichen, was das Mobilitätsmanagement seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anbelangt, indem er schrittweise Mobilitätspläne für die verschiedenen Standorte der kantonalen Verwaltung erstellt.

3.3.7 Mobilitätsdaten sammeln und auswerten

Die von der RIMU eingerichtete Mobilitätsbeobachtungsstelle sammelt, bündelt und verwertet Mobilitätsdaten und -indikatoren. Sie wird weiterentwickelt und an neue Technologien angepasst. Eine solche Beobachtungsstelle ermöglicht es zum Beispiel, die Auswirkungen von Infrastruktur- oder Entwicklungsprojekten auf den Verkehr zu bewerten, aber auch die Entwicklung der Mobilität und ihrer Trends im Kanton zu beobachten. Die gesammelten Daten reichen von Verkehrsbelastungen, Unfallorten, Strassennetzen, Netzen des öffentlichen Verkehrs, Routen der sanften Mobilität, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Informationen über Pendlerströme, ÖV-Nutzung usw.

4 Katalysator: Governance

Die Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten rechtlichen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und resilienter zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird zu einem grossen Trumpf des Kantons gemacht.



4.1 Regionale Governance und Zweisprachigkeit

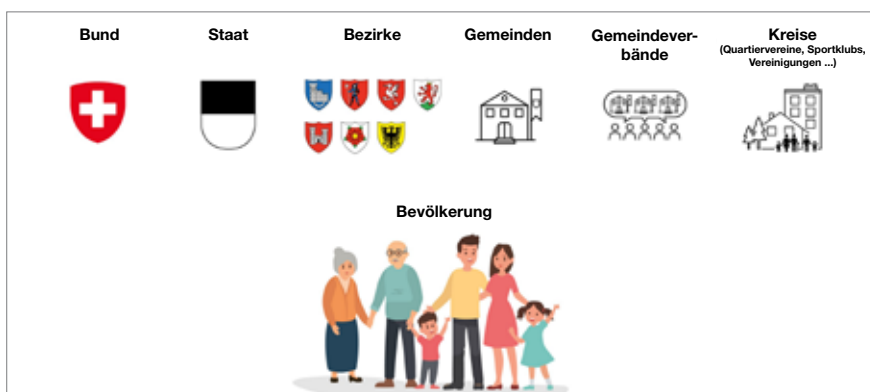
Die Struktur der Freiburger Institutionen stammt im Wesentlichen aus der Mitte des 19. Jahrhunderts. Seitdem wurden mehrere wichtige Anpassungen vorgenommen (Gemeindefusionen, Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Wahl der Oberamtfrauen und -männer ...). Diese Anpassungen zeigen jedoch einige Grenzen auf und sind manchmal ein Hindernis für die Gemeinwesen, wenn sie eine ehrgeizige und wirksame öffentliche Politik umsetzen wollen. Verwaltungsgrenzen stimmen nicht immer mit funktionalen Perimetern überein, was eine Herausforderung für die optimale Zuweisung der verfügbaren Ressourcen und für die Durchführung wichtiger Projekte darstellt. Der Staat unterstützt und fördert die Zweisprachigkeit als wesentliches Merkmal der Freiburger Identität und als kulturelle und wirtschaftliche Chance. Der gesellschaftliche Wandel und die jüngste Gesundheitskrise zeigen, dass auf allen institutionellen Ebenen (Kanton, Regionen und Gemeinden) eine agile Governance erforderlich ist, um jeder Ebene die grösstmögliche organisatorische Freiheit zur Anpassung an die Herausforderungen zu lassen. Der Staat verfügt über ein Krisenmanagementmodell, das es ihm ermöglicht, in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen und Partnern Katastrophen und extreme Ereignisse zu bewältigen.

4.1.1 Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren

Priorität

Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene. Er klärt die Governance der regionalen Ebene, damit öffentliche Politik, die über die Gemeindegrenzen hinausgeht, von den lokalen Behörden übernommen werden kann. Er bietet Organisationsmodelle an, die es jeder Region ermöglichen, aktiv an ihrer Entwicklung sowie an derjenigen des gesamten Kantons mitzuwirken. Er fördert institutionelle Pilotprojekte, die von den lokalen Behörden durchgeführt werden, namentlich durch die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung. Er überarbeitet das Gesetz über die Oberamtfrauen und Oberamt männer, damit sie ihre Rolle als treibende Kraft in den Regionen voll wahrnehmen und Vorschläge machen können. Er unterstützt die Agglomerationen institutionell und finanziell, damit sie zur Entwicklung ihrer Region und des ganzen Kantons beitragen können.

Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene.



4.1.2 Die Gesetzgebung über die Gemeinden revidieren

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat eine allgemeine Revision des Gesetzes über die Gemeinden. Die Organisation und Arbeitsweise der Gemeindebehörden wird überarbeitet, um jeder Gemeinde die grösstmögliche Freiheit zu lassen, wobei die Besonderheiten grosser Gemeinden mit einem Generalrat berücksichtigt werden. Die allgemeine Gesetzgebung bietet viel Flexibilität, damit sich die Gemeinden anpassen können, um neue Aufgaben wahrzunehmen. Der Staatsrat schenkt dem Kapitel der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden besondere Aufmerksamkeit und definiert auf regionaler Ebene eine klare, effiziente und demokratische Governance.

4.1.3 Die Infrastruktur im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit optimieren

Die neuen Technologien, der neue gesetzliche Rahmen des AVIG werden es ermöglichen, die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Pflichten differenziert zu verwalten. Die Anzahl der Präsenzbesuche dürfte daher angesichts der Durchführung von Videogesprächen zurückgehen. Bestimmte Pflichten wie die Abgabe der AVP (Angabe der versicherten Person), Arbeitssuchen und sogar die Anmeldung können nun aus der Ferne erfüllt werden. Diese digitalen und gesellschaftlichen Veränderungen stellen die derzeitige Organisation, die stärker auf die Nähe der Dienstleistungen ausgerichtet ist, in Frage. Wir könnten uns beispielsweise ein RAV pro Region (Mitte/Süd/Nord) oder sogar ein zentrales RAV mit Logistik für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAMM), öffentlicher Kasse und gemeinsamen Räumlichkeiten (Konferenzräume, Cafeteria usw.) vorstellen.

Ein solches Projekt muss über mehrere Jahre hinweg mit einer angemessenen politischen Begleitung und Unterstützung sowie mit einer kompetenten und dynamischen Projektorganisation (Hochbauamt, HBA) konzipiert und entwickelt werden.

«Eine stärkere Einbindung von Gemeinden und Verbänden durch die Modernisierung der institutionellen Governance bringt mehr Transparenz und Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger mit sich.»

Didier Castella, Staatsrat, ILFD



Digitalisierung der Verwaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit: Anmeldung und Arbeitssuche aus der Ferne, Videogespräche usw.

4.1.4 Ein integratives Modell der Krisenbewältigung einführen

Die Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes, bei der alle Lehren aus der Bewältigung der Covid-19-Pandemie gezogen werden, stattet den Kanton mit einem integrativen und leistungsfähigen Krisenmanagement- und -führungsmodell aus und stärkt seine eigenen Kapazitäten für Nothilfeaktionen, insbesondere durch den Zivilschutz.

4.1.5 Eine Gesetzgebung zu den Amtssprachen schaffen

Der Staatsrat beantragt eine Gesetzgebung, mit der die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die Amtssprachen der Gemeinden umgesetzt werden. Es klärt insbesondere die Kriterien für den Status einer zweisprachigen Gemeinde und die Pflichten, die dieser mit sich bringt, wobei die Verfassungsgrundsätze und die Achtung der Autonomie für jede Gemeinde miteinander in Einklang gebracht werden. Es schützt die Rechte von Sprachminderheiten und unterstützt Gemeinden, die dies wünschen, bei der Einführung der Zweisprachigkeit.

Der Staatsrat möchte die Zweisprachigkeit im Kanton fördern. Zu diesem Zweck verpflichtet er sich, einen Rahmen zu verstärken, der das Verständnis, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften fördert.

4.1.6 Systematisch Immersionsprojekte in der Partnersprache anbieten

Die Öffnung für die Partnersprache durch die Verallgemeinerung von Immersionssituationen verfügt über eine solide gesetzliche Grundlage. Es gibt mehrere Initiativen vor Ort, mit denen das Erlernen der Partnersprache durch Immersion eingeführt werden soll. Der Staat übernimmt die Rolle des Initiators und Vermittlers von Immersionsprojekten und gewährleistet die pädagogische Kohärenz. Was geplant wird:

- › Sicherstellung von Austauschaktivitäten für jede Schülerin und jeden Schüler der Orientierungsstufe (OS);
- › Konsolidierung der Projekte für zweisprachige Klassen und Unterricht von Sequenzen in der Partnersprache im 3. Zyklus;
- › Einführung von Pilotprojekten für zweisprachige Klassen und Unterrichtssequenzen in der Partnersprache in den Zyklen 1 und 2, welche die teilweise Immersion in der anderen Sprache in beiden Teilen des Kantons ermöglichen;
- › Untersuchung der Voraussetzungen für die Einführung von zweisprachigen Bildungsgängen während der Legislaturperiode 2022-2026;
- › Entwicklung einer Immersionsdidaktik für alle Unterrichtsstufen.

5 Katalysator: Digitalisierung

Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und verstärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Er trägt dazu bei, die Cybersicherheit für die Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons zu erhöhen.



5.1 Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit

Die Gemeinwesen stellen der Bevölkerung, den Institutionen und der Wirtschaft sämtliche Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung. Der virtuelle Schalter, die digitale Bildung, das elektronische Patientendossier und auch das Cyber-Kommissariat verändern die Art und Weise, wie unsere Gesellschaft funktioniert. Um einen effizienten Übergang zu gewährleisten, begleiten Kompetenzzentren innerhalb des Staates die Benutzerinnen und Benutzer durch den Prozess. Der Staat legt besonderen Wert darauf, das Veralten der Informationssysteme in den Griff zu bekommen, um das reibungslose Funktionieren seiner Leistungen dauerhaft zu gewährleisten.

5.1.1 Den virtuellen Schalter einrichten

Priorität

Die Gemeinwesen setzen ihre Bemühungen um die Digitalisierung ihrer Aktivitäten und Verfahren fort, um schrittweise die Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung zu stellen. Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangsportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) im Rahmen des Programms DIGI-FR gewährleistet ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen.

Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangsportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen.



«Die letzten fünf Jahre waren gleichbedeutend mit digitaler Transformation. Sie haben eine solide Grundlage geschaffen, die wir nun in grossem Massstab ausweiten werden.»

Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, SK

5.1.2 Gewährleistung der Informationssicherheit und Umgang mit dem Altern der Informatikmittel

Die Informationssicherheit ist untrennbar mit der Digitalisierung verbunden, z. B. die Sicherheit der Informatikmittel, und nimmt bei der Strategie zur Investition der Mittel eine Vorrangstellung ein. Der Staat garantiert den Schutz seines digitalen Erbes und der Daten, die er bearbeitet.

5.1.3 Daten zur Verfügung stellen

Der Kanton Freiburg stellt seine offenen Verwaltungsdaten schrittweise allen interessierten Parteien rasch in aktueller und qualitativ optimaler Form, die den Grundsätzen von Open Government Data (OGD) entspricht, zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg spielt mit seinen Hochschulen eine führende Rolle im Bereich der Digitalisierung und insbesondere der Cybersicherheit.

5.1.4 Die Cybersicherheit fördern

Der Staat trägt dazu bei, das digitale Sicherheitsniveau der Bevölkerung, der Unternehmen und der Gemeinwesen zu konsolidieren. Zu diesem Zweck verstärkt er die Ausbildung, die Prävention, die Förderung bewährter Praktiken und die Bekämpfung der Cyberkriminalität.

Ausserdem trägt er zur Entwicklung eines Grundrechts auf digitale Integrität und zur Verbesserung des Schutzes digitaler Daten bei.

«Die Cybersicherheit hat enorm an Bedeutung gewonnen und spielt eine zentrale Rolle in der nationalen und interkantonalen Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass es der Kanton Freiburg war, der im April 2022 die Schweizer Cybersicherheitstage (Swiss Cyber Security Days 2022) ausrichtete. Wir werden auf dieser Dynamik «surfen», indem wir in die Ausbildung unserer Teams und in Spitzentechnologien investieren und die Zusammenarbeit auf allen Ebenen verstärken.»

Romain Collaud, Staatsrat, SJSD



6. Finanzen

6.1 Rechtlicher Hintergrund

In der Verfassung des Kantons Freiburg wird vorgeschrieben, dass der Grosse Rat das Regierungsprogramm und den Finanzplan prüft, die ihm der Staatsrat zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet. Gemäss dem SVOG, das 2021 in dieser Hinsicht geändert wurde, muss der Finanzplan nicht mehr gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Regierungsprogramms vorgelegt werden, sondern letzteres wird mehrere Monate vor dem Finanzplan unterbreitet.

In der Finanzgesetzgebung wird vorgeschrieben, dass der Staat seinen jährlichen Voranschlag ausgleicht und die darin enthaltenen Ausgaben nach einer im Finanzplan festgelegten Prioritätenfolge einstellt. Das Gesetz schreibt zwar nicht vor, dass der Finanzplan ausgeglichen sein muss, es ist jedoch klar, dass etwaige Aufwandüberschüsse, die je nach betroffenem Jahr auftreten können, im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags ausgeglichen werden müssen, um ein Gleichgewicht zu erreichen. Die finanziellen Mittel sowie die Ressourcen (insbesondere die Humanressourcen) werden die Geschwindigkeit vorgeben, mit der bestimmte Projekte des Regierungsprogramms umgesetzt werden.

6.2 Allgemeiner Überblick über die vom Staatsrat festgelegten Richtlinien

Gleich zu Beginn der Arbeiten am Finanzplan legt der Staatsrat den finanziellen Rahmen fest, in den er seine Tätigkeit einordnen will. Daraus ergeben sich Richtlinien sowie spezifische quantitative Ziele. Es ist wichtig, die Tatsache in Erinnerung zu rufen, dass der Finanzplan nicht von einem leeren Blatt ausgeht, sondern sich in ein Umfeld einfügt, in dem viele Projekte bereits umgesetzt werden. Diese wirken sich erheblich auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Staatsfinanzen aus.

Die Richtlinien, die der Staatsrat am 15. Februar 2022 beschloss, beziehen sich insbesondere auf folgende Punkte:

- eine Wachstumsrate der Kosten von höchstens 2,2 % pro Jahr, unter Vorbehalt der Inflation;
- eine Entwicklung des Personalbestands des Staates, die auf 15 VZÄ pro Jahr für das Verwaltungspersonal bzw. 45 VZÄ für den Unterrichtsbereich festgelegt wird;



«Die guten Ergebnisse der Staatsrechnung sind ein wichtiger Trumpf bei der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität für Unternehmen und ermöglichen es, das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger zu sichern.»

Jean-Pierre Siggen, Staatsrat, FIND

- › bestimmte Finanzvolumen für die jährlichen Globalbudgets für Informatik (60 Millionen Franken), Strassenunterhalt (11,5 Millionen Franken) und Gebäudeunterhalt (14,5 Millionen Franken);
- › ein Gesamtvolumen der Nettoinvestitionen in der Grössenordnung von kumuliert 640 Millionen Franken im Planungszeitraum;
- › die Beibehaltung der Steuerfüsse für die direkten Kantonssteuern auf dem Niveau, das für den Voranschlag 2022 angewandt wurde, für die gesamte Periode;
- › ein maximales Volumen der Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung, das auf 150 Millionen Franken kumuliert über die Finanzplanperiode festgelegt wird.

6.3 Unsicherheiten und Einschätzung der Hauptrisiken

Mehrere Elemente, die zu den Staatseinnahmen zählen, haben sich in den letzten Jahren besonders entwickelt. Die Einnahmen, die der Staat aus dem eidgenössischen Finanzausgleich bezieht, folgten über viele Jahre einem insgesamt rückläufigen Trend, bevor 2020 eine Wende eintrat und ab 2021 ein starker Anstieg zu verzeichnen war. Es ist jedoch bereits bekannt, dass dieses Wachstum nur vorübergehend ist, bevor mittelfristig eine Stabilisierung eintritt und diese Einnahmen langfristig sehr deutlich zurückgehen werden.

Der Anteil am Gewinn der SNB, den die Kantone erhalten, war in der jüngsten Vergangenheit sehr unterschiedlich und war noch nie so hoch wie im Haushaltsjahr 2021. Der Rahmen für die Zahlungen an den Bund und die Kantone ist zwar mit der SNB vereinbart, doch gibt es keine Garantie für den Umfang dieser Zahlungen in den kommenden Jahren, sodass man beim Voranschlag vorsichtig sein muss.

«In dieser Legislaturperiode soll die Investitionskapazität des Kantons Freiburg es uns ermöglichen, die Entwicklung unserer Wirtschaft zu beschleunigen, die Modernisierung unserer Wirtschaft voranzutreiben und gewinnbringend und kreativ auf Innovation und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu setzen.»

Jean-Pierre Sigg, Staatsrat, FIND



Finanzielle Mittel und verfügbare Ressourcen werden bei der Umsetzung der Projekte eine entscheidende Rolle spielen.

Während trotz der verbleibenden Ungewissheit über den Verlauf der Pandemie eine allmähliche Rückkehr zur Normalität vernünftigerweise erwartet werden kann, hat der Ausbruch des militärischen Konflikts zwischen der Ukraine und Russland die Welt ins Ungewisse gestürzt und birgt grosse Sicherheits- und Wirtschaftsrisiken, sowohl für Europa als auch für die ganze Welt. Insbesondere ist eine Verlangsamung des globalen Wirtschaftswachstums zu erwarten, allerdings in einem Ausmass, das sich nicht vorhersagen lässt. Es ist mit erheblichen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen zu rechnen, wobei zunächst die für die Erstellung des Finanzplans verwendeten Grundannahmen wie Inflation oder BIP-Entwicklung angepasst werden müssen, was wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Jahresergebnisse haben wird.

6.4 Anfängliche Ergebnisse des Finanzplans

Auf der Grundlage der Ausgangsdaten, die von den Direktionen des Staatsrats geliefert wurden, zeigen erste Feststellungen, dass der Umfang des Ressourcenbedarfs ein sehr starkes Wachstum aufweist, das weit über den jüngsten Voranschlägen liegt, während die Einnahmen weiterhin ein deutlich mode-

rates Wachstum verzeichnen, das dem Trend der letzten Jahre entspricht.

Im Vergleich zu den oben beschriebenen Zielen liegen die ersten Ergebnisse des Finanzplanentwurfs, in dem die ursprünglichen Vorschläge aller Direktionen zusammengefasst sind, deutlich tiefer.

Insbesondere beträgt der kumulierte Aufwandüberschuss über die Dauer des Finanzplans, d. h. für die Jahre 2023 bis 2026, zum jetzigen Zeitpunkt mehr als 1,45 Milliarden Franken, während der Staatsrat einen Zielwert von 150 Millionen Franken festgelegt hat.

Der Staatsrat erinnert an seinen Willen, die Gewährung zusätzlicher Mittel gezielt auf Schwerpunktthemen auszurichten, die er in seinem Regierungsprogramm ausgewählt hat. Daher wird es notwendig sein, eine Priorisierung vorzunehmen, die aufgrund des hohen Bedarfs, der von den verschiedenen Direktionen geäussert wird, zwangsläufig schwierig sein wird. Eine konsequente Schlichtungsarbeit ist bereits im Gange, um die ersten erhaltenen Zahlen den für den Finanzplan festgelegten Zielen anzunähern, um die Machbarkeit des Regierungsprogramms zu beweisen und eine solide und zuverlässige Grundlage für die Erstellung künftiger Voranschläge zu schaffen.



«Die Ungewissheiten in Bezug auf die Sicherheit, aber auch auf die Versorgung, werden uns zwingen, noch agiler zu werden und anders zu denken. Wir müssen unsere Fähigkeit zur Antizipation und zur Modernisierung der Grundlagen der Freiburger Wirtschaft in einem hohen Tempo steigern.»

Olivier Curty, Staatsrat, VWBD

7. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist überzeugt, dass Freiburg über zahlreiche Trümpfe verfügt, um sich zum Wohl seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu profilieren. Mit einer intakten Natur, starken Wurzeln, einer resilienten Wirtschaft, gesunden Finanzen, einer engagierten Bevölkerung und bürgernahen Behörden verfügt unser Kanton über alle notwendigen Mittel, um seine Ansprüche einzulösen.

Die Regierung beginnt die neue Legislaturperiode mit Schwung und Enthusiasmus. Die Diskussionen, der Austausch und die Verhandlungen, aus denen ihr Regierungsprogramm hervorging, waren eine erste Gelegenheit, die Ansprüche ihrer sieben Mitglieder zu bündeln und daraus ein Projekt für den Kanton Freiburg zu machen.

Die Exekutive freut sich, auf engagierte und effiziente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen zu können, deren Kompetenzen sowohl für die Erreichung der in ihrem Legislaturprogramm festgelegten Ziele als auch für die tägliche Erfüllung aller Aufgaben der kantonalen Verwaltung unerlässlich sind.

Der Staatsrat will sich von den Werten «Agilität, Nachhaltigkeit und Bürgernähe» leiten lassen und alles daransetzen, um den Erwartungen der Bevölkerung gerecht zu werden. Ausserdem soll die bereichsübergreifende und multidisziplinäre Zusammenarbeit weiter gestärkt und zum Vorbild genommen werden, um den Dienst an der Allgemeinheit zu optimieren.

Der Staatsrat hat ein offenes Ohr für die Sorgen und Bedürfnisse der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Institutionen und verpflichtet sich, sein Bestes für eine wirksame Umsetzung seines Programms zu geben. Dennoch ist er flexibel und jederzeit bereit, sich an aktuelle Erfordernisse anzupassen, die mehr oder weniger tiefgreifende Strategieänderungen erfordern könnten, wie die Aktualität kürzlich gezeigt hat.

Adressen der Direktionen

Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten BKAD

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

Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion SJSD

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

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

Liebfrauengasse 2 T +41 26 305 22 05
1701 Freiburg ilfd@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

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

Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

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

Finanzdirektion FIND

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

Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt RIMU

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

Staatskanzlei SK

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

Impressum

–

Illustrationen: Debuhme (Philippe Baumann, Freiburger Illustrator)

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

Juni 2022

–

Grafikdesign und Druck: Amt für Drucksachen und Material, DMA, Granges-Paccot

–

Anzahl Exemplare
420 französisch
300 deutsch

–

Gedruckt auf 100 % recyceltem Papier

Staatskanzlei SK

Chorherrengasse 17, CH-1701 Freiburg

www.fr.ch/sk

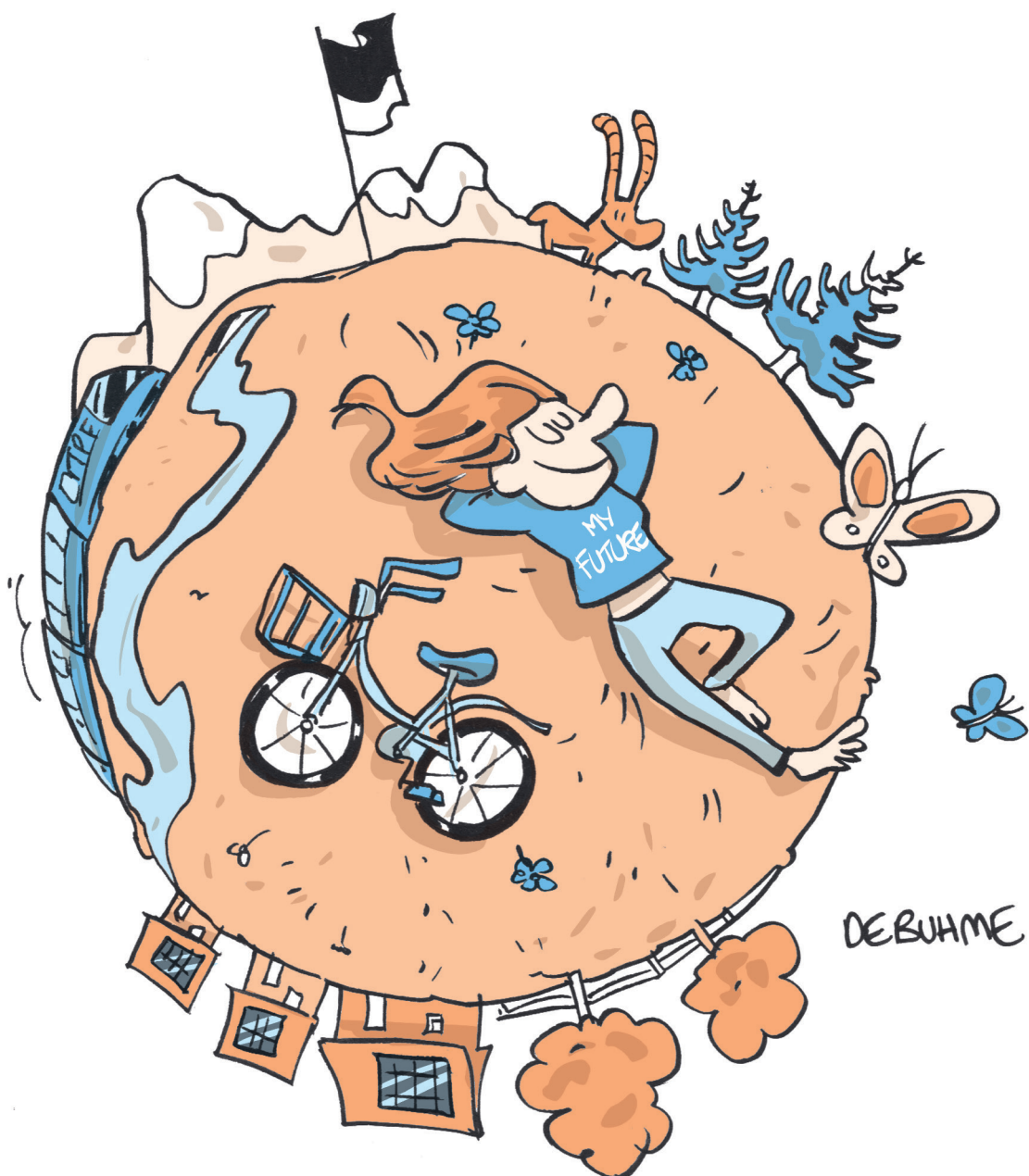
Juni 2022

Plan financier 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Plan financier 2022–2026

—

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 plan financier de la législature 2022–2026 et vous proposons d'en prendre acte.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président:
Olivier Curty

La Chancelière:
Danielle Gagnaux-Morel

Fribourg, novembre 2022

Table des matières

1. Le plan financier 2022-2026 en bref	4
1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable	5
1.2 Oser investir dans l'avenir du canton	6
1.3 Les résultats globaux du plan financier	7
1.4 Un effort important sur les ressources humaines	7
1.5 Des subventions consolidées	8
1.6 Poursuites des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat	8
1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges	9
1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet	9
1.9 Conclusion	10
<hr/>	
2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail	11
2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière	11
2.2 Incertitudes en matière économique	11
2.2.1 Incertitudes au plan cantonal	12
2.2.2 Incertitudes internationales et nationales	12
2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026	14
2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026	15
2.4.1 Les données de base	15
2.4.2 Les ajustements décidés par le Conseil d'Etat	16
2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat	23
2.5.1 Sur le plan du compte de résultats	23
2.5.2 En matière d'investissements	32
2.6 Conclusion	33
<hr/>	
3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022-2026	39
Une vision	39
Des valeurs	39
Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste	39
Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé	41
Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain	41
Conclusion	43

1. Le plan financier 2022-2026 en bref

Malgré de nombreuses incertitudes liées au contexte national et international, le Conseil d'Etat présente un plan financier qui assume la mise en œuvre des projets qu'il a définis dans son programme gouvernemental. Si l'exercice n'atteint pas l'équilibre, ce qui est usuel pour un plan financier, l'important travail de priorisation a permis de diminuer fortement le déficit initial et de miser sur une politique d'investissements ambitieuse. Des efforts importants devront toutefois encore être faits à l'avenir pour atteindre chaque année l'équilibre budgétaire exigé par la Constitution cantonale.

Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, modifiée sur ce point l'année dernière. Ainsi, le Conseil d'Etat a publié son programme gouvernemental avant la fin du premier semestre, afin de poser publiquement, sans attendre, les jalons de son action politique durant la législature. Il a construit son programme sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, la cohésion sociale et l'environnement, avec la volonté de fixer un cap à la fois ambitieux et réaliste, capable d'impulser un nouvel élan à notre canton.

1.1 Des perspectives incertaines dans un contexte instable

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes sur les perspectives financières des cantons. Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit en Ukraine a eu des répercussions majeures, notamment au niveau de la croissance mondiale et du risque de pénurie énergétique à court terme. Les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent en outre une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Au plan national, plusieurs dossiers comportent une part d'incertitudes et présentent des risques potentiels. S'agissant de la fiscalité, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises, projet qui comporte à ce stade encore de nombreuses inconnues pour les cantons. Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à la mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

1.2 Oser investir dans l'avenir du canton

Malgré ce contexte incertain, le Conseil d'Etat a tenu à mener une politique soutenue d'investissements visant à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat:

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	180,9	158,5	231,4	211,4	223,2	202,1	208,7	186,8
Subventionnement d'investissements	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

Parmi les projets les plus importants, on peut relever notamment:

- > l'achèvement de certaines réalisations importantes issues de la précédente législature: Bibliothèque cantonale et universitaire, Collège Ste-Croix, Campus Lac-Noir, Etablissement de détention fribourgeois (extension), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- > le début de travaux d'envergure: Musée d'histoire naturelle, Université, Prison centrale (déménagement), Grangeneuve, SIC, Château de Bulle;
- > 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, du Collège du Sud ou celles relatives aux routes de contournement ou à l'assainissement de bâtiments;
- > les prêts, en particulier celui prévu pour l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) ou l'HFR (investissements);
- > le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie, de formation professionnelle, en faveur du projet Smart Living Lab (SLL), pour la construction d'abris de protection civile ou en matière de trafic d'agglomérations.

1.3 Les résultats globaux du plan financier

Les principaux résultats du plan financier sont les suivants:

	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,1	- 37,6	- 169,4	- 164,7	- 371,6
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 232,6	- 286,0	- 256,5	- 250,8	- 1 025,9
Autofinancement	123,3	85,4	- 44,7	- 34,1	129,9
Insuffisance de financement	109,3	200,6	301,2	284,9	896,0
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %)	40,7	41,9	42,6	42,9	.

1.4 Un effort important sur les ressources humaines

Sur le plan du personnel, le Conseil d'Etat prévoit un renforcement significatif des effectifs, en retenant la création de près de 469 nouveaux postes au cours des quatre prochaines années. Pour la seule scolarité obligatoire, ce sont 165 nouveaux postes qui seront créés, dont plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux voulus par le Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. L'Université bénéficiera de 56 postes supplémentaires, soit près de 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement.

Les effectifs de la police augmenteront de 12 % en raison de la mise sur pied d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept «Momentum». Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 nouveaux postes sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales. Hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

1.5 Des subventions consolidées

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % de l'accroissement des charges totales de l'Etat au cours de la législature, le Conseil d'Etat a privilégié la voie de la consolidation, voire du développement des prestations existantes. Les augmentations sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires, concernant les contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton, les institutions de pédagogie spécialisée, le financement hospitalier, les soins et aide familiale à domicile, les frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées, l'assurance maladie ou encore les prestations complémentaires AVS/AI.

En ce qui concerne certains nouveaux projets, sans qu'ils aient été forcément écartés, leur mise en œuvre a en revanche 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.

1.6 Poursuite des efforts dans le domaine de la digitalisation et du climat

Les coûts des charges de consommation (entretien des immeubles, informatique...) sont de façon générale assez stables. Les augmentations découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoutent à cela la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

1.7 Des revenus qui augmentent moins que les charges

L'évolution des revenus durant la législature demeure nettement plus faible que celle des charges, avec pour conséquence un creusement des déficits au cours de la législature.

Taux de variation des charges
et des revenus

	2023	2024	2025	2026
	en %	en %	en %	en %
Charges	+ 3,9	+ 3,2	+ 4,4	+ 0,2
Revenus	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,3

Les prévisions relatives à la progression des revenus fiscaux sont optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées.

La tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale a été prise en compte. Enfin, les revenus de transferts progressent, en partie grâce à l'augmentation des contributions de la Confédération, des communes et des tiers pour des tâches qu'ils cofinancent avec l'Etat.

Le Conseil d'Etat prévoit par ailleurs de recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 110 millions de francs.

1.8 Les diminutions par rapport à la version initiale du projet

Lors de la présentation de son programme gouvernemental en juin dernier, le Conseil d'Etat a dévoilé les premières projections de son projet de plan financier. L'excédent de charges cumulé sur les années 2023 à 2026 dépassait à ce stade le montant de 1,45 milliard de francs. Le Conseil d'Etat a par la suite procédé à un travail important afin de réduire en particulier les excédents de charges, affiner les prévisions et présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

Au terme de cet exercice difficile, le déficit initial a été ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration a pu être réalisée grâce à:

- › une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 190 millions de francs de prévisions de revenus.

1.9 Conclusion

L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable. Au terme de travaux d'envergure et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, au travers de renoncements, de reports et de restrictions, le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier solide malgré des déséquilibres encore importants. Cet exercice reflète la stratégie de priorisation du Conseil d'Etat qui assume ainsi la mise en oeuvre de son ambitieux programme gouvernemental ainsi qu'une politique d'investissements sur le long terme.

L'importance des excédents de charges annuels appelle cependant à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de continuer à définir clairement les priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.

2. Le plan financier 2022-2026 dans le détail

Conformément à 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 d'identifier et d'attirer l'attention des autorités politiques suffisamment tôt sur de potentielles difficultés financières à venir. Pour la première fois, le plan financier est présenté de manière distincte du programme gouvernemental, comme le permet la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, art. 3 al. 1 let. b), modifiée sur ce point l'année dernière. Le programme gouvernemental de la législature n'est donc plus établi de manière concomitante avec le plan financier mais le précède. Il a fait l'objet d'une publication et d'une transmission au Grand Conseil en juin 2022. Un chapitre de ce document explicite les premiers chiffres du projet de plan financier. Le plan financier a par la suite fait l'objet de travaux intenses par le Conseil d'Etat afin de réduire en particulier les excédents de charges, d'affiner les prévisions et de présenter une évolution réaliste des perspectives financières de l'Etat, en tenant compte du contexte général.

2.1 Les incertitudes et les limites de la planification financière

L'exercice d'une projection dans un avenir de plusieurs années est un exercice indispensable mais difficile. Toutes les prévisions établies demeurent soumises à des impondérables et on ne saurait prétendre pouvoir influencer nombre de paramètres, et notamment les composantes externes qui prennent de plus en plus d'importance dans le ménage financier de l'Etat. Cela étant, la valeur de la planification financière tient davantage aux tendances générales qu'elle est en mesure de mettre en évidence qu'à la précision comptable des chiffres présentés. Les lignes suivantes évoquent le contexte général dans lequel a été construit le plan financier de législature, en soulignant en particulier l'importance élevée des incertitudes.

2.2 Incertitudes en matière économique

Le contexte de l'élaboration du plan financier de législature a été fortement marqué par des incertitudes importantes, qui se sont par ailleurs significativement intensifiées au fil des mois, tant sur le front de la pandémie de COVID-19 et de ses impacts que celui du conflit armé en Ukraine. S'ajoute à ces perturbations la problématique aiguë de l'approvisionnement énergétique. Dans le même temps, les perspectives conjoncturelles sont marquées par une forte recrudescence d'inconnues quant à l'avenir à court et moyen terme, alors que la sortie de la crise COVID semblait véritablement

se faire jour. La résurgence soudaine et rapide de l'inflation apporte en outre une pression additionnelle sur l'économie; ce qui a conduit la Banque Nationale Suisse (BNS) à reconsidérer sa politique relative aux taux d'intérêts, avec comme incidence un net renchérissement du loyer de l'argent.

Les prévisions de la croissance nationale, mesurée au travers du PIB en particulier, ont été revues à la baisse à plusieurs reprises durant l'année en cours, en fonction de l'évolution de la situation et en tenant compte des perspectives attendues. Les différentes évaluations convergent sur le fait que la croissance pour les années à venir sera plus modeste que ce qui était envisagé précédemment, dans le même sens que les économies des principaux partenaires commerciaux de notre pays. Toutes les prévisions relèvent toutefois une marge d'erreur élevée.

2.2.1 Incertitudes au plan cantonal

Le plan financier 2022-2026 a été établi en tenant compte des bases légales existantes et des projets retenus par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme gouvernemental. Seuls les engagements pris à ce jour par le gouvernement ont été considérés. Aussi, le plan financier ne tient 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.

2.2.2 Incertitudes internationales et nationales

Les politiques et les décisions nationales et internationales engendrent des incidences croissantes 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 potentiels. S'agissant de la fiscalité, après la réforme fiscale des entreprises (RFFA) adoptée par le peuple, un nouveau défi s'est fait jour avec les accords de l'OCDE, en particulier au sujet d'une imposition minimale des entreprises. Le Conseil fédéral a émis des propositions dans le sens des attentes internationales en la matière; le texte est actuellement débattu au niveau des Chambres fédérales, avant qu'il ne soit soumis au peuple en raison de la modification de la Constitution fédérale. La traduction de ces nouvelles règles au niveau des cantons comporte à ce stade de nombreuses inconnues et dépend singulièrement de la situation de chacun d'eux. Pour Fribourg, le Conseil d'Etat est attentif et fera des propositions sitôt le contexte connu au plan fédéral.

Les discussions actuelles devant le parlement fédéral concernant l'évolution des coûts de la santé, et plus particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles mesures visant à réduire la charge que représentent les primes de l'assurance-maladie sur les ménages, pourraient conduire à de substantielles dépenses additionnelles de la part des pouvoirs publics, tant pour la caisse fédérale qu'au niveau des cantons.

En ce qui concerne les revenus extérieurs, et plus particulièrement la péréquation financière fédérale, les recettes encaissées à ce titre sont non seulement influencées par l'évolution du potentiel fiscal de chacun des cantons, mais elles subiront également les répercussions des incidences liées à la RFFA, en lien avec l'abandon du statut fiscal des holdings, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. La dernière révision légale relative à la RPT a également induit des changements dans la prise en considération de divers éléments entrant dans les calculs péréquatifs. En conséquence, des montants complémentaires seront alloués à certains cantons, dont Fribourg, pour des durées limitées. Par ailleurs, le système de la compensation des cas de rigueur est périodiquement remis en question par les cantons contributeurs; ce qui pourrait avoir un impact négatif significatif pour notre canton. En ce qui concerne les versements en faveur des cantons et de la Confédération par la BNS, de grosses incertitudes se sont fait jour depuis l'annonce des pertes importantes enregistrées par cette dernière à mi-année 2022 et ses rappels quant à la fluctuation des montants versés et l'absence de toute garantie. Il faut là aussi s'attendre à des évolutions non linéaires et fortement dépendantes de conditions qui échappent au contrôle de l'Etat.

Les incertitudes et les risques énumérés plus haut auraient pu inciter à faire l'impasse sur la projection des charges et revenus du ménage de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime à contrario que l'exercice de planification financière s'avère d'autant plus important et 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.

2.3 Le contexte de l'élaboration du plan financier 2022-2026

La précédente législature a confirmé la solidité et la santé des finances cantonales; ce qui a notamment permis de passer l'écueil inattendu provoqué par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Ainsi, grâce à une politique financière constante et prudente durant ces dernières années, il a été possible de répondre rapidement aux besoins de la population et de l'économie et ce, sans péjorer de manière excessive la situation financière de l'Etat.

Cela se ressent en partie au travers de l'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2017-2021 qui permet les constats suivants:

- › alors que l'indice suisse des prix à la consommation n'a progressé que de 2,5 % de janvier 2017 à fin 2021, les charges de fonctionnement ont, quant à elles, augmenté de 15,3 %, dépassant en outre pour la première fois un volume de 4 milliards de francs;
- › la création de quelque 463 places de travail nouvelles entre 2017 et 2021, ce qui représente une moyenne annuelle supérieure à 100 nouveaux postes;
- › le développement significatif (+ 246 millions de francs entre 2017-2021) des soutiens et subventions dans tous les domaines. Cela demeure sensiblement supérieur à l'évolution observée lors de la législature précédente, qui avait été marquée par l'application des mesures structurelles et d'économies décidées durant cette période. On se retrouve ainsi plus proche du niveau des années 2007 à 2011;
- › la croissance des impôts, avec 3,5 %, est sensiblement inférieure à celle des charges en raison d'une part des effets des baisses fiscales décidées, en particulier celles liées à la RFFA, et d'autre part de la situation économique perturbée par la pandémie. Ainsi, en 2021, les revenus fiscaux ne couvrent plus entièrement les charges de personnel. Les comptes de l'Etat ont pu bénéficier de l'évolution très favorable des ressources extérieures, telles que la péréquation financière fédérale (+ 60 millions de francs), la part au bénéfice de la BNS (+ 107 millions de francs) ou la part à l'IFD (+ 51 millions de francs).

Le bilan financier s'avère satisfaisant; les résultats effectifs ayant été équilibrés, voire meilleurs que ceux prévus aux budgets, sous l'influence notamment des ressources extérieures évoquées plus haut. Quant à la fortune nette de l'Etat, elle est passée de 1083 millions de francs fin 2017 à 794 millions de francs fin 2021. Elle a été entamée de façon non négligeable suite à la réforme de la Caisse de prévoyance de l'Etat. Néanmoins, en regard des résultats positifs, il a été possible d'alimenter plusieurs provisions qui se sont révélées déterminantes, en fin de législature, afin de faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, sans compter tous les autres défis que devra sans aucun doute relever le canton dans les années à venir.

En effet, 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.

2.4 L'établissement du plan financier 2022-2026

2.4.1 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 2022-2026 se présentaient de la manière suivante:

Plan financier de base (estimations de départ)				
	2023	2024	2025	2026
	mios	mios	mios	mios
Déficit du compte de résultats	205,7	293,4	436,6	515,5
Investissements nets	311,8	409,6	399,3	391,0
Insuffisance de financement	361,4	526,0	643,1	702,0

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

- › le déficit cumulé 2023-2026 du compte de résultats s'élève à un peu plus de 1,45 milliard de francs, soit environ 12 % supérieur au chiffre comparable du précédent plan financier 2017-2021;
- › le découvert du compte des investissements 2023-2026 s'inscrit à un peu plus de 1,5 milliard de francs, également en hausse de près de 66 % par rapport au point de départ 2018-2021;
- › l'insuffisance de financement atteint au total plus de 2,2 milliards de francs, alors qu'elle n'atteignait pas 1,8 milliard de francs à ce même stade lors de la législature antérieure.

Les comparaisons avec le précédent plan financier de législature démontrent que les excédents 2023-2026 sont largement plus conséquents. Ils s'approchent en cela de l'exercice 2013-2016, qui, rappelons-le, 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 ou encore également des résultats initiaux de l'actualisation du plan financier 2020-2023.

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, en conséquence, procédé dès lors à de nombreux arbitrages pour arrêter sa planification financière 2022-2026.

2.4.2 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.

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 construction d'un centre logistique et d'instruction de la protection civile, la rénovation de la tour du BAD, 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 projets sur le site de l'Etablissement de détention fribourgeois et à l'extension de la Haute Ecole d'ingénierie et d'architecture, à divers projets sur le site de Grangeneuve, ou à la transformation du Château de Bulle;
- limiter l'importance des crédits pour les travaux routiers ou pour les subventions d'investissements, en lien avec la nouvelle loi sur la mobilité ainsi qu'en matière d'améliorations foncières et de protection de l'environnement notamment. Le subventionnement destiné au financement de piscines a été redimensionné en fonction de l'avancement des procédures et des travaux;
- agencer 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 486 millions de francs le découvert du compte des investissements sur la période 2023-2026, avec pour conséquence un allègement des charges d'amortissements de quelque 134 millions de francs durant la même période sur le compte de résultats.

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 2023-2026, quelque 1,45 milliard de francs, a été réduit d'un peu moins des trois-quarts et ramené à 371,6 millions de francs. Cette amélioration s'est opérée par:

- › une réduction de près de 890 millions de francs des charges;
- › une amélioration d'un peu plus de 190 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 2023-2026	Budget 2023 Plan financier final 2024-2026	Variation
	mios	mios	mios
Charges	17 858,6	16 969,7	- 888,9
Charges de personnel	6 181,8	6 182,2	+ 0,4
Charges de consommation	1 934,5	1 713,9	- 220,6
Charges financières	61,4	35,7	- 25,7
Charges d'amortissements	799,0	665,4	- 133,6
Charges de transferts	8 240,3	7 782,5	- 457,8
Financements spéciaux	373,2	323,0	- 50,2
Charges extraordinaires	80,0	80,0	-
Imputations internes	188,4	187,0	- 1,4
Revenus	16 407,4	16 598,1	+ 190,7
Revenus fiscaux	5 511,7	5 614,6	+ 102,9
Revenus des biens	1 773,2	1 779,1	+ 5,9
Péréquation financière fédérale	2 391,6	2 425,3	+ 33,7
Revenus de transferts	6 037,0	5 968,8	- 68,2
Financements spéciaux	505,5	623,3	+ 117,8
Imputations internes	188,4	187,0	- 1,4

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

› Charges de personnel

La quasi-stagnation des charges de personnel provient de différents facteurs. L'effet de la réduction de quelque 39 % du nombre de nouveaux postes sollicités initialement a été annihilée en partie par le coût de l'indexation dont les taux ont été revus sensiblement à la hausse durant la procédure (passant de 0,8 % à 2,5 % pour 2023, de 0,7 % à 1,9 % pour 2024, de 0,6 % à 1,6 % pour 2025 et de 0,5 % à 0,9 % pour 2026). Le coût cumulé sur 4 ans de ces places de travail additionnelles est ainsi passé de 283 millions de francs à 179 millions de francs. D'autre part, malgré la volonté du Conseil d'Etat dans ses directives de stabiliser le volume annuel des montants forfaitaires au niveau du budget 2022, celui-ci a augmenté de 19,4 millions de francs sur la période, en raison de l'ajout de 2 millions de francs par an pour les business analysts et d'une mise à niveau effectuée à la HES-SO//FR pour 25 millions de francs sur la période. Défalcation faite de cette dernière opération, entièrement compensée par des revenus supplémentaires, les crédits forfaitaires initialement demandés ont été en fait réduits de 5,6 millions de francs. Au final, néanmoins, ces éléments ont contribué à annuler les efforts réalisés sur la masse salariale.

› Charges courantes de fonctionnement

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux abattements, pour plus de 220 millions de francs. Pour partie, cela a concerné une limitation des acquisitions d'équipements, de matériel et des divers entretiens (bâtiments et autres). Une grande partie (plus de 53 %) de l'amélioration est due à l'ajustement de l'enveloppe informatique afin de se rapprocher des objectifs initiaux fixés par le Conseil d'Etat. Ainsi, au départ des discussions, les dépenses informatiques sont passées, pour la période, de 380,8 millions de francs à 263 millions de francs, soit une réduction de 117,8 millions de francs. De plus, une attention particulière a été portée sur les prestations de service par des tiers afin de contenir 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 près de 460 millions de francs sur la période 2023-2026. 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. Néanmoins, les ajustements effectués ont été amoindris dans les secteurs subventionnés, tels que les EMS, les institutions et les écoles spécialisées, en raison de la hausse des taux d'indexation. Dans ces trois domaines, le réexamen des propositions faites a tout de même permis de revoir à la baisse la planification financière pour quelque 73 millions de francs sur la période 2023-2026. Par ailleurs, une réévaluation du coût des hospitalisations hors canton, des prestations des hôpitaux (y compris des mesures de soutien COVID) ainsi que des cliniques privées fribourgeoises a permis de réduire les estimations de financement de plus de 101 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 ainsi que la réévaluation de ses coûts ont, quant à eux, entraîné une réduction du volume des subventions cantonales de près de 31 millions de francs. On constate également des ajustements importants sur la période par rapport aux estimations initiales dans certaines subventions, en particulier dans le domaine de l'assurance maladie (y compris contentieux) pour près de 30 millions de francs, dans celui des transports publics (indemnités y compris pour le trafic d'agglomération) pour plus de 110 millions de francs et au niveau des contributions pour les établissements d'enseignement hors canton pour un peu moins de 48 millions de francs.

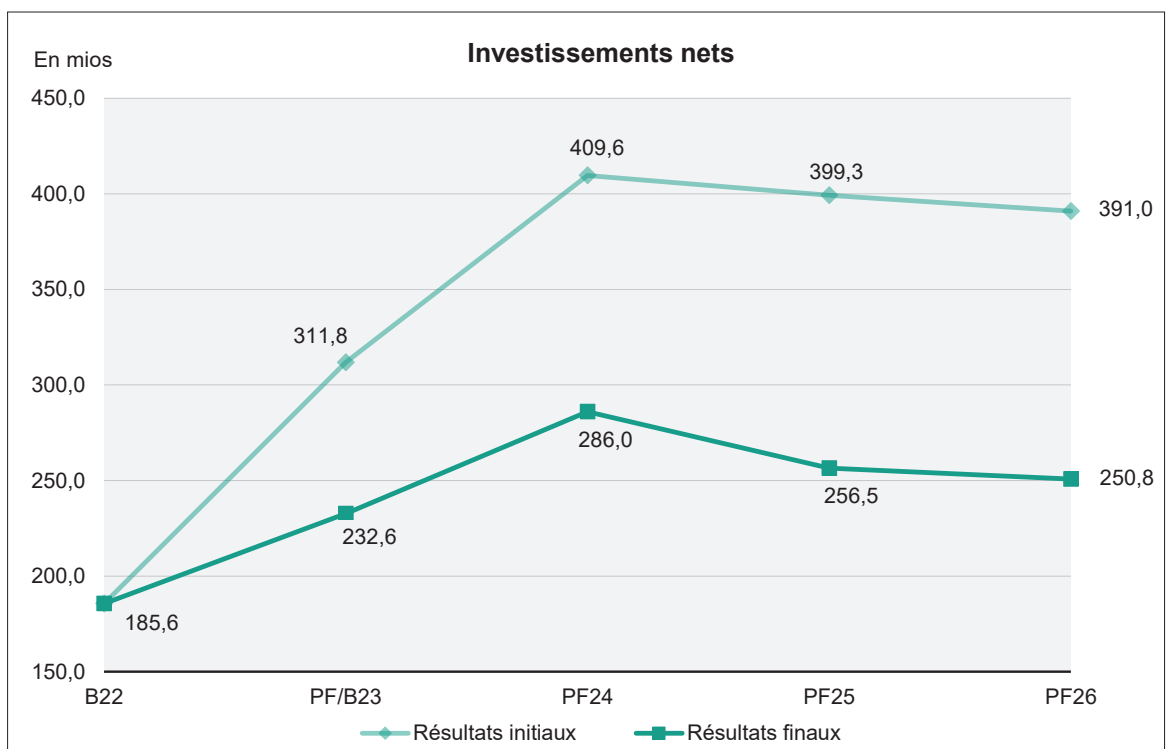
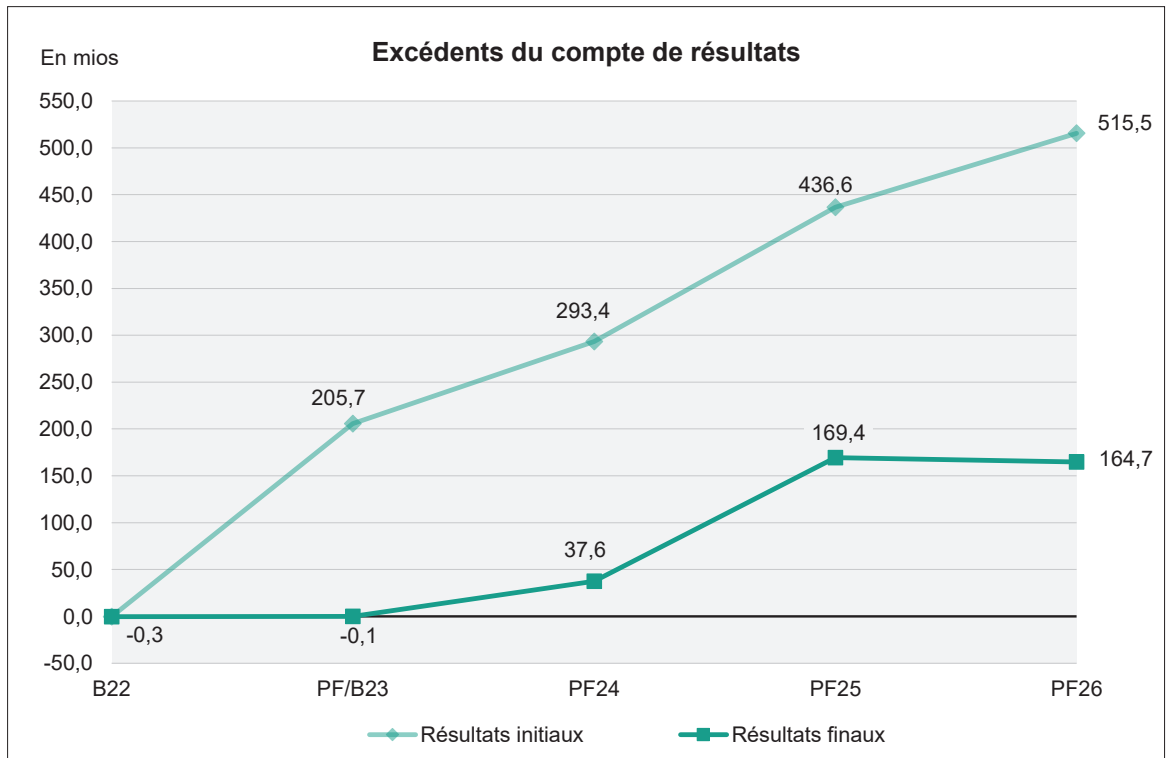
› Revenus

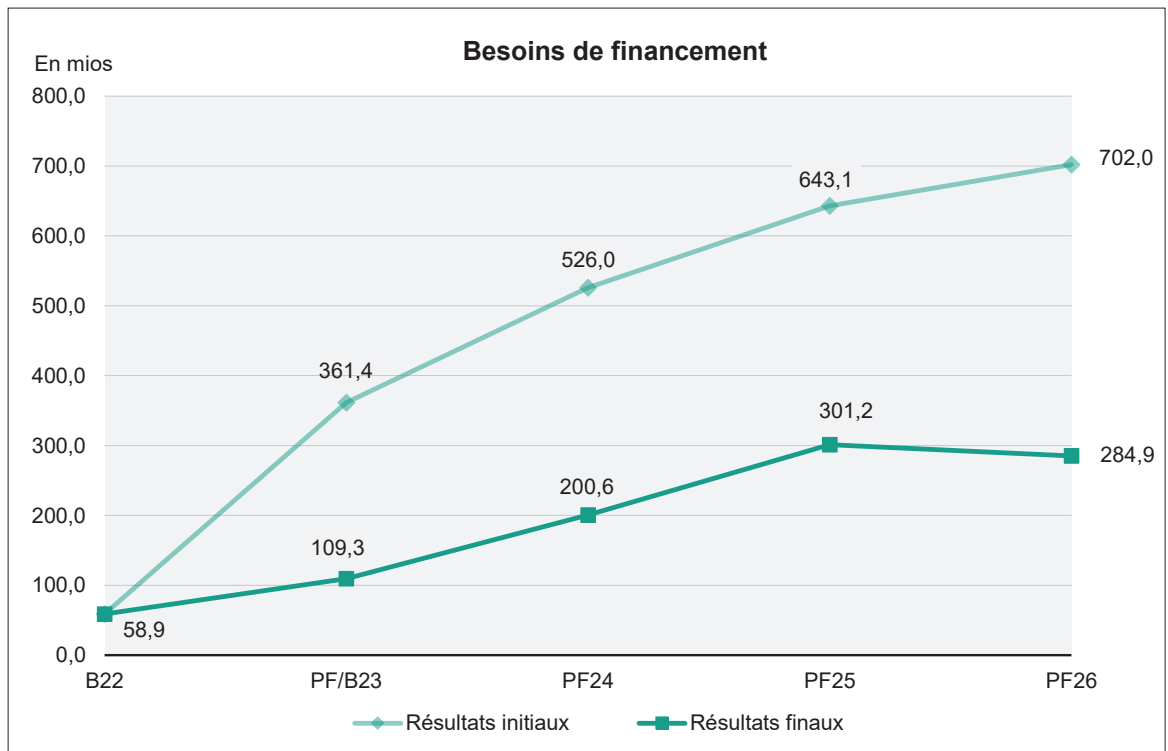
Sur ce plan, les ajustements du Conseil d'Etat ont notamment consisté à:

- › réévaluer les estimations des revenus fiscaux en fonction des dernières informations connues et du contexte économique, tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › corriger à la hausse (+ 33,7 millions de francs) les prévisions de rentrées au titre de la péréquation financière fédérale, ceci sur la base des derniers chiffres obtenus de la part de la Confédération;
- › recourir systématiquement aux provisions et fonds disponibles, en particulier au fonds d'infrastructures dont les prélèvements planifiés sur la période 2023-2026 atteignent presque 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 93 millions de francs de leurs contributions potentielles prévues au départ.

L'évolution de la planification financière 2023-2026 est synthétisée dans les graphiques ci-après.





2.5 Le contenu du plan financier 2022-2026 adopté par le Conseil d'Etat

Au terme de son examen, le Conseil d'Etat présente un plan financier pour la législature 2022-2026 dont les principaux résultats, en millions de francs, sont les suivants:

	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026
	mios	mios	mios	mios	mios
Boni (+) / Déficit (-) du compte de résultats	+ 0,1	- 37,6	- 169,4	- 164,7	- 371,6
Excédent de dépenses (-) du compte des investissements	- 232,6	- 286,0	- 256,5	- 250,8	- 1 025,9
Autofinancement	123,3	85,4	- 44,7	- 34,1	129,9
Insuffisance de financement	109,3	200,6	301,2	284,9	896,0
Quote-part en % des subventions cantonales par rapport à la fiscalité cantonale (limite légale 41 %)	40,7	41,9	42,6	42,9	.

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 2025 et 2026) comme aux besoins de financement (approchant les 900 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.

2.5.1 Sur le plan du compte de résultats

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 des revenus
Variation annuelle

	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026
	mios	mios	mios	mios	mios
Charges	+ 151,6	+ 129,7	+ 183,4	+ 7,8	+ 472,5
Charges de personnel	+ 65,2	+ 70,7	+ 53,8	+ 42,5	+ 232,2
Charges de consommation	+ 13,7	+ 17,3	+ 17,1	- 6,2	+ 41,9
Charges financières	-	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,9	+ 7,8
Charges d'amortissements	+ 17,7	- 8,0	- 19,5	+ 13,6	+ 3,8
Charges de transferts	+ 65,4	+ 23,2	+ 48,0	+ 38,5	+ 175,1
Charges extraordinaires	-	-	+ 80,0	- 80,0	-
Financements spéciaux	- 10,6	+ 24,3	+ 0,2	- 3,5	+ 10,4
Imputations internes	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3
Revenus	+ 151,4	+ 92,0	+ 51,6	+ 12,5	+ 307,5
Revenus fiscaux	+ 17,2	+ 21,2	+ 26,5	+ 28,0	+ 92,9
Revenus des biens	- 45,6	+ 53,7	+ 29,3	+ 3,8	+ 41,2
Péréquation financière fédérale	+ 51,4	+ 40,3	- 17,4	- 26,0	+ 48,3
Revenus de transferts	+ 90,2	+ 22,1	+ 20,5	+ 31,1	+ 163,9
Financements spéciaux	+ 38,0	- 45,3	- 8,4	- 24,4	- 40,1
Imputations internes	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3

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.

Taux de variation des charges
et des revenus

	2023	2024	2025	2026
	en %	en %	en %	en %
Charges	+ 3,9	+ 3,2	+ 4,4	+ 0,2
Revenus	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,3

Opposée à la croissance continue des charges, la faible évolution des revenus débouche inéluctablement sur un creusement des déficits. A noter que les charges extraordinaires prévues pour l'assainissement du HFR (80 millions de francs en 2025) ont une certaine influence sur l'évolution entre 2024 et 2025 ainsi qu'entre 2025 et 2026.

Le nerf de l'action gouvernementale est constitué essentiellement par le personnel et le subventionnement. Au cours des prochaines années, l'Etat consacrera quelque 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 de près de 469 EPT postes nouveaux au cours des quatre prochaines années:

Secteurs	Budget 2023	Plan financier 2024	Plan financier 2025	Plan financier 2026	Période 2023-2026	Part
	EPT	EPT	EPT	EPT	EPT	en %
Administration et autres secteurs	42,20	34,70	27,00	21,40	125,30	27 %
Police (mouvement net)	18,00	15,30	11,20	11,30	55,80	12 %
Enseignement	91,22	73,38	61,17	61,73	287,50	61 %
Total	151,42	123,38	99,37	94,43	468,60	100 %

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'étudiant-e-s qui lui est liée. En outre, pour la seule scolarité obligatoire (préscolaire, primaire, cycle d'orientation), ce sont 165 postes nouveaux qui devront être créés au cours des quatre prochaines années. Cela comprend notamment plus de 40 postes pour les travailleurs sociaux selon la volonté du Grand Conseil et quelque 17 EPT pour l'éducation numérique. A cela, s'ajoutent 56,01 EPT en faveur de l'Université, suite à l'acceptation du mandat visant à assurer les moyens suffisants à cette institution, ce qui représente presque 20 % des postes créés dans le secteur de l'enseignement. Pour le corps de la Police, l'augmentation de l'effectif découle de la mise sur pied, chaque année, d'une école d'aspirants et des engagements liés au concept «Momentum»; engagements qui font plus que compenser les départs naturels. Au niveau du secteur de l'administration et des autres secteurs, le Conseil d'Etat a retenu plus de 125 postes nouveaux sur la période, ce qui correspond à 27 % du total des nouveaux postes.

L'évolution de la masse salariale représente, sur la période, près de 50 % de la croissance des charges totales sur la période 2023-2026. En effet, hormis la création de postes et les crédits forfaitaires supplémentaires, l'indexation relativement importante dont il a fallu tenir compte, a renforcé l'augmentation de la masse salariale de façon conséquente. L'effet brut cumulé de l'indexation par rapport au budget 2022 est estimé à plus de 93 millions de francs sur la durée du plan financier.

Concernant les charges de consommation, les coûts sont de façon générale assez bien maîtrisés. Les augmentations constatées découlent principalement de la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre le déploiement de la stratégie de digitalisation du canton «Fribourg 4.0» et de développer l'éducation numérique. Ainsi les dépenses dans le domaine de l'informatique continuent d'augmenter durant cette législature. S'ajoute la mise en œuvre de certains projets liés à la biodiversité et au climat ainsi que celle de la nouvelle loi sur la mobilité (entretien des routes). Le coût des énergies a été également revu quelque peu à la hausse au vu des perspectives annoncées.

S'agissant du domaine du subventionnement, qui est à l'origine de 37 % 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 sur les subventions existantes sont concentrées sur un nombre restreint de secteurs, tous prioritaires:

Evolution des principaux subventionnements	Budget 2023	Plan financier 2026	Variation 2023-2026	
	mios	mios	mios	%
Contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton	125,9	128,7	+ 2,8	+ 2,2
Institutions de pédagogie spécialisée	78,4	88,6	+ 10,2	+ 13,0
Financement hospitalier (hors coûts COVID)	353,2	355,1	+ 1,9	+ 0,5
Soins et aide familiale à domicile	12,7	16,5	+ 3,8	+ 29,9
Frais d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (hors coûts COVID)	106,2	127,6	+ 21,4	+ 20,2
Institutions spécialisées	166,7	193,1	+ 26,4	+ 15,8
Assurance maladie (y compris contentieux)	206,4	224,6	+ 18,2	+ 8,8
Prestations complémentaires AVS / AI	167,8	178,1	+ 10,3	+ 6,1
Transports publics (y compris trafic d'agglomération, part au FIF et nouvelles subventions LMob)	90,0	99,7	+ 9,7	+ 10,8

Les neuf domaines susmentionnés accapareront le 95 % des dépenses de transferts supplémentaires prévues durant la période 2023-2026. Les secteurs subventionnés, tels que les institutions spécialisées, les EMS et les soins à domicile, ont été impactés par les effets des automatismes salariaux, ce qui explique une part de l'augmentation constatée.

A noter, en outre, l'apparition dès 2025 d'une nouvelle subvention relative aux prestations complémentaires familles qui a une incidence financière de 12,2 millions de francs en 2026. Cette introduction induit cependant une baisse des subventions cantonales pour l'aide sociale (2,9 millions de francs) et les allocations cantonales de maternité (-1,5 million de francs).

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:

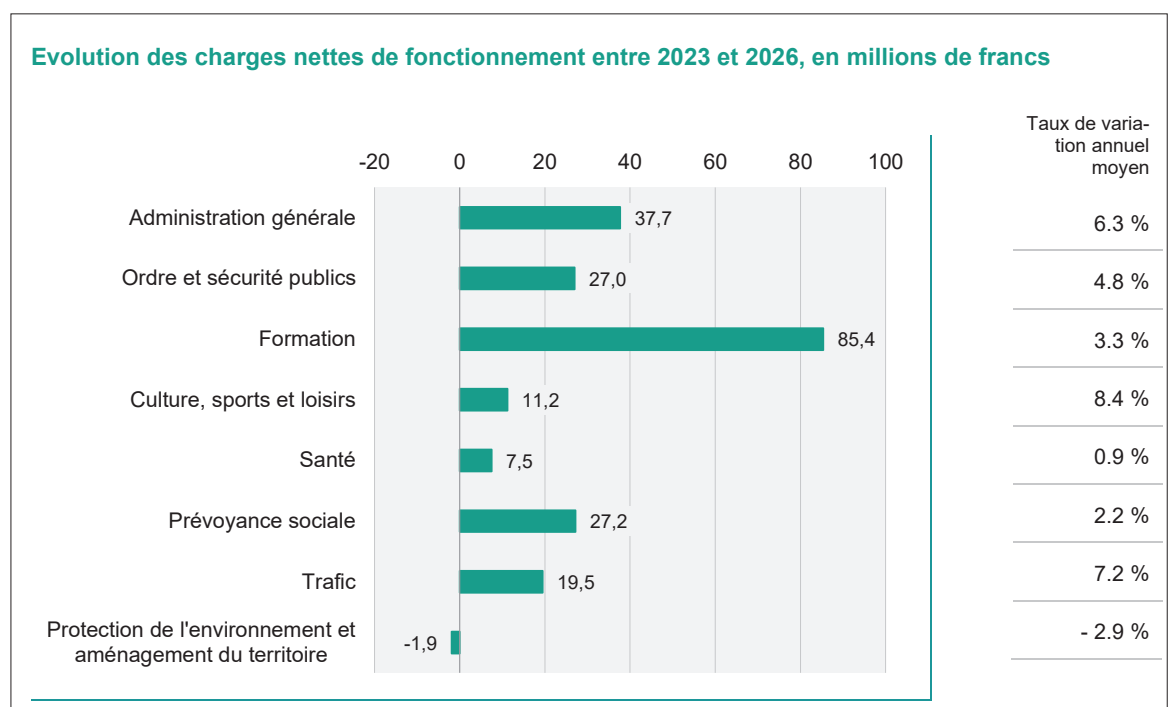
- › d'une part, par une progression des revenus fiscaux découlant de prévisions optimistes en fonction des dernières informations connues tout en tenant compte de l'effet des baisses fiscales décidées;
- › d'autre part, par la tendance à la baisse des recettes tirées de la péréquation financière fédérale dont il a fallu tenir compte même si, en cours d'établissement du plan financier, des prévisions plus optimistes qu'envisagées au départ ont été prises en considération;
- › 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.

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 2023	Plan financier 2026
	mios	mios
Administration générale	188,4	226,1
Ordre et sécurité publics	181,2	208,2
Formation	835,1	920,5
Culture, sports et loisirs	40,8	52,0
Santé	393,9	401,4
Prévoyance sociale	411,2	438,4
Trafic	85,6	105,1
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	18,2	16,3
Total des charges nettes	2154,4	2368,0

Le plan financier 2023-2026 met en évidence les orientations que le Conseil d'Etat entend donner lors de la prochaine législature. Par rapport au budget 2023 et selon les données arrêtées, l'Etat devrait consacrer 213,6 millions de francs supplémentaires nets aux diverses tâches qu'il assume. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen des charges nettes atteint 3,2 %.



Quatre domaines se dégagent nettement et expliquent près de 75 % de cette somme: la formation, la prévoyance sociale, l'ordre et sécurité publics ainsi que le trafic. La progression de 37,7 millions de francs de l'administration générale durant cette période est due au fait que l'ensemble des coûts des nouveaux postes administratifs, accentués par les automatismes salariaux (notamment l'indexation) ont été concentrés, pour des raisons pratiques, au niveau de chaque direction, biaisant ainsi quelque peu les comparaisons avec le budget 2023. «Culture, sports et loisirs» connaît aussi un taux de variation annuel moyen élevé en raison principalement du subventionnement d'infrastructures sportives. Le domaine de la santé varie relativement peu entre 2023 et 2026. L'effort particulier en lien avec l'assainissement du HFR en 2025 n'est pas détectable à ce niveau. Comme le montre le tableau précédent, les dépenses liées au financement hospitalier de façon générale ont été stabilisées sur la période de la législature.

Formation

Les dépenses nettes liées à la formation s'accroissent de 3,3 % en moyenne par an sur la période 2023-2026. 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 (quelque 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 bien davantage en moyenne annuelle (+ 5,9 %) 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, voire légèrement supérieur, à celui dévolu à la scolarité obligatoire.

Prévoyance sociale

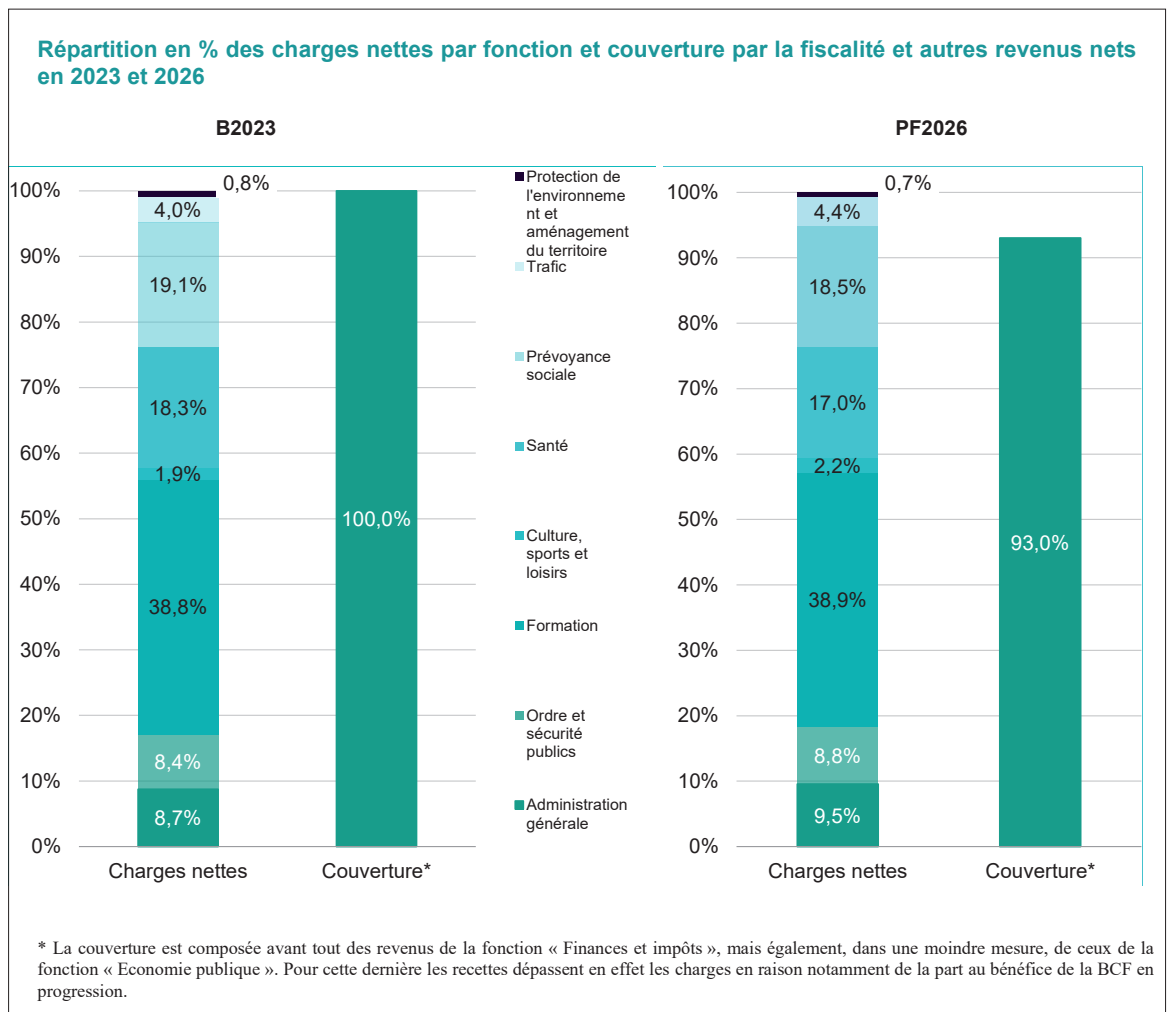
Cette mission, constituée en quasi-totalité par des transferts, poursuit également une progression notable, soit environ 2,2 % en moyenne par an. Quatre tâches en particulier expliquent cette croissance. Il s'agit de l'évolution des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie, des 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 pour la famille et la jeunesse (subventions pour les maisons d'éducation et la mise en place des prestations complémentaires pour familles).

Ordre et sécurité publics

La croissance observée dans ce domaine de 4,8 % en moyenne annuelle provient essentiellement de l'évolution des charges de personnel de la Police, qui comprend la création nette de 55,8 EPT sur la législature, de la progression de l'excédent de charges du Pouvoir judiciaire (en lien notamment avec la poursuite du projet e-justice) ainsi que de celle relative au domaine de l'exécution des peines (hausse des amortissements liés au projet d'investissements à l'EDFR en particulier).

Trafic

Les tâches liées aux questions de trafic, avec une augmentation nette de 19,5 millions de francs, évoluent 2,25 fois plus rapidement en moyenne annuelle que l'ensemble des charges nettes des diverses fonctions (3,2 %). Le taux ascende en effet à 7,2 % entre le budget 2023 et le plan financier 2026. Ceci découle de la volonté du Conseil d'Etat de faire du thème de la mobilité une des grandes priorités de cette législature, en lien avec la mise en place de la nouvelle législation ad hoc et avec les mesures du plan climat. L'effort porte avant tout sur le soutien aux transports publics, notamment le trafic régional (communautés tarifaires agglomérations Fribourg et Bulle, développement de l'offre de transports sur le territoire fribourgeois, participation au FIF). Au niveau des routes également (en particulier les routes cantonales), des moyens supplémentaires sont prévus afin de tenir compte de la reprise de routes communales, décidée par le Grand Conseil dans le cadre de la nouvelle loi sur la mobilité, ce qui engendre d'une part, des coûts d'entretien plus conséquents et d'autre part, une majoration des charges d'amortissements liées aux investissements plus importants.



Bien que le poids de chaque tâche ne semble que peut 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 2026 que 93 % des charges nettes, alors qu'en 2023, 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 autour des ¾ des dépenses nettes de fonctionnement, les trois secteurs ci-après demeurent prédominants: la formation, la prévoyance sociale et la santé.

2.5.2 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		Plan financier		Plan financier	
	2023		2024		2025		2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Investissements propres de l'Etat (y compris prêts et participations)	180,9	158,5	231,4	211,4	223,2	202,1	208,7	186,8
Subventionnement d'investissements	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

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:
 - Bibliothèque cantonale et universitaire, Collège Ste-Croix, Campus Lac-Noir,
 - Etablissement de détention fribourgeois (extension), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › le début de travaux d'envergure: Musée d'histoire naturelle, Université, Prison centrale (déménagement), Grangeneuve, SIC, Château de Bulle;
- › 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, du Collège du Sud ou celles relatives aux routes de contournement ou à l'assainissement de bâtiments;
- › les prêts, en particulier celui prévu pour l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) ou l'HFR (investissements);
- › le soutien des investissements réalisés par des communes ou des tiers, en matière notamment de sport, d'énergie, de formation professionnelle, en faveur du projet Smart Living Lab (SLL), pour la construction d'abris de protection civile ou en matière de trafic d'agglomérations.

2.6 Conclusion

L'élaboration du plan financier 2022-2026 a été réalisée dans un contexte marqué par un niveau particulièrement élevé d'incertitudes, complexifiant ainsi la tâche visant à atteindre un équilibre financier durable.

Alors que les situations sanitaire et conjoncturelle montraient des signes encourageants au début de l'année 2022, le conflit armé se déroulant à l'est de l'Europe a eu des répercussions majeures sur le développement économique de tous les pays d'Europe, et même au-delà. Les équilibres géopolitiques ont été sérieusement chahutés et la croissance mondiale s'est considérablement rétractée. Le risque de pénurie énergétique à court terme apporte un niveau d'incertitude qui n'a jamais été aussi élevé durant ces dernières décennies. Par ailleurs, les besoins d'adaptation liés à l'évolution du climat impliquent une réorientation des politiques publiques et des moyens additionnels afin d'intégrer et d'anticiper les impacts attendus.

Malgré ces vents contraires et une succession de crises qui tendent à se superposer, il est à relever que l'économie cantonale a jusqu'ici fait preuve d'une remarquable résilience et affiche des perspectives d'évolution qui restent favorables. Les importants soutiens financiers mis en place par les pouvoirs publics durant la crise COVID-19 se sont avérés déterminants pour le maintien de la substance de nombre d'entreprises et de places de travail dans le canton.

Les résultats définitifs du plan financier révèlent qu'un pas non négligeable a été effectué dans la direction de l'équilibre financier; cela au terme de travaux d'envergure de la part du Conseil d'Etat et au prix d'efforts soutenus de la part de toutes les Directions, au travers de renoncements, de reports et de restrictions. Le Conseil d'Etat présente, en l'état, un plan financier qui reflète sa stratégie de priorisation des choix. Le but a consisté en priorité à maintenir la qualité des prestations existantes et à déployer les moyens nécessaires dans les domaines primordiaux définis par le Gouvernement, avec un ambitieux programme d'investissements qui doit contribuer à moderniser, assainir et rationaliser les infrastructures et le fonctionnement de l'Etat.

La planification financière permet d'une part, d'esquisser les contours des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2026 et d'autre part, d'anticiper de potentielles situations difficiles. Même si des incertitudes peuvent toujours influencer sur les prévisions, cet exercice prospectif demeure nécessaire et indispensable vis-à-vis d'une bonne gouvernance des finances publiques. Il indique en l'état que l'équilibre budgétaire devrait être atteint en 2024, moyennant des ajustements. Pour les années 2025 et 2026, l'horizon financier paraît plus compliqué 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, nouvelles dépenses potentielles) que des ressources (effets des baisses fiscales, tendances et possibilité

d'adaptations du système péréquatif, incertitudes au niveau des redistributions de la part de la BNS), se profilent dans un intervalle de temps plus ou moins court. Au vu de ces considérations, il paraît indispensable de rester particulièrement attentif et de poursuivre une politique financière prudente et rigoureuse. L'importance des excédents de charges annuels appelle à une vigilance accrue quant à l'utilisation des deniers publics. Il sera essentiel, en vue des exercices budgétaires à venir, de dégager des priorités, voire de prendre des mesures particulières capables au besoin de rectifier les tendances financières qui se dessinent, afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles.

Investissements propres & Prêts et participations

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
A. Investissements propres								
DFAC								
Collège Ste-Croix	6,9	6,9	–	–	–	–	–	–
Collège St-Michel	–	–	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Collège du Sud	1,7	1,7	5,0	5,0	0,8	0,8	1,0	1,0
Haute école pédagogique	–	–	0,2	0,2	0,7	0,7	1,0	1,0
Université	14,0	12,0	13,3	10,8	14,3	12,6	31,5	26,0
Bibliothèque cantonale et universitaire	20,0	16,2	20,0	16,2	19,0	15,4	2,5	2,0
Musée d'histoire naturelle	4,0	4,0	7,0	7,0	10,0	10,0	12,0	12,0
DSJS								
Police	2,0	1,9	8,6	8,6	4,1	4,1	0,9	0,9
Etablissement de détention fribourgeois	13,0	10,6	15,4	14,4	11,0	9,5	7,9	6,5
Campus Lac-Noir	8,0	8,0	7,9	7,9	–	–	–	–
DIAF								
SAAV	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
Institut agricole de l'Etat de Fribourg	4,7	4,7	7,5	7,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Forêts	1,3	1,3	1,3	1,3	0,7	0,7	0,7	0,7

	Budget 2023		Plan financier 2024		Plan financier 2025		Plan financier 2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DEEF								
Ecole des métiers	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
Haute école d'ingénierie et d'architecture	1,2	1,2	–	–	3,8	3,8	3,8	3,8
DSAS								
Asile (immeuble pour requérants)	–	–	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
DFIN								
SITel : câblage informatique	0,3	0,3	0,7	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3
Service des contributions (aménagement immeubles)	0,8	0,8	–	–	–	–	–	–
DIME								
Routes cantonales et principales	25,2	22,4	30,6	29,8	34,3	33,8	35,3	34,8
Ponts et chaussées	1,4	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
Service des bâtiments : ALP Grangeneuve / Châ- teaux / SIC / Chancellerie / Cathédrale St-Nicolas (illu- mination) Chemin Musée 4 / Faverges / Arsenaux 41 / Divers assainissements	33,4	33,4	53,6	53,0	73,7	71,2	60,4	57,7
Achats d'immeubles	16,0	16,0	8,0	8,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	154,1	143,0	182,9	174,2	186,2	176,4	171,8	161,2

Investissements propres & Prêts et participations

	Budget		Plan financier		Plan financier		Plan financier	
	2023		2024		2025		2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
B. Prêts et participations								
DFAC								
Prêts de formation	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
Prêt à SLSP (BCU)	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1
DIAF								
Prêts du fonds rural	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4
DEEF								
Prêts pour l'ECPF	15,2	15,2	8,4	8,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Prêts Nouvelle politique régionale	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8
DSAS								
Prêt à l'HFR (pour investissements)	–	–	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
DFIN								
Prêts FTTH	–	–	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Achats de titres	6,6	6,6	29,1	29,1	21,6	21,6	21,6	21,6
Hôpitaux (remboursement des prêts)	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1
DIME								
Transports (remboursement des prêts)	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0
Total	26,8	15,5	48,5	37,2	37,0	25,7	36,9	25,6

Subventionnement d'investissements

	Budget		Plan financier		Plan financier		Plan financier	
	2023		2024		2025		2026	
	mios		mios		mios		mios	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
DFAC								
Culture	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
DSJS								
Protection civile	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Sport	1,0	1,0	3,0	3,0	5,0	5,0	10,0	10,0
DIAF								
Améliorations foncières	19,6	8,4	17,9	8,2	18,4	8,7	19,1	9,4
DEEF								
Bâtiment SLL	8,1	7,0	8,0	6,9	–	–	–	–
Formation professionnelle	10,0	10,0	5,7	5,7	–	–	–	–
Energie	33,7	33,7	33,7	33,7	23,5	23,5	23,5	23,5
DIME								
Projets d'agglomération	3,1	–	14,6	–	15,0	–	9,4	–
Transports	3,5	3,5	6,9	6,9	7,7	7,7	11,0	11,0
Routes (lutte contre le bruit)	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Endiguements et épuration des eaux	13,9	1,6	15,8	1,8	27,7	2,0	26,6	2,1
Protection de l'environnement	1,1	–	1,2	–	1,3	–	1,4	–
Constructions scolaires primaires	2,6	2,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Constructions scolaires CO	4,7	4,7	4,5	4,5	4,2	4,2	4,7	4,7
Total	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total des investissements	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

3. Les grandes lignes du programme gouvernemental de la législature 2022–2026

Pour rappel, le Conseil d'Etat a présenté son programme gouvernemental pour la législature 2022-2026 le 8 juin dernier. Vous trouverez ci-dessous le grandes lignes de ce programme, en résumé, et sous [ce lien la version complète](#).

Une vision 2035

Un canton qui ose, innovant et nature, prospère et harmonieux, trait d'union des cultures et des langues, et qui aspire à une qualité de vie durable.

- › Une vision pour **profiler notre canton et nous distinguer entre les grands pôles économiques** du pays, tout en affirmant nos ambitions en matière de développement durable et d'innovation.
- › Une vision qui reflète les réflexions que nous avons menées pour **imaginer le monde que nous souhaitons pour nos jeunes** de demain et l'héritage que nous souhaitons leur laisser.
- › Une vision qui permette **d'élaborer un programme qui regarde loin**, bien au-delà d'une prochaine législature et dont les impacts porteront sur notre jeunesse.

Des valeurs

Le Conseil d'Etat s'appuie sur des valeurs qui définissent son mode de fonctionnement et qui permettent de développer une vision forte pour l'avenir du canton:

Agilité – Durabilité – Orientation citoyens

Un programme gouvernemental à la fois ambitieux et réaliste

Pour se projeter dans le monde de demain, le Conseil d'Etat construit son action sur les trois piliers fondamentaux du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement.

Déclinés à la mode fribourgeoise, ces trois piliers forment les axes stratégiques de la législature:

1. Economie et Innovation

- › Le Conseil d'Etat veut mettre l'accent premier sur la formation numérique, afin de donner à la jeunesse les outils nécessaires pour se profiler dans le monde de demain.
- › Il s'engage également à poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation et entend faire de la culture et du patrimoine des atouts clés du positionnement pour un tourisme durable.

2. Cohésion sociale

- › Le Gouvernement accorde la priorité au renforcement des structures de santé, afin d'offrir aux Fribourgeois et aux Fribourgeoises un système de soins de proximité et de qualité, intégré harmonieusement dans le paysage sanitaire national.
- › Pour assurer une société résiliente, le Conseil d'Etat entend aussi poursuivre les démarches afin de promouvoir la santé et le vivre ensemble, tout en mettant l'accent sur le sport. Un effort particulier sera consacré à soutenir la jeunesse et protéger les personnes vulnérables.

3. Transition environnementale

- › Le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre de la politique exprimée dans le cadre du «Plan climat», adopté à la fin de la précédente législature.

Objectifs:

- Ménager les ressources naturelles
- S'adapter aux changements climatiques, afin de continuer à offrir un cadre de vie de qualité aux habitants et aux habitantes de notre canton
- › Le Gouvernement veut également accélérer la transition énergétique et concrétiser la politique de mobilité durable, en cherchant à diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

Ces trois axes stratégiques s'appuient sur deux axes facilitateurs, socles de notre développement:

4. Gouvernance

Les collectivités publiques disposent d'ici 2026 d'un cadre législatif renouvelé qui leur permet de rendre leur organisation plus agile et résiliente. Le bilinguisme est promu comme un atout majeur du canton.

5. Digitalisation

L'Etat poursuit la digitalisation des prestations publiques par le biais du guichet virtuel et renforce la sécurité numérique globale. L'Etat contribue à renforcer la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton.

Un programme gouvernemental élaboré et publié avant le plan financier détaillé

—
Permettre plus d'agilité et de rapidité et faciliter les réflexions stratégiques.

- Le Conseil d'Etat publie pour la première fois son programme gouvernemental avant de l'avoir complètement décliné dans le plan financier qui sera, lui, disponible en fin d'année.
- Les moyens financiers ainsi que les ressources (humaines notamment) vont néanmoins dicter la vitesse de réalisation de certains projets du programme gouvernemental afin d'assurer l'équilibre du plan financier exigé par la législation sur les finances.

Des thèmes prioritaires pour maximiser les impacts positifs dont pourra bénéficier notre jeunesse de demain

—
1. Axe stratégique: Economie et Innovation - Formation et éducation numérique

Priorité: Mettre sur pied la stratégie d'éducation numérique

- Le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied une stratégie globale d'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises de scolarité obligatoire et spécialisées. Celle-ci vise la création d'un cadre clair et harmonieux afin d'accompagner les directions d'écoles dans leur transition vers une intégration du numérique dans l'enseignement aussi bien sur le plan didactique, matériel, qu'organisationnel.
- Impact: l'adaptation de l'école à la transformation digitale de la société améliorera l'autonomie des élèves sur le marché du travail grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.

Autre thème important: poursuivre les efforts pour la promotion de l'innovation

- Continuer à développer le tissu économique du canton en se focalisant sur la bioéconomie avec le secteur agroalimentaire, l'industrie 4.0 et le renforcement de l'économie diversifiée. Le canton compte également exploiter le potentiel entrepreneurial de sa jeunesse, en favorisant notamment les nouveaux écosystèmes émergents, en réunissant les entreprises, des centres de recherches publics et privés, ainsi que les Hautes Ecoles.

2. Axe stratégique: Cohésion sociale – Structure sanitaire et santé

Priorité: Soutenir le développement des infrastructures sanitaires

- Le canton se prépare aux défis sanitaires futurs en créant un écosystème coordonné et transversal. Il concrétise l'adaptation et le renforcement des structures sanitaires pour assurer des soins de proximité et de qualité correspondant aux besoins de sa population. Il soutient ainsi la mise en oeuvre des stratégies propres à l'HFR, au RFSM et au HIB en veillant à leur viabilité financière et parallèlement à l'accessibilité aux prestations dans les deux langues cantonales.

- › Impact: une amélioration des infrastructures et équipements des hôpitaux publics et une adaptation de l'offre en institution pour répondre à un besoin avéré.

3. Axe stratégique: Transition environnementale – Plan climat et préservation des ressources

Priorité: Mettre en œuvre le Plan climat

- › L'Etat déploie une politique transversale de préservation du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité. Pour cela, il définit de nouvelles stratégies pour la protection des sols, la biodiversité et l'économie circulaire.
- › Il met en oeuvre les différents plans et stratégies dont il s'est doté ces dernières années, telles que la Stratégie de développement durable, le Plan sectoriel de la gestion des eaux ou encore le Plan climat cantonal.
- › Impact: L'Etat met en oeuvre le Plan climat cantonal. Il veille ainsi à réduire les risques et les dommages environnementaux, économiques et sociaux liés aux changements climatiques.

4. Axe facilitateur: Gouvernance – Gouvernance régionale et bilinguisme

Priorité: Moderniser l'organisation des collectivités publiques

- › L'Etat modernise l'organisation des collectivités publiques au niveau local et régional.
- › Il clarifie la gouvernance du niveau régional et propose des modèles d'organisation afin que les politiques publiques dépassant les frontières communales puissent être assumées par les autorités locales.

5. Axe facilitateur: Digitalisation – Guichet virtuel, digitalisation et sécurité numérique

Priorité: Etablir le guichet virtuel

- › Les collectivités publiques poursuivent les efforts de digitalisation de leurs activités et de leurs processus afin d'assurer graduellement la mise à disposition, sous forme digitale, des prestations de l'Etat et des communes.
- › Le guichet virtuel s'établit progressivement comme le portail d'accès unique de la population, de l'économie et des institutions.

Autre thème important: le renforcement de la cybersécurité pour les entreprises et la population du canton

- › Fort de ses Hautes Ecoles, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans le domaine de la digitalisation et plus spécifiquement de la cybersécurité.

Conclusion

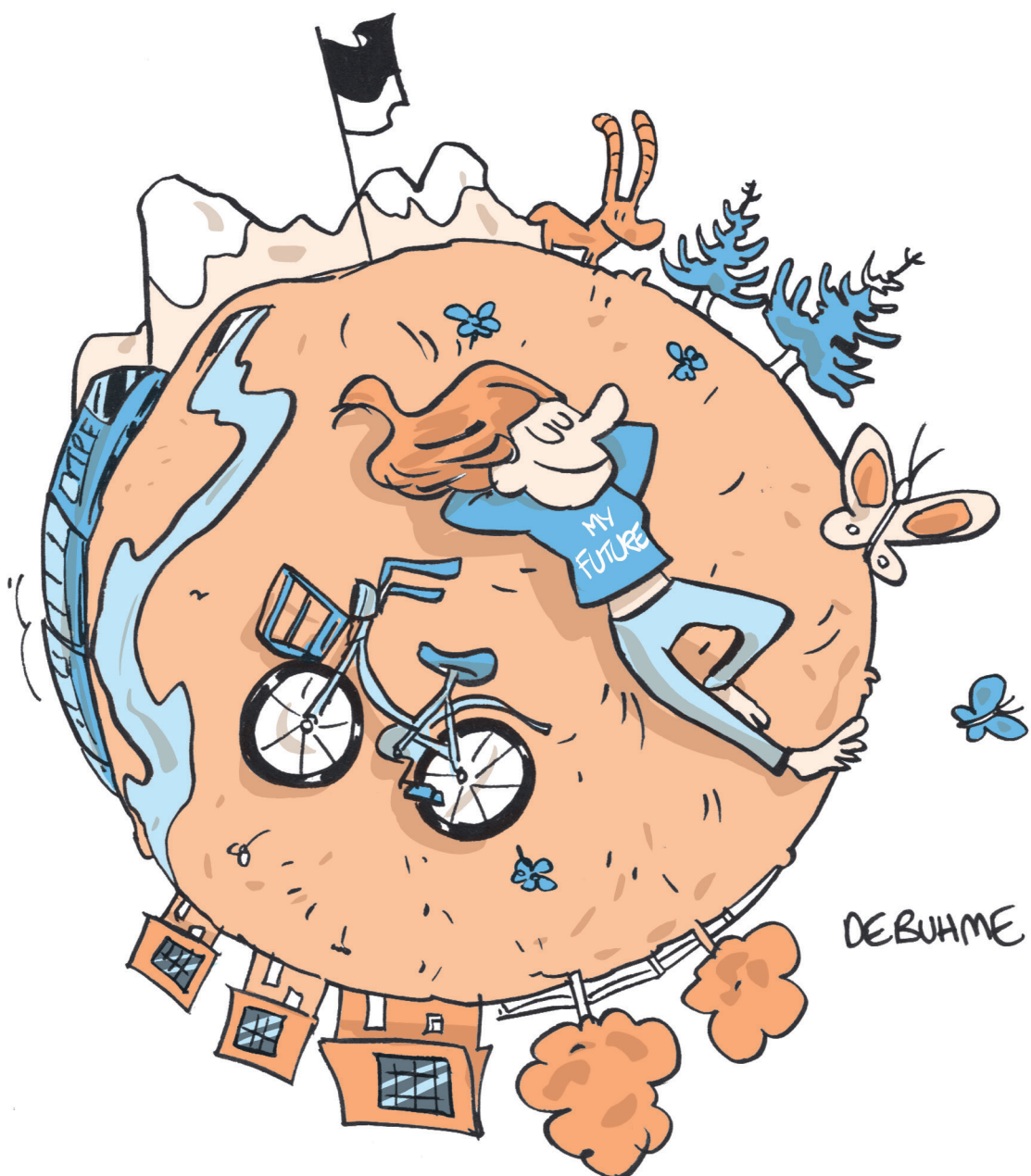
-
- Le Conseil d'Etat est convaincu que Fribourg dispose de nombreux atouts afin de se profiler pour le bien de ses habitants et habitantes: nature préservée, racines solides, économie résiliente, finances saines;
- Le Conseil d'Etat veut tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes. Il entend également renforcer et ériger encore davantage en modèle la collaboration transverse et pluridisciplinaire, afin d'optimiser le service à la collectivité.

Finanzplan 2022-2026



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Finanzplan 2022-2026

—

Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Wir unterbreiten Ihnen den Finanzplan für die Legislaturperiode 2022-2026 und beantragen Ihnen, es zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Staatsrats

Der Präsident:

Olivier Curty

Die Kanzlerin:

Danielle Gagnaux-Morel

Freiburg, November 2022

Inhaltsverzeichnis

1. Finanzplan 2022-2026 in Kürze	4
1.1 Ungewisse Perspektiven in unruhigen Zeiten	5
1.2 Mut, in die Zukunft des Kantons zu investieren	6
1.3 Gesamtergebnisse des Finanzplans	7
1.4 Erheblicher Ausbau der Personalbestände	7
1.5 Konsolidierte Subventionen	8
1.6 Weitere Anstrengungen in den Bereichen Digitalisierung und Klima	8
1.7 Ertragszuwachs bleibt hinter Aufwandszuwachs zurück	9
1.8 Abstriche an der ursprünglichen Version des Finanzplanentwurfs	9
1.9 Fazit	10
<hr/>	
2. Finanzplan 2022-2026	11
2.1 Unsicherheitsfaktoren und Grenzen der Finanzplanung	11
2.2 Wirtschaftliche Unsicherheitsfaktoren	11
2.2.1 Unsicherheitsfaktoren auf kantonaler Ebene	12
2.2.2 Unsicherheitsfaktoren auf internationaler und nationaler Ebene	12
2.3 Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026	14
2.4 Aufstellung des Finanzplans 2022-2026	15
2.4.1 Ursprüngliche Zahlen	15
2.4.2 Anpassungen des Staatsrats	16
2.5 Vom Staatsrat verabschiedeter Finanzplan 2022-2026	23
2.5.1 Erfolgsrechnung	23
2.5.2 Investitionen	32
2.6 Fazit	33
<hr/>	
3. Die Grundzüge des Regierungsprogramms der Legislaturperiode 2022-2026	39
Eine Vision	39
Werte	39
Ein Regierungsprogramm, das sowohl ehrgeizig als auch realistisch ist	39
Das Regierungsprogramm wurde vor dem detaillierten Finanzplan ausgearbeitet und veröffentlicht	41
Schwerpunkthemen, um die positiven Auswirkungen, von denen unsere Jugend von morgen profitieren kann, zu maximieren	41
Schlussfolgerung	43

1. Finanzplan 2022-2026 in Kürze

Trotz zahlreicher Unwägbarkeiten angesichts des nationalen und internationalen Kontextes legt der Staatsrat einen Finanzplan vor, der im Zeichen der Umsetzung der Projekte seines Regierungsprogramms steht. Auch wenn wie für einen Finanzplan üblich kein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden konnte, liess sich das ursprüngliche Defizit dank der Priorisierungen massiv reduzieren, und es konnte auf eine ehrgeizige Investitionspolitik gesetzt werden, mit der sich die Ziele des Regierungsprogramms umsetzen lassen.

Zum ersten Mal wird der Finanzplan getrennt vom Regierungsprogramm präsentiert, wie es das in diesem Punkt letztes Jahr geänderte Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung erlaubt. So veröffentlichte der Staatsrat sein Regierungsprogramm noch vor Ende des ersten Halbjahres, um ohne Verzögerung die Weichenstellung für sein politisches Handeln während der Legislaturperiode bekannt zu machen. Er baute sein Programm auf den drei Grundpfeilern der nachhaltigen Entwicklung - Wirtschaft, sozialer Zusammenhalt und Umwelt - auf mit der Absicht, einen ehrgeizigen und zugleich realistischen Kurs festzulegen, der unserem Kanton neue Impulse verleihen kann.

1.1 Ungewisse Perspektiven in unruhigen Zeiten

Die internationale und die nationale Politik und ihre Entscheide wirken sich zunehmend auf die Finanzperspektiven der Kantone aus. Während es punkto Gesundheits- und Konjunkturlage zu Beginn des Jahres 2022 ermutigende Anzeichen gab, hatte der Konflikt in der Ukraine erhebliche Auswirkungen insbesondere auf das weltweite Wachstum und das Risiko einer kurzfristigen Energieknappheit. Der Anpassungsbedarf aufgrund des Klimawandels erfordert ausserdem eine Neuausrichtung der öffentlichen Politik und zusätzliche Mittel, um die zu erwartenden Auswirkungen einzubeziehen und zu antizipieren.

Auf nationaler Ebene sind verschiedene Dossiers mit potenziellen Unsicherheits- und Risikofaktoren behaftet. Im Steuerwesen ist mit den OECD-Abkommen insbesondere in Bezug auf die OECD-Mindeststeuer für Unternehmen eine neue Herausforderung entstanden, und es gibt hier für die Kantone gegenwärtig noch viele Unbekannte. Die laufenden Diskussionen im eidgenössischen Parlament über die Entwicklung der Gesundheitskosten und insbesondere über mögliche Massnahmen zur Entlastung der Haushalte hinsichtlich der Krankenkassenprämien könnten erhebliche Mehrausgaben für die öffentliche Hand, sowohl für die Bundeskasse als auch für die Kantone, zur Folge haben.

Was die Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone betrifft, so herrscht grosse Unsicherheit, seit die SNB ihre hohen Verluste für das erste Halbjahr 2022 angekündigt und darauf hingewiesen hat, dass die Ausschüttungsbeträge schwanken können und es keinerlei Garantie für eine Gewinnausschüttung gibt. Auch hier muss mit nicht-linearen Entwicklungen gerechnet werden, die stark von Faktoren abhängen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.

1.2 Mut, in die Zukunft des Kantons zu investieren

Trotz dieses unsicheren Kontextes wollte der Staatsrat eine ehrgeizige, auf Modernisierung, Sanierung und Rationalisierung der staatlichen Infrastrukturen und des Staatsbetriebs ausgerichtete Investitionspolitik verfolgen:

	Voranschlag 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen)	180,9	158,5	231,4	211,4	223,2	202,1	208,7	186,8
Investitionsbeiträge	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

Zu den wichtigsten Projekten zählen unter anderem:

- › der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Kantons- und Universitätsbibliothek, Kollegium Hl. Kreuz, Campus Schwarzsee, Freiburger Strafanstalt (Erweiterung), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › der Start grosser Bauprojekte: Naturhistorisches Museum, Universität, Zentralgefängnis (Umzug), Grangeneuve, SIC, Schloss Bulle;
- › 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, Kollegium des Südens, Umfahrungsstrassen und Gebäudesanierungen;
- › die Darlehen, namentlich das Darlehen für die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) und das HFR (Investitionen);
- › die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie, Berufsbildung, zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL), für den Bau von Zivilschutzanlagen oder für den Agglomerationsverkehr.

1.3 Gesamtergebnisse des Finanzplans

Hauptergebnisse des Finanzplans:

	Voranschlag 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026	2023-2026
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (-) Erfolgsrechnung	+ 0,1	- 37,6	- 169,4	- 164,7	- 371,6
Ausgabenüberschuss (-) Investitionsrechnung	- 232,6	- 286,0	- 256,5	- 250,8	- 1 025,9
Selbstfinanzierung	123,3	85,4	- 44,7	- 34,1	129,9
Finanzierungsfehlbetrag	109,3	200,6	301,2	284,9	896,0
Prozentualer Anteil der kantonalen Subventio- nen am kantonalen Steueraufkommen (Sub- ventionsquote; gesetz- liche Obergrenze: 41 %)	40,7	41,9	42,6	42,9	.

1.4 Erheblicher Ausbau der Personalbestände

Der Staatsrat will die Personalbestände signifikant ausbauen und in den kommenden vier Jahren in etwa 469 neue Stellen schaffen: Allein für die obligatorische Schule sind 165 neue Stellen vorgesehen, darunter nach dem Willen des Grossen Rats über 40 Stellen für Sozialarbeiter/innen, und rund 17 VZÄ für die digitale Bildung. Für die Universität sind 56 zusätzliche Stellen vorgesehen, was fast 20 % der im Unterrichtswesen geschaffenen Stellen ausmacht.

Bei der Polizei nimmt der Personalbestand aufgrund der Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten sowie von Anstellungen im Zusammenhang mit dem Konzept «Momentum» um 12 % zu. Für die Verwaltung und die sonstigen Sektoren sieht der Staatsrat über den Betrachtungszeitraum die Schaffung von über 125 neuen Stellen vor, was 27 % aller neu geschaffenen Stellen entspricht.

Die Zunahme der Lohnsumme macht über den Betrachtungszeitraum gesehen fast 50 % der Zunahme des Gesamtaufwands aus. Neben der Schaffung von Stellen und zusätzlichen Pauschal-krediten hat die relativ hohe Lohnindexierung, die berücksichtigt werden musste, beträchtlich zum Lohnsummenanstieg beigetragen. Der kumulierte Bruttoeffekt der Indexierung im Vergleich zum Voranschlag 2022 wird über die Dauer des Finanzplans auf über 93 Millionen Franken geschätzt.

1.5 Konsolidierte Subventionen

Bei den Subventionen, auf die 37 % des Gesamtaufwandzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Die Erhöhung bestehender Subventionen konzentriert sich auf einige wenige vorrangige Bereiche, nämlich auf die Beiträge für den Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten, die sonderpädagogischen Einrichtungen, die Spitalfinanzierung, die Hilfe und Pflege zu Hause, die Betreuungskosten in den Pflegeheimen, die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, die Krankenversicherung und die AHV/IV Ergänzungsleistungen.

Gewisse neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wurde jedoch oftmals aufgeschoben oder redimensioniert. Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Eingaben sind dennoch substanzielle Kredite berücksichtigt worden.

1.6 Weitere Anstrengungen in den Bereichen Digitalisierung und Klima

Die Kosten beim Sachaufwand (Gebäudeunterhalt, IT usw.) sind insgesamt recht konstant. Die verzeichnete Zunahme beruht hauptsächlich auf dem Willen des Staatsrats, die Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie fortzuführen und die digitale Bildung auszubauen. So nehmen die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur weiter zu. Dazu kommen noch die Umsetzung einiger Biodiversitäts- und Klimaprojekte sowie die Umsetzung des neuen Mobilitätsgesetzes (Strassunterhalt), und angesichts der drohenden Aussichten wurden auch die Energiekosten etwas nach oben korrigiert.

1.7 Ertragszuwachs bleibt hinter Aufwandzuwachs zurück

Die Ertragsentwicklung während der Legislaturperiode bleibt deutlich hinter dem Aufwandzuwachs zurück, was zu im Laufe der Legislatur zunehmenden Defiziten führen wird.

Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

	2023	2024	2025	2026
	in %	in %	in %	in %
Aufwand	+ 3,9	+ 3,2	+ 4,4	+ 0,2
Ertrag	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,3

Die Vorhersagen zur künftigen Zunahme des Fiskalertrags sind angesichts der letzten Informationen und der Auswirkungen der beschlossenen Steuersenkungen optimistisch.

Beim eidgenössischen Finanzausgleich wurden die tendenziell rückläufigen Einnahmen berücksichtigt. Der Transferertrag seinerseits nimmt zu, zum Teil dank höheren Beiträgen des Bundes.

Der Staatsrat sieht überdies die systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds vor, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen im Umfang von fast 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2023-2026.

1.8 Abstriche an der ursprünglichen Version des Finanzplanentwurfs

Bei der Präsentation seines Regierungsprogramms im Juni 2022 gab der Staatsrat die ersten Zahlen seines Finanzplanentwurfs bekannt. Zu diesem Zeitpunkt lag der kumulierte Aufwandüberschuss für die Jahre 2023-2026 bei über 1,45 Milliarden Franken. Der Staatsrat hat in der Folge grosse Anstrengungen unternommen, um insbesondere die Aufwandüberschüsse zu reduzieren, die Vorhersagen zu verfeinern und unter Berücksichtigung des Umfelds eine realistische Entwicklung der finanziellen Aussichten des Staates vorzustellen.

Nach dieser schwierigen Übung konnte das ursprüngliche Defizit auf 371,6 Millionen Franken vermindert werden. Diese Verbesserung konnte realisiert werden dank:

- › einer Verminderung des Aufwands um nahezu 890 Millionen Franken;
- › einer Verbesserung des voraussichtlichen Ertrags um gut 190 Millionen Franken.

1.9 Fazit

—

Die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026 erfolgte in einem durch ein besonders hohes Mass an Ungewissheit geprägten Kontext, was das Erreichen eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts noch schwieriger machte. Nach viel Arbeit und grossen Anstrengungen aller Direktionen legt der Staatsrat nun einen soliden Finanzplan trotz immer noch erheblicher Unausgeglichenheiten vor. Der Finanzplan zeigt die Strategie und die Prioritätensetzung des Staatsrats auf und ist sein finanzpolitisches Instrument zur Umsetzung seines ehrgeizigen Regierungsprogramms und einer langfristigen Investitionspolitik.

Die hohen jährlichen Aufwandüberschüsse mahnen jedoch zu erhöhter Wachsamkeit bei der Verwendung der öffentlichen Gelder. Entscheidend wird sein, weiterhin klare Prioritäten festzulegen und gegebenenfalls besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen bei Bedarf den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener kantonaler Finanzhaushalt im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gewährleistet werden kann.

2. Finanzplan 2022-2026

Gemäss Artikel 112 der Verfassung des Kantons Freiburg unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat das Legislaturprogramm und den Finanzplan. Der Finanzplan ist das Legislaturprogramm in Zahlen, ein unverzichtbares Steuerungsinstrument. Er lotet die Finanzperspektiven des Staates aus, so dass allfällig sich abzeichnende Finanzprobleme erkannt und die politischen Behörden frühzeitig darauf aufmerksam gemacht werden können.

Zum ersten Mal wird der Finanzplan getrennt vom Regierungsprogramm präsentiert, wie es das in diesem Punkt letztes Jahr geänderte Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG, Art. 3 Abs. 1 Bst. b) erlaubt. Das Regierungsprogramm wird also nicht mehr gleichzeitig mit dem Legislaturfinanzplan, sondern vor diesem erstellt. Es wurde im Juni 2022 veröffentlicht und an den Grossen Rat überwiesen. In einem Kapitel dieses Dokuments wird über die ersten Zahlen des Finanzplanentwurfs berichtet. Danach befasste sich der Staatsrat intensiv mit dem Finanzplan, um insbesondere die Aufwandüberschüsse zu reduzieren, genauere Prognosen treffen zu können und eine realistische Entwicklung der Finanzperspektiven des Staates unter Berücksichtigung des allgemeinen Kontexts aufzuzeigen.

2.1 Unsicherheitsfaktoren und Grenzen der Finanzplanung

Zukunftsprognosen über mehrere Jahre sind notwendig, aber schwierig. Bei allen Vorausberechnungen und Simulationen muss immer mit Unwägbarkeiten gerechnet werden, und zahlreiche, insbesondere externe Faktoren, die immer mehr an Bedeutung gewinnen, lassen sich kaum beeinflussen. So liegen denn der Wert und Nutzen der Finanzplanung mehr im Aufzeigen allgemeiner Tendenzen und weniger in der buchhalterischen Genauigkeit der Zahlen. Im Folgenden wird der allgemeine Kontext der Erstellung des Legislaturfinanzplans mit einem besonderen Augenmerk auf den Unsicherheitsfaktoren beschrieben.

2.2 Wirtschaftliche Unsicherheitsfaktoren

Die Aufstellung des Legislaturfinanzplans erfolgte in einem stark von grossen Unsicherheiten geprägten Kontext, die sich im Laufe der Monate im Übrigen sowohl bezüglich der COVID-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen als auch bezüglich des bewaffneten Konflikts in der Ukraine intensiviert haben und zu denen als weiterer Unsicherheitsfaktor die akute Energieversorgungsproblematik hinzukommt. Gleichzeitig nehmen die Unsicherheiten bezüglich der kurz- und mittelfristigen Konjunkturaussichten massiv zu, während sich hingegen ein echter Ausweg aus

der COVID-Krise abzuzeichnen schien. Der plötzliche und schnelle Inflationsanstieg setzt die Wirtschaft zusätzlich unter Druck und hat die Schweizerische Nationalbank (SNB) dazu veranlasst, ihre Zinspolitik zur überdenken, was deutlich höhere Zinskosten zur Folge hat.

Die nationalen Wachstumsprognosen, insbesondere die BIP-Prognosen, wurden im laufenden Jahr entsprechend der aktuellen und der voraussichtlichen Entwicklung mehrmals nach unten korrigiert. Die verschiedenen Einschätzungen stimmen darin überein, dass in den kommenden Jahren - gleich wie bei den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz - mit einem bescheideneren Wirtschaftswachstum gerechnet werden muss als ursprünglich angenommen, wobei alle Prognosen jedoch mit einer hohen Fehlerquote behaftet sind.

2.2.1 Unsicherheitsfaktoren auf kantonaler Ebene

Der Finanzplan 2022-2026 ist in Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grundlagen aufgestellt worden und berücksichtigt die vom Staatsrat im Rahmen des Regierungsprogramms vorgeschlagenen Vorhaben und Projekte. Es wurden nur die bisher von der Regierung eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigt. Im Finanzplan nicht berücksichtigt sind allfällige aufwand- und/oder ertragswirksame Beschlüsse des Grossen Rates. Es ist also nicht auszuschliessen, dass sich die Finanzperspektiven verbessern oder verschlechtern, je nach den in Zukunft gefassten Beschlüssen.

2.2.2 Unsicherheitsfaktoren auf internationaler und nationaler Ebene

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

Auf nationaler Ebene sind verschiedene Dossiers mit potenziellen Unsicherheits- und Risikofaktoren behaftet. Was die Steuern betrifft, stellt sich nach der vom Stimmvolk gutgeheissenen Unternehmenssteuerreform (STAF) mit den OECD-Abkommen insbesondere in Bezug auf die OECD-Mindeststeuer für Unternehmen eine neue Herausforderung. Der Bundesrat hat Vorschläge im Sinne der diesbezüglichen internationalen Erwartungen gemacht, und gegenwärtig finden die Beratungen in den eidgenössischen Räten statt, bevor der Text dann aufgrund einer Änderung der Bundesverfassung vor das Volk kommt. Bezüglich Umsetzung dieser neuen Vorschriften auf kantonaler Ebene gibt es derzeit noch viele Unbekannte, und vieles hängt insbesondere von der Situation in den einzelnen Kantonen ab. Was den Kanton Freiburg betrifft, so verfolgt der Staatsrat die Entwicklung aufmerksam und wird Vorschläge unterbreiten, sobald die Sache auf Bundesebene klar ist.

Die laufenden Diskussionen im eidgenössischen Parlament über die Entwicklung der Gesundheitskosten und insbesondere über mögliche Massnahmen Entlastung der Haushalte durch die Krankenkassenprämien könnten erhebliche Mehrausgaben für die öffentliche Hand, sowohl für die Bundeskasse als auch für die Kantone zur Folge haben.

Was die Fremdmittel betrifft, insbesondere die Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich, so hängen diese nicht nur von der Entwicklung des Steuerpotenzials der einzelnen Kantone, sondern auch von den Auswirkungen der STAF in Zusammenhang mit der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus Holding-, Domicil- und gemischten Gesellschaften ab. Die letzte NFA-Gesetzesrevision führte auch zu Änderungen bei der Berücksichtigung verschiedener Elemente in den Ausgleichsberechnungen. Infolgedessen werden einigen Kantonen, darunter auch Freiburg, befristet zusätzliche Beträge zugewiesen. Ausserdem wird das System des Härteausgleichs von den Geberkantonen regelmässig in Frage gestellt, was erhebliche negative Auswirkungen für unseren Kanton haben könnte. Was die Gewinnausschüttungen der SNB an Bund und Kantone betrifft, so herrscht seit der Ankündigung ihres hohen Verlustes für das erste Halbjahr 2022 und ihren Hinweisen auf die schwankenden Ausschüttungsbeträge und das Fehlen jeglicher Garantien grosse Unsicherheit. Auch hier muss mit nicht-linearen Entwicklungen gerechnet werden, die stark von Faktoren abhängen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.

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

2.3 Ausgangslage für die Aufstellung des Finanzplans 2022-2026

In der vergangenen Legislaturperiode haben sich die Solidität und Gesundheit der kantonalen Finanzen bestätigt, sodass namentlich die unerwartete Hürde mit der Coronakrise in den Jahren 2020 und 2021 überwunden werden konnte. So war es dank einer konstanten und umsichtigen Finanzpolitik in den letzten Jahren möglich, rasch auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu reagieren, ohne den Finanzhaushalt des Staates übermässig zu belasten.

Das zeigt sich teilweise auch bei näherer Betrachtung der Entwicklung der Kantonsfinanzen 2017-2021, zu der sich Folgendes feststellen lässt:

- › Während der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen Januar 2017 und Ende 2021 nur um 2,5% gestiegen ist, hat der Aufwand der Laufenden Rechnung um 15,3 % zugenommen und erstmals die 4-Milliarden-Marke überstiegen.
- › Zwischen 2017 und 2021 wurden 463 neue Arbeitsplätze geschaffen, das sind im Jahresdurchschnitt mehr als 100 neue Stellen.
- › Unterstützungsbeiträge und Subventionen haben in allen Sektoren markant zugenommen (+ 246 Millionen Franken 2017-2021). Sie liegen deutlich über den Zahlen der vorangehenden Legislatur, die von der Umsetzung der in diesem Zeitraum beschlossenen Struktur- und Sparmassnahmen geprägt war. Wir sind also wieder eher auf dem Niveau der Jahre 2007-2011.
- › Die Zuwachsrate der Steuererträge ist mit 3,5 % deutlich geringer als beim Aufwand, einerseits wegen der beschlossenen Steuersenkungen, insbesondere in Zusammenhang mit der STAF, und andererseits wegen der durch die Pandemie beeinträchtigten Wirtschaftslage. So lassen sich 2021 die Personalkosten nicht mehr vollumfänglich mit den Steuererträgen decken. Die Staatsrechnung konnte von der äusserst positiven Entwicklung der Fremdmittel wie dem eidgenössischen Finanzausgleich (+ 60 Millionen Franken), dem Anteil an der Gewinnausschüttung des SNB (+ 107 Millionen Franken) und dem Anteil an der DBSt (+ 51 Millionen Franken) profitieren.

Die finanzielle Bilanz ist zufriedenstellend, denn die effektiven Rechnungsergebnisse waren ausgeglichen oder sogar besser als budgetiert, insbesondere unter dem Einfluss der oben erwähnten Fremdmittel. Das Nettovermögen des Staates ist von 1083 Millionen Franken Ende 2017 auf 794 Millionen Franken Ende 2021 zurückgegangen. Es war nach der Pensionskassenreform des Staates erheblich beansprucht worden. Trotzdem konnten dank der guten Rechnungsergebnisse mehrere Rückstellungen geäuft werden, die sich am Ende der Legislatur als sehr entscheidend erwiesen, um die Folgen der Coronapandemie zu bewältigen, ganz abgesehen von allen weiteren Herausforderungen, denen sich der Kanton in den kommenden Jahren zweifellos stellen müssen.

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.

2.4 Aufstellung des Finanzplans 2022-2026

2.4.1 Ursprüngliche Zahlen

Die ursprünglichen Finanzplanungsergebnisse bilden die Gesamteingaben der Ämter und Anstalten ab. So sahen die ersten Ergebnisse des Finanzplans 2022-2026 wie folgt aus:

Ursprünglicher Finanzplan (Ausgangsschätzungen)				
	2023	2024	2025	2026
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Defizit der Erfolgsrechnung	205,7	293,4	436,6	515,5
Nettoinvestitionen	311,8	409,6	399,3	391,0
Finanzierungsfehlbetrag	361,4	526,0	643,1	702,0

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

- Das kumulierte Defizit 2023-2026 der Erfolgsrechnung beläuft sich auf etwas mehr als 1,45 Milliarden Franken und hat sich somit gegenüber den Vergleichszahlen des vorhergehenden Finanzplans 2017-2021 um 12 % erhöht.
- Der Fehlbetrag der Investitionsrechnung für die Jahre 2023-2026 liegt bei etwas über 1,5 Milliarden Franken und damit um fast 66 % ebenfalls über den anfänglich für 2018-2021 prognostizierten Defiziten.
- Der Finanzierungsfehlbetrag beträgt total mehr als 2,2 Milliarden Franken, nachdem er zum gleichen Zeitpunkt in der vorhergehenden Legislatur unter 1,8 Milliarden Franken lag.

Es zeigt sich, dass 2023-2026 im Vergleich mit dem vorhergehenden Legislaturfinanzplan mit massiv höheren Fehlbeträgen zu rechnen ist. Sie sind diesbezüglich ähnlich wie im Zeitraum 2013-2016, in dem wie schon erwähnt angesichts der äusserst negativen Entwicklungen Struktur- und Sparmassnahmen getroffen werden mussten, um die Kantonsfinanzen in diesem Zeitraum ins Lot zu bringen, oder auch ähnlich wie die ursprünglichen Ergebnisse des aktualisierten Finanzplans 2020-2023.

Diese ersten Planzahlen, die auf den ursprünglich von den Dienststellen und Anstalten veranschlagten Beträgen beruhten, mussten einer Prüfung mit Blick auf die in der Verfassung verankerten Finanzvorschriften unterzogen werden, insbesondere was das Haushaltsgleichgewicht angeht. Der Staatsrat musste daher für seine Finanzplanung 2022-2026 vieles bereinigen.

2.4.2 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.

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 Verschieben bis zum Ende dieser oder bis zur nächsten Legislatur. Darunter fallen beispielsweise die Projekte, die das Kollegium St. Michael, den Bau eines Logistik- und Ausbildungszentrum für den Zivilschutz, die Renovierung des «Turms» des BAD-Gebäudes 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, für die Bauvorhaben am Standort der Freiburger Strafanstalt und die Erweiterungsbauten der Hochschule für Technik und Architektur sowie für diverse Projekte am Standort Grangeneuve und den Umbau des Schlosses von Bulle.
- › Kreditbegrenzung für Strassenbauten oder Investitionsbeiträge in Zusammenhang mit dem neuen Mobilitätsgesetz sowie insbesondere für die Bodenverbesserungen und den Umweltschutz. Die Subventionen zur Finanzierung der Schwimmbäder 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 2023-2026 um rund 486 Millionen Franken reduziert werden, was für den gleichen Zeitraum auch eine Senkung des Abschreibungsaufwands in der Erfolgsrechnung um rund 134 Millionen Franken nach sich zieht.

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 dieser schwierigen Aufgabe konnte das anfängliche kumulierte Defizit 2023-2026 von rund 1,45 Milliarden Franken um etwas weniger als drei Viertel auf 371,6 Millionen Franken gesenkt werden. Möglich machten dies:

- › eine Aufwandsenkung um fast 890 Millionen Franken,
- › eine Anhebung der geplanten Einnahmen um etwas mehr als 190 Millionen Franken.

Die verschiedenen Aufwand- und Ertragskategorien wurden wie folgt angepasst:

	Voranschlag 2023		Differenz
	Ursprünglicher Finanzplan 2023-2026	Endgültiger Finanzplan 2024-2026	
	Mio.	Mio.	Mio.
Aufwand	17 858,6	16 969,7	- 888,9
Personalaufwand	6 181,8	6 182,2	+ 0,4
Sachaufwand	1 934,5	1 713,9	- 220,6
Finanzaufwand	61,4	35,7	- 25,7
Abschreibungsaufwand	799,0	665,4	- 133,6
Transferaufwand	8 240,3	7 782,5	- 457,8
Spezialfinanzierungen	373,2	323,0	- 50,2
Ausserordentlicher Aufwand	80,0	80,0	-
Interne Verrechnungen	188,4	187,0	- 1,4
Ertrag	16 407,4	16 598,1	+ 190,7
Fiskalertrag	5 511,7	5 614,6	+ 102,9
Vermögensertrag	1 773,2	1 779,1	+ 5,9
Finanzausgleich des Bundes	2 391,6	2 425,3	+ 33,7
Transferertrag	6 037,0	5 968,8	- 68,2
Spezialfinanzierungen	505,5	623,3	+ 117,8
Interne Verrechnungen	188,4	187,0	- 1,4

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

› Personalaufwand

Der nahezu stagnierende Personalaufwand ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Die Sparwirkung der Reduktion der ursprünglich beantragten Stellen um rund 39 % wurde teilweise durch die Kosten des gewährten Teuerungsausgleichs zunichte gemacht, der im Laufe des Verfahrens deutlich nach oben korrigiert wurde (von 0,8 % auf 2,5% für 2023, von 0,7 % auf 1,9 % für 2024, von 0,6 % auf 1,6 % im Jahr 2025 und von 0,5 % auf 0,9 % für 2026). Die über 4 Jahre kumulierten Kosten dieser zusätzlichen Arbeitsstellen konnten so von 283 Millionen Franken auf 179 Millionen Franken gesenkt werden. Andererseits stieg das jährliche Pauschalbetragsvolumen über den Betrachtungszeitraum um 19,4 Millionen Franken, obwohl der Staatsrat dieses gemäss seinen Richtlinien auf dem Stand des Voranschlags 2022 behalten wollte. Dieser Anstieg ist zurückzuführen auf jährlich zusätzlich 2 Millionen Franken für Business Analysten und eine sich über den Betrachtungszeitraum erstreckende Angleichung in Höhe von 25 Millionen Franken bei der HES-SO//FR. Sieht man von dieser letzten, vollständig durch Mehreinnahmen kompensierten Erhöhung ab, erfuhren die ursprünglich beantragten Pauschalkredite eine effektive Kürzung um 5,6 Millionen Franken. Letztendlich trugen diese Faktoren jedoch dazu bei, die Anstrengungen bei der Lohnsumme zunichtezumachen.

› Laufender Aufwand

Beim Aufwand hat der Staatsrat zahlreiche Abstriche im Umfang von mehr als 220 Millionen Franken gemacht. Die Abstriche betrafen zum Teil Anschaffungen von Ausrüstungsgegenständen, Materialien und diverse Unterhaltsarbeiten (Gebäude und Sonstige). Ein Grossteil (über 53 %) der Verbesserung ist auf eine Kürzung bei den IT-Ausgaben zurückzuführen, um sich der ursprünglichen Rahmenvorgabe des Staatsrats anzunähern. So wurden die IT-Ausgaben zu Beginn der Diskussionen für den Betrachtungszeitraum um 117,8 Millionen Franken von 380,8 Millionen Franken auf 263 Millionen Franken gesenkt. Besonders im Fokus standen ausserdem die Dienstleistungen Dritter, mit dem Ziel, die entsprechenden Ausgaben möglichst einzudämmen.

› 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 2023-2026 um fast 460 Millionen Franken verringert worden. Dabei hat der Staatsrat den Hebel hauptsächlich bei den Subventionen angesetzt, und zwar in allen Bereichen, Allerdings wurden die Anpassungen in den subventionierten Sektoren wie den Pflegeheimen, sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und Sonderschulen durch höhere Indexierungssätze abgeschwächt. In diesen drei Bereichen konnte die Finanzplanung 2023-2026 nach Überprüfung der vorgeschlagenen Planzahlen dennoch um rund 73 Millionen Franken nach unten korrigiert werden. Ausserdem konnte mit einer neuen Evaluation der Kosten für ausserkantonale Spitalaufenthalte (einschliesslich Covid-Unterstützungsmassnahmen) und der Leistungen der Freiburger Spitäler und Privatkliniken der geschätzte Finanzierungsaufwand gegenüber den ursprünglichen Planzahlen um über 101 Millionen Franken reduziert werden. Mit der Verschiebung der Umsetzung einer Ergänzungsleistungsregelung für Familien auf das Ende der Legislaturperiode sowie einer Neubewertung der Kosten hat sich das kantonale Subventionsvolumen um weitere rund 31 Millionen Franken verringert. Auch bei einigen Subventionen sind in diesem Zeitraum erhebliche Anpassungen gegenüber den ursprünglichen Schätzungen festzustellen, insbesondere im Bereich der Krankenversicherung (einschl. Zahlungsausstände) um fast 30 Millionen Franken, im Bereich des öffentlichen Verkehrs (Abgeltungen inkl. Agglomerationsverkehr) um über 110 Millionen Franken und bei den Beiträgen für ausserkantonale Bildungseinrichtungen um knapp 48 Millionen Franken.

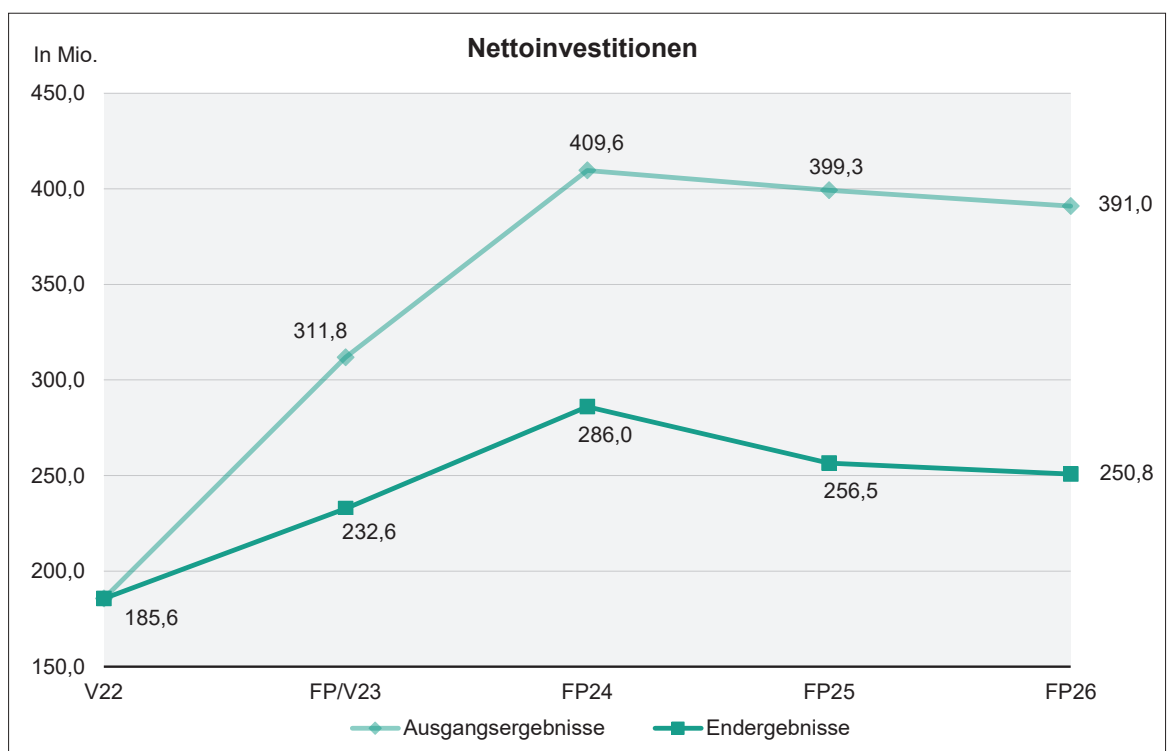
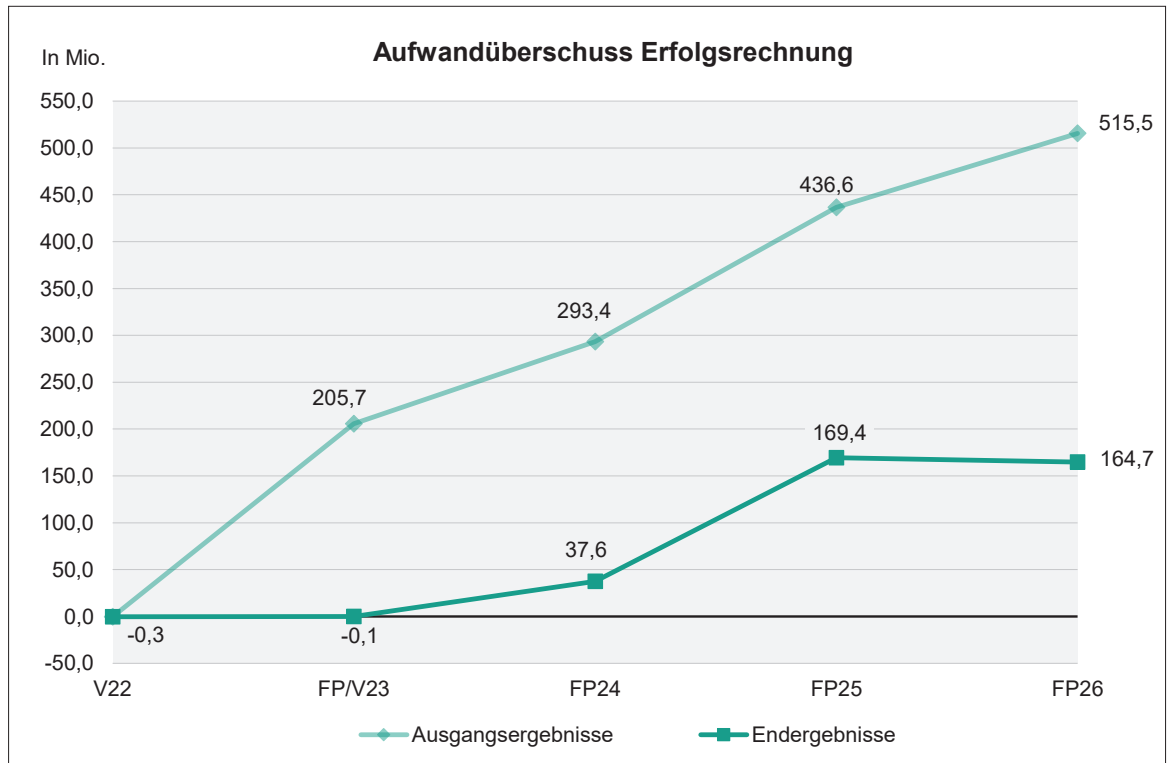
› Ertrag

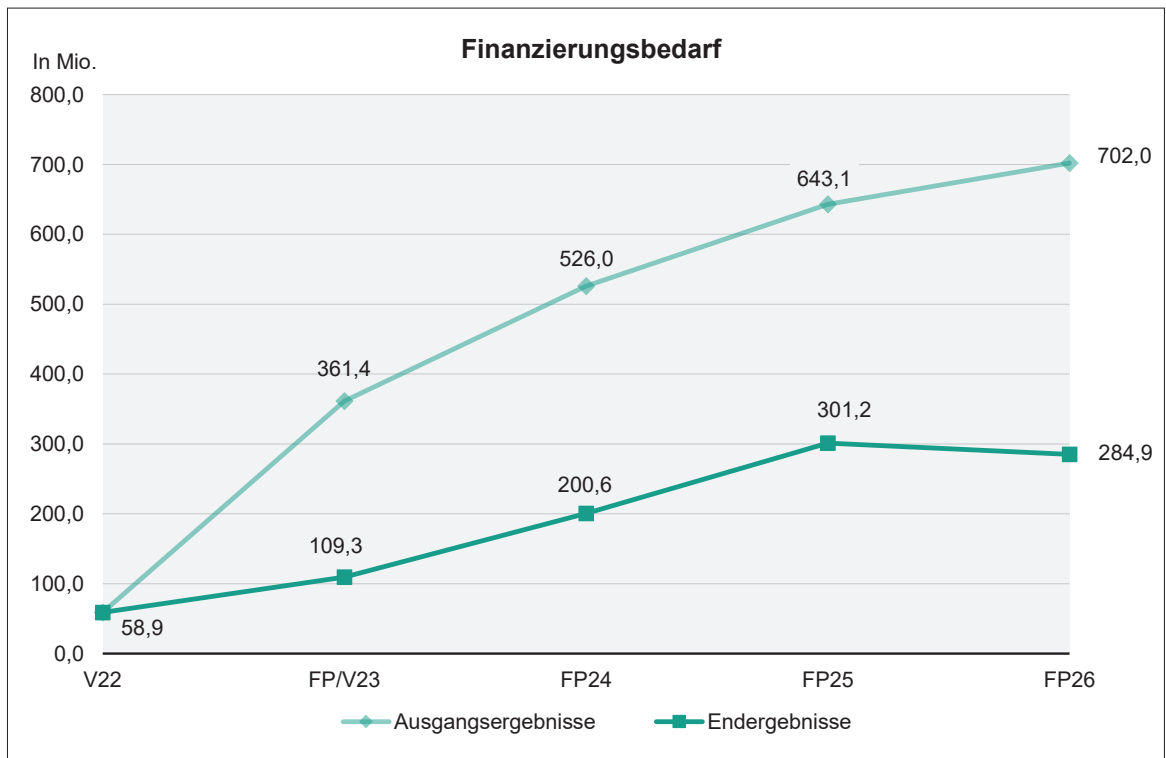
Beim Ertrag hat der Staatsrat insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- › Neuschätzung der Fiskalerträge nach den letzten verfügbaren Informationen und dem wirtschaftlichen Kontext und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der beschlossenen Steuersenkungen,
- › ausgehend von den jüngsten Zahlen des Bundes Korrektur der geschätzten Einnahmen aus dem eidgenössischen Finanzausgleich nach oben (+ 33,7 Millionen Franken),
- › systematische Inanspruchnahme der verfügbaren Rückstellungen und Fonds, besonders des Infrastrukturfonds mit geplanten Entnahmen im Umfang von rund 110 Millionen Franken über den Zeitraum 2023-2026 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 93 Millionen Franken indirekt davon profitiert.

Die folgenden Grafiken geben eine Übersicht über die Finanzplanentwicklung 2023-2026.





2.5 Vom Staatsrat verabschiedeter Finanzplan 2022-2026

Nach Abschluss seiner Überprüfung legt der Staatsrat einen Finanzplan für den Zeitraum 2022-2026 mit folgenden Hauptergebnissen vor (in Millionen Franken):

	Voranschlag 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026	Zeitraum 2023-2026
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Überschuss (+) / Defizit (-) Erfolgsrechnung	+ 0,1	- 37,6	- 169,4	- 164,7	- 371,6
Ausgabenüberschuss (-) Investitionsrechnung	- 232,6	- 286,0	- 256,5	- 250,8	- 1 025,9
Selbstfinanzierung	123,3	85,4	- 44,7	- 34,1	129,9
Finanzierungsfehlbetrag	109,3	200,6	301,2	284,9	896,0
Anteil der kantonalen Subventionen am kantonalen Steueraufkommen (Subventionsquote; gesetzliche Obergrenze: 41 %)	40,7	41,9	42,6	42,9	.

Trotz der zahlreichen umfassenden Anpassungen, die der Staatsrat vorgenommen hat, bleibt der «gestutzte» Finanzplan in jeder Hinsicht äusserst unausgeglichen. Die gesetzlichen Vorgaben, aber auch die Kriterien einer gesunden Haushaltsführung punkto Selbstfinanzierung (zurzeit negativ für 2025 und 2026) wie auch der Finanzierungsbedarf (über 900 Millionen Franken über den Betrachtungszeitraum) verlangen nach Lösungen, wie sich die kommenden Voranschläge ins Lot bringen lassen, namentlich mit einer strikten Begrenzung der Prioritäten.

2.5.1 Erfolgsrechnung

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 Zwingenden, Unumgänglichen, Dringlichen und dem lediglich Notwendigen und Nützlichen vorgenommen. 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 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026	Zeitraum 2023-2026
	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.	Mio.
Aufwand	+ 151,6	+ 129,7	+ 183,4	+ 7,8	+ 472,5
Personalaufwand	+ 65,2	+ 70,7	+ 53,8	+ 42,5	+ 232,2
Sachaufwand	+ 13,7	+ 17,3	+ 17,1	- 6,2	+ 41,9
Finanzaufwand	-	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,9	+ 7,8
Abschreibungsaufwand	+ 17,7	- 8,0	- 19,5	+ 13,6	+ 3,8
Transferaufwand	+ 65,4	+ 23,2	+ 48,0	+ 38,5	+ 175,1
Ausserordentlicher Aufwand	-	-	+ 80,0	- 80,0	-
Spezialfinanzierungen	- 10,6	+ 24,3	+ 0,2	- 3,5	+ 10,4
Interne Verrechnungen	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3
Ertrag	+ 151,4	+ 92,0	+ 51,6	+ 12,5	+ 307,5
Fiskalertrag	+ 17,2	+ 21,2	+ 26,5	+ 28,0	+ 92,9
Vermögensertrag	- 45,6	+ 53,7	+ 29,3	+ 3,8	+ 41,2
Finanzausgleich des Bundes	+ 51,4	+ 40,3	- 17,4	- 26,0	+ 48,3
Transferertrag	+ 90,2	+ 22,1	+ 20,5	+ 31,1	+ 163,9
Spezialfinanzierungen	+ 38,0	- 45,3	- 8,4	- 24,4	- 40,1
Interne Verrechnungen	+ 0,2	-	+ 1,1	-	+ 1,3

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

Zuwachsraten bei Aufwand und Ertrag

	2023	2024	2025	2026
	in %	in %	in %	in %
Aufwand	+ 3,9	+ 3,2	+ 4,4	+ 0,2
Ertrag	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,2	+ 0,3

Die Ertragsentwicklung bleibt hinter dem kontinuierlich steigenden Aufwand zurück, was unweigerlich zu immer grösseren Defiziten führen wird. Es ist anzumerken, dass die für die Sanierung des HFR vorgesehenen ausserordentlichen Aufwendungen (80 Millionen Franken im Jahr 2025) einen gewissen Einfluss auf die Entwicklung zwischen den Jahren 2024 und 2025 sowie 2025 und 2026 haben.

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

So will der Staatsrat die Personalbestände signifikant ausbauen und plant, in den kommenden vier Jahren in etwa 469 weitere Vollzeitstelleneinheiten zu schaffen:

Sektoren	Voranschlag 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026	Zeitraum 2023-2026	Anteil
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	VZÄ	VZÄ	in %
Verwaltung und sonstige Sektoren	42,20	34,70	27,00	21,40	125,30	27 %
Polizei (Nettoveränderung)	18,00	15,30	11,20	11,30	55,80	12 %
Unterrichtswesen	91,22	73,38	61,17	61,73	287,50	61 %
Total	151,42	123,38	99,37	94,43	468,60	100 %

Der Grund für die Schaffung dieser zusätzlichen Stellen liegt natürlich im Bevölkerungswachstum und insbesondere in den entsprechend steigenden Schüler- und Studierendenzahlen. Ausserdem müssen allein für die obligatorische Schule (Vorschule, Primarschule, Orientierungsschule) in den nächsten vier Jahren etwa 165 neue Stellen geschaffen werden. Darunter fallen insbesondere 40 Sozialarbeiter/innen-Stellen gemäss dem Willen des Grossen Rats und rund 17 VZÄ für die digitale Bildung. Hinzu kommen 56,01 VZÄ für die Universität im Zuge der Annahme des Auftrags zur Sicherstellung ausreichender finanzieller Mittel für diese Institution, was fast 20 % der im Unterrichtswesen geschaffenen Stellen entspricht. Bei der Polizei resultiert die Zunahme des Personalbestands aus der jährlich durchgeführten Ausbildung für Aspirantinnen und Aspiranten sowie Anstellungen im Zusammenhang mit dem Konzept «Momentum», die die natürlichen Abgänge mehr als kompensieren. Für die Verwaltung und die sonstigen Sektoren sieht der Staatsrat über den Betrachtungszeitraum die Schaffung von über 125 neuen Stellen vor, was 27 % aller neu geschaffenen Stellen entspricht.

Die Zunahme der Lohnsumme macht im Zeitraum 2023-2026 fast 50 % der Zunahme des Gesamtaufwands aus. So hat nämlich neben der Schaffung von Stellen und zusätzlichen Pauschalkrediten die relativ hohe Lohnindexierung, die berücksichtigt werden musste, beträchtlich zum Lohnsummenanstieg beigetragen. Der kumulierte Bruttoeffekt der Indexierung im Vergleich zum Voranschlag 2022 wird über die Dauer des Finanzplans auf über 93 Millionen Franken geschätzt.

Beim Sachaufwand sind die Kosten insgesamt recht gut unter Kontrolle. Die verzeichnete Zunahme beruht hauptsächlich auf dem Willen des Staatsrats, die Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie «Freiburg 4.0 » fortzuführen und die digitale Bildung auszubauen. So nehmen die Ausgaben im IT-Bereich für diese Legislatur erneut zu. Weiter kommen die Umsetzung einiger Biodiversitäts- und Klimaprojekte sowie die Umsetzung des neuen Mobilitätsgesetzes (Strassunterhalt) hinzu, und angesichts der drohenden Aussichten wurden auch die Energiekosten etwas nach oben korrigiert.

Bei den Subventionen, auf die 37 % des gesamten Aufwandzuwachses des Staates in der Legislaturperiode entfallen, hat sich der Staatsrat für die Konsolidierung oder den Ausbau der bestehenden Leistungen entschieden. Neue Vorhaben wurden zwar nicht unbedingt ausgeklammert, ihre Umsetzung wurde jedoch oftmals aufgeschoben oder redimensioniert.

Trotz der erheblichen Abstriche an den ursprünglichen Eingaben sind dennoch substantielle Beträge berücksichtigt worden, wobei sich die Erhöhung bestehender Subventionen allerdings auf einige wenige vorrangige Bereiche beschränkte:

Entwicklung der hauptsächlichen Subventionen	Voranschlag 2023	Finanzplan 2026	Differenz 2023-2026	
	Mio.	Mio.	Mio.	%
Besuch von ausserkantonalen Bildungsanstalten	125,9	128,7	+ 2,8	+ 2,2
Sonderpädagogische Einrichtungen	78,4	88,6	+ 10,2	+ 13,0
Spitalfinanzierung (ohne Covid-Kosten)	353,2	355,1	+ 1,9	+ 0,5
Hilfe und Pflege zu Hause	12,7	16,5	+ 3,8	+ 29,9
Betreuungskosten in den Pflegeheimen (ohne Covid-Kosten)	106,2	127,6	+ 21,4	+ 20,2
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen	166,7	193,1	+ 26,4	+ 15,8
Krankenversicherung (einschl. Zahlungsausstände)	206,4	224,6	+ 18,2	+ 8,8
AHV-/IV-Ergänzungsleistungen	167,8	178,1	+ 10,3	+ 6,1
Öffentlicher Verkehr (einschl. Agglomerationsverkehr, Anteil BIF und neue MobG-Subventionen)	90,0	99,7	+ 9,7	+ 10,8

Rund 95 % der für 2023-2026 vorgesehenen zusätzlichen Transferausgaben entfallen auf diese neun Bereiche. Bei den subventionierten Sektoren wie den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, Pflegeheimen und Spitex wirkten sich Lohnautomatismen aus, was einen Teil der Zunahme erklärt.

Zudem wird ab 2025 eine neue Subvention für die Familienergänzungsleistungen eingeführt, die 2026 mit 12,2 Millionen Franken zu Buche schlägt, sich allerdings auch entlastend auf die kantonalen Sozialhilfebeiträge (-2,9 Millionen Franken) und Mutterschaftsbeiträge (-1,5 Millionen Franken) auswirkt.

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

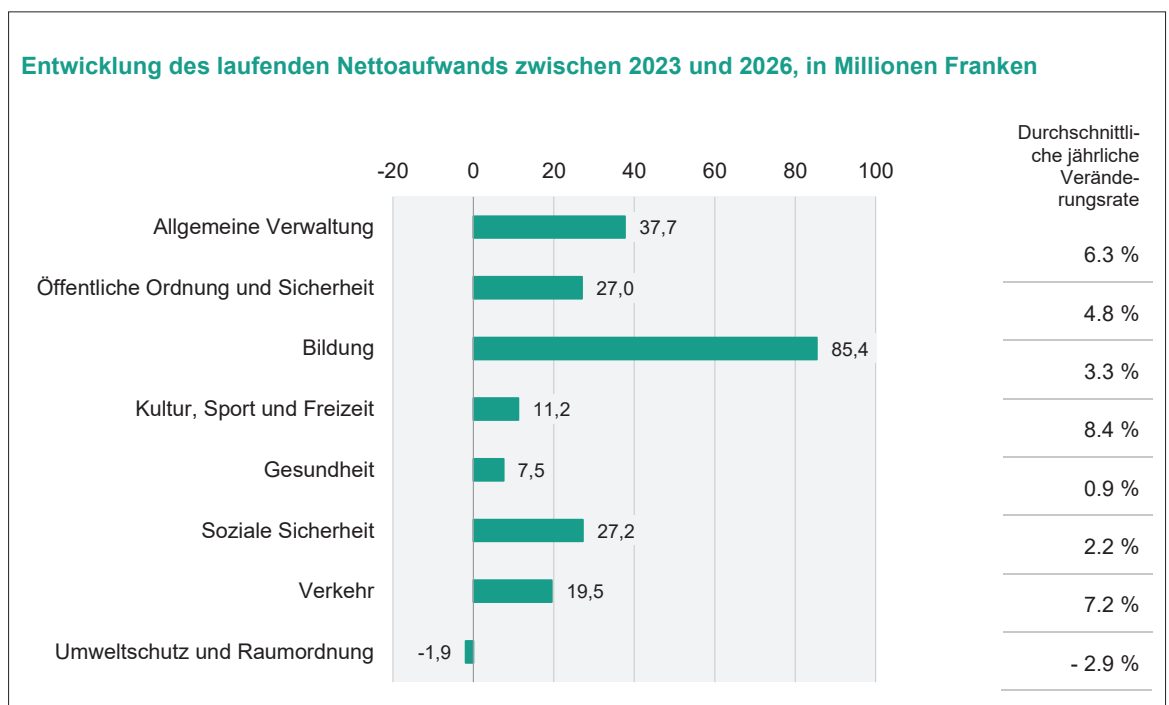
- › Der Fiskalertrag nimmt zu, entsprechend den optimistischen Prognosen nach den letzten bekannten Informationen sowie unter Einbezug der beschlossenen Steuersenkungen.
- › Im Gegensatz dazu mussten tendenziell rückläufige Einnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes einberechnet werden, auch wenn im Laufe der Finanzplanaufstellung dann bessere Ertragsaussichten als ursprünglich angenommen berücksichtigt worden sind.
- › 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.

Vorrangige Aufgaben

Der Staatsrat hat bei der Konsolidierung des Bestehenden und dem gezielten Leistungsausbau 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 2023	Finanzplan 2026
	Mio.	Mio.
Allgemeine Verwaltung	188,4	226,1
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	181,2	208,2
Bildung	835,1	920,5
Kultur, Sport und Freizeit	40,8	52,0
Gesundheit	393,9	401,4
Soziale Sicherheit	411,2	438,4
Verkehr	85,6	105,1
Umweltschutz und Raumordnung	18,2	16,3
Total Nettoaufwand	2154,4	2368,0

Der Finanzplan 2023-2026 zeigt die Richtung auf, die der Staatsrat in der nächsten Legislaturperiode einschlagen will. Gegenüber dem Voranschlag 2023 müsste der Staatsrat nach den beschlossenen Zahlen netto 213,6 Millionen Franken mehr für seine verschiedenen Aufgaben ausgeben. In diesem Zeitraum erreicht die jährliche durchschnittliche Zuwachsrate des Nettoaufwands 3,2 %.



Vier Bereiche fallen besonders ins Gewicht und machen annähernd 75 % des Nettoaufwands aus: Bildung, soziale Sicherheit, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Verkehr. Die Zunahme um 37,7 Millionen Franken in der allgemeinen Verwaltung ist darauf zurückzuführen, dass sämtliche, durch die Lohnautomatismen - insbesondere die Indexierung - noch erhöhten Kosten der neuen Verwaltungsstellen auf Ebene der einzelnen Direktionen zusammengezogen wurden, was allerdings die Vergleiche mit dem Voranschlag 2023 leicht verzerrt. Auch der Bereich «Kultur, Sport und Freizeit» weist hauptsächlich aufgrund der Subventionierung von Sportanlagen eine hohe durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf. Bei der Gesundheit bewegt sich zwischen 2023 und 2026 nicht viel. Die besonderen Anstrengungen in Zusammenhang mit der Sanierung des HFR im Jahr 2025 sind auf dieser Ebene nicht ersichtlich. Wie der Tabelle weiter oben zu entnehmen ist, wurden die Ausgaben für die Spitalfinanzierung im Allgemeinen über die Legislaturperiode konstant gehalten.

Bildung

Die Nettoausgaben für die Bildung steigen im Zeitraum 2023-2026 um jährlich durchschnittlich 3,3 %. 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 (rund 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 weit stärker zu als der Nettoaufwand für das gesamte Bildungswesen (+ 5,9 %), und am Ende der Legislaturperiode wird der Nettobetrag für diesen Bereich ein ähnliches Niveau wie für die obligatorische Schule erreichen oder etwas darüber liegen.

Soziale Sicherheit

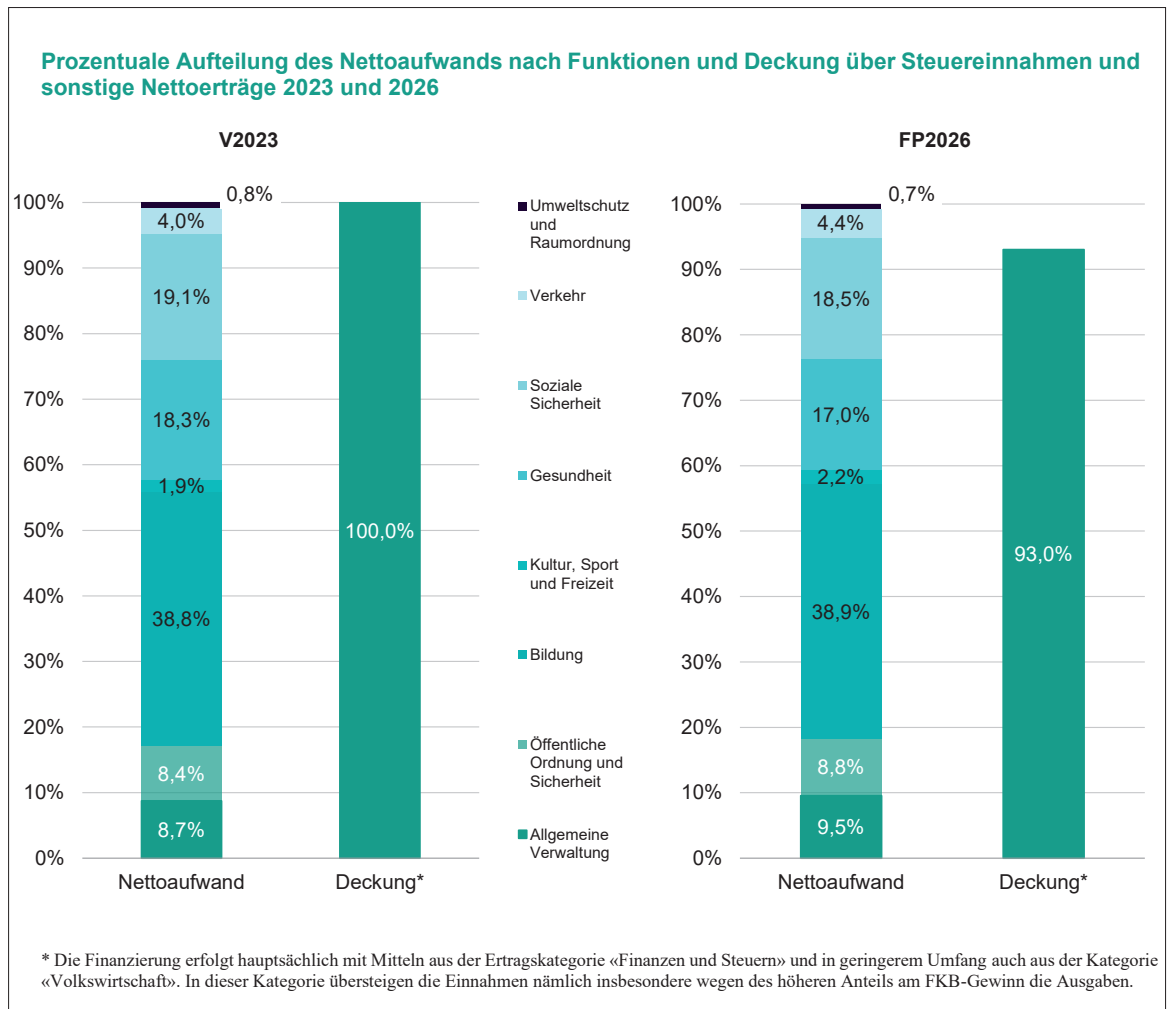
Dieser Bereich, in dem es sich fast ausschliesslich um Transferzahlungen handelt, verzeichnet eine ebenfalls merkliche Zunahme von jährlich durchschnittlich 2,2 %, die insbesondere vier Aufgabengebiete betrifft. Es sind dies die höheren Subventionen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Leistungen in Zusammenhang mit der Invalidität (IV-Ergänzungsleistungen, Beiträge an sonder- und sozialpädagogische Institutionen), Leistungen für Betagte (AHV-Ergänzungsleistungen, Beiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen) und Massnahmen für Familie und Jugend (Beiträge für die sozialpädagogischen Einrichtungen und Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien).

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Der durchschnittliche jährliche Zuwachs um 4,8 % beruht in erster Linie auf der Personalaufwandentwicklung bei der Polizei mit der Schaffung von netto 55,8 VZÄ über den Betrachtungszeitraum, dem steigenden Aufwandüberschuss bei den Gerichtsbehörden (namentlich in Zusammenhang mit der Fortführung des Projekts E-Justice) sowie der Zunahme im Strafvollzug (namentlich höhere Abschreibungen in Zusammenhang mit dem Investitionsvorhaben bei der FRSA).

Verkehr

Die Ausgaben für Aufgaben im Bereich des Verkehrs nehmen um netto 19,5 Millionen Franken und damit im Jahresdurchschnitt 2,25-mal stärker zu als der Nettoaufwand aller Aufgabenbereiche zusammen (3,2 %). Die Zuwachsrate zwischen Voranschlag 2023 und Finanzplan 2021 liegt bei 7,2 % und ist auf den Willen des Staatsrats zurückzuführen, die Mobilität zu einer der grossen Prioritäten dieser Legislatur zu machen, in Verbindung mit der neuen ad-hoc-Gesetzgebung und den Massnahmen des Klimaplanes. 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, Beteiligung am BIF). Es sind auch zusätzliche Mittel für die Strassen (insbesondere die Kantonsstrassen) vorgesehen, um der vom Grossen Rat im Rahmen des neuen Mobilitätsgesetzes beschlossenen Übernahme von Gemeindestrassen Rechnung zu tragen. Diese führt einerseits zu höheren Unterhaltskosten und andererseits zu höheren Abschreibungen aufgrund der höheren Investitionen.



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 2026 allerdings nur zu 93 % gedeckt werden, während er 2023 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 rund 3/4 der laufenden Nettoausgaben.

2.5.2 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 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
Sachgüter des Staates (einschl. Darlehen und Beteiligungen)	180,9	158,5	231,4	211,4	223,2	202,1	208,7	186,8
Investitionsbeiträge	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

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

- › der Abschluss verschiedener Grossprojekte der vorhergehenden Legislatur: Kantons- und Universitätsbibliothek, Kollegium Hl. Kreuz, Campus Schwarzsee, Freiburger Strafanstalt (Erweiterung), Agroscope Liebefeld-Posieux;
- › der Start grosser Bauprojekte: Naturhistorisches Museum, Universität, Zentralgefängnis (Umzug), Grangeneuve, SIC, Schloss Bulle;
- › der Erwerb von Liegenschaften für Verwaltungszwecke;
- › die Lancierung verschiedener Projektstudien für Vorhaben, deren Umsetzung sich über die laufende Legislatur hinaus ziehen dürfte, z.B. Kollegium St. Michael, Kollegium des Südens, Umfahrungsstrassen und Gebäudesanierungen;
- › die Darlehen, namentlich das Darlehen für die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) und das HFR (Investitionen);
- › die Unterstützung von Investitionen der Gemeinden oder Dritter, namentlich in den Bereichen Sport, Energie, Berufsbildung, zugunsten des Smart Living Lab-Projekts (SLL), für den Bau von Zivilschutzanlagen oder für den Agglomerationsverkehr.

2.6 Fazit

Die Erstellung des Finanzplans 2022-2026 erfolgte in einem durch ein besonders hohes Mass an Ungewissheit geprägten Kontext, was das Erreichen eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts komplexer machte.

Während sich bezüglich der Gesundheits- und Konjunkturlage zu Beginn des Jahres 2022 eine Entspannung abzeichnete, hatte der bewaffnete Konflikt in Osteuropa erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in allen europäischen Ländern und sogar darüber hinaus. Das geopolitische Gleichgewicht wurde stark erschüttert, und das globale Wachstum hat sich deutlich verringert. Die Gefahr einer bevorstehenden Energieknappheit bringt ein in den letzten Jahrzehnten nie dagewesenes Mass an Unsicherheit. Darüber hinaus erfordert der Anpassungsbedarf aufgrund des Klimawandels eine Neuausrichtung der öffentlichen Politik und zusätzliche Mittel, um die zu erwartenden Auswirkungen einzubeziehen und zu antizipieren.

Trotz dieser widrigen Umstände und einer Reihe von sich tendenziell überlagernder Krisen hat sich die kantonale Wirtschaft bisher bemerkenswert widerstandsfähig gezeigt und lässt positive Entwicklungsperspektiven erkennen. Die umfangreiche finanzielle Unterstützung, die die öffentliche Hand während der COVID-19-Krise bereitgestellt hatte, erwies sich als entscheidend für die Substanzerhaltung zahlreicher Unternehmen und Arbeitsplätze im Kanton.

Die Endergebnisse des Finanzplans zeigen, dass ein grosser Schritt in Richtung Haushaltsgleichgewicht 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 zum Ausdruck bringt. Das Ziel bestand vorrangig darin, die Qualität der bestehenden Leistungen aufrechtzuerhalten und die notwendigen Mittel in den von der Regierung festgelegten primären Bereichen einzusetzen, mit einem ehrgeizigen Investitionsprogramm, das zur Modernisierung, Sanierung und Rationalisierung der Infrastruktur und der Funktionsweise des Staates beitragen soll.

Mit der Finanzplanung können die Finanzperspektiven des Staates bis 2026 ausgelotet und sich abzeichnende potenzielle Schwierigkeiten antizipiert werden. Auch wenn die Prognosen immer von Unwägbarkeiten beeinflusst werden können, bleibt diese zukunftsgerichtete Finanzplanung ein notwendiges Steuerungsinstrument für den Staatshaushalt. Gemäss Finanzplan sollte 2024 - Anpassungen vorausgesetzt - ein ausgeglichener Voranschlag erreicht werden können. Für die Jahre 2025 und 2026 sieht es schwieriger aus und das Haushaltsgleichgewicht rückt in weite Ferne, umso mehr als sich über kurz oder lang Herausforderungen sowohl auf der Aufwandseite (Lohnsummenent-

wicklung, potenzielle neue Ausgaben) als auch auf der Ertragsseite (Auswirkungen der Steuersenkungen, Trends und mögliche Anpassungen des Finanzausgleichssystems, Unsicherheiten bei den SNB-Ausschüttungen) abzeichnen. Es gilt also, besonders aufmerksam zu bleiben und weiterhin eine vorsichtige und rigorose Finanzpolitik zu verfolgen. Die hohen jährlichen Aufwandüberschüsse mahnen zu erhöhter Wachsamkeit bei der Verwendung der öffentlichen Gelder. Entscheidend wird sein, für die kommenden Voranschlagsjahre Prioritäten festzulegen und besondere Massnahmen zu ergreifen, mit denen bei Bedarf den sich abzeichnenden Tendenzen entgegengewirkt und ein nachhaltig ausgeglichener Kantonshaushalt im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gewährleistet werden kann.

Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

	Voranschlag 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
A. Sachgüter								
BAKD								
Kollegium Hl. Kreuz	6,9	6,9	–	–	–	–	–	–
Kollegium St. Michael	–	–	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Kollegium des Südens	1,7	1,7	5,0	5,0	0,8	0,8	1,0	1,0
Pädagogische Hochschule	–	–	0,2	0,2	0,7	0,7	1,0	1,0
Universität	14,0	12,0	13,3	10,8	14,3	12,6	31,5	26,0
Kantons- und Universitäts- bibliothek	20,0	16,2	20,0	16,2	19,0	15,4	2,5	2,0
Naturhistorisches Museum	4,0	4,0	7,0	7,0	10,0	10,0	12,0	12,0
SJSD								
Polizei	2,0	1,9	8,6	8,6	4,1	4,1	0,9	0,9
Freiburger Strafanstalt	13,0	10,6	15,4	14,4	11,0	9,5	7,9	6,5
Campus Schwarzsee	8,0	8,0	7,9	7,9	–	–	–	–
ILFD								
LSVW	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
Landwirtschaftliches Insti- tut des Kantons Freiburg	4,7	4,7	7,5	7,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Waldungen	1,3	1,3	1,3	1,3	0,7	0,7	0,7	0,7

	Voranschlag 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
VWBD								
Lehrwerkstätten	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
Hochschule für Technik und Architektur	1,2	1,2	–	–	3,8	3,8	3,8	3,8
GSD								
Asylwesen (Gebäude für Asylsuchende)	–	–	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
FIND								
ITA: IT-Verkabelung	0,3	0,3	0,7	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3
Kantonale Steuerverwal- tung (Liegenschaftsaus- bau)	0,8	0,8	–	–	–	–	–	–
RIMU								
Kantons- und Haupt- strassen	25,2	22,4	30,6	29,8	34,3	33,8	35,3	34,8
Tiefbau	1,4	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
Hochbauamt: ALP Grange- neuve / Schlösser / SIC / Staatskanzlei / Kathedrale St. Nikolaus (Beleuchtung), Chemin Musée 4 / Faver- ges / Arsenaux 41 / Ver- schiedene Gebäudesanie- rungen	33,4	33,4	53,6	53,0	73,7	71,2	60,4	57,7
Liegenschaftskäufe	16,0	16,0	8,0	8,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	154,1	143,0	182,9	174,2	186,2	176,4	171,8	161,2

Sachgüter & Darlehen und Beteiligungen

	Voranschlag 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
B. Darlehen und Beteiligungen								
BAKD								
Ausbildungsdarlehen	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1
Darlehen für SLSP (KUB)	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1	–	–0,1
ILFD								
Darlehen des Landwirtschaftsfonds	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4	3,5	–1,4
VWBD								
Darlehen KAAB	15,2	15,2	8,4	8,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Darlehen Neue Regionalpolitik	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8	1,0	–0,8
GSD								
Darlehen HFR (für Investitionen)	–	–	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
FIND								
Darlehen FTTH	–	–	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Wertschriftenkäufe	6,6	6,6	29,1	29,1	21,6	21,6	21,6	21,6
Spitäler (Rückzahlung der Darlehen)	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1	–	–3,1
RIMU								
Verkehr (Rückzahlung der Darlehen)	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0	–	–1,0
Total	26,8	15,5	48,5	37,2	37,0	25,7	36,9	25,6

Investitionsbeiträge

	Voranschlag 2023		Finanzplan 2024		Finanzplan 2025		Finanzplan 2026	
	Mio.		Mio.		Mio.		Mio.	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
BAKD								
Kultur	–	–	0,6	0,6	–	–	–	–
SJSD								
Zivilschutz	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Sport	1,0	1,0	3,0	3,0	5,0	5,0	10,0	10,0
ILFD								
Bodenverbesserungen	19,6	8,4	17,9	8,2	18,4	8,7	19,1	9,4
VWBD								
SLL-Gebäude	8,1	7,0	8,0	6,9	–	–	–	–
Berufsbildung	10,0	10,0	5,7	5,7	–	–	–	–
Energie	33,7	33,7	33,7	33,7	23,5	23,5	23,5	23,5
RIMU								
Agglomerationsprojekte	3,1	–	14,6	–	15,0	–	9,4	–
Verkehr	3,5	3,5	6,9	6,9	7,7	7,7	11,0	11,0
Strassen (Lärmbekämpfung)	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Wasserbau und Abwasser- reinigung	13,9	1,6	15,8	1,8	27,7	2,0	26,6	2,1
Umweltschutz	1,1	–	1,2	–	1,3	–	1,4	–
Primarschulbauten	2,6	2,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Orientierungsschulbauten	4,7	4,7	4,5	4,5	4,2	4,2	4,7	4,7
Total	102,9	74,1	115,2	74,6	106,1	54,4	109,0	64,0
Total der Investitionen	283,8	232,6	346,6	286,0	329,3	256,5	317,7	250,8

3. Die Grundzüge des Regierungsprogramms der Legislaturperiode 2022-2026

Zur Erinnerung: Der Staatsrat legte sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2022- 2026 am 8. Juni dieses Jahres vor. Im Folgenden finden Sie eine Zusammenfassung der Schwerpunkte des Programms und unter [diesem Link die vollständige Version](#).

Eine Vision 2035

Ein Kanton, der etwas wagt, der innovativ und naturverbunden, florierend und harmonisch ist, der Kulturen und Sprachen verbindet und eine nachhaltige Lebensqualität anstrebt.

- › Es handelt sich um eine Vision, **um unseren Kanton zu profilieren und uns zwischen den grossen Wirtschaftszentren des Landes hervorzuheben** und gleichzeitig unsere Ambitionen in den Bereichen nachhaltige Entwicklung und Innovation zu bekräftigen.
- › Es handelt sich um eine Vision, welche die Überlegungen widerspiegelt, die wir angestellt haben, **um uns die Welt, die wir uns für unsere Jugendlichen von morgen wünschen**, und das Erbe, das wir ihnen hinterlassen möchten, vorzustellen.
- › Es handelt sich um eine Vision, die es ermöglicht, **ein Programm zu entwickeln**, das weit über die nächste Legislaturperiode hinausgeht und **dessen Auswirkungen sich auf unsere Jugend auswirken werden**.

Werte

Der Staatsrat stützt sich auf Werte, die seine Arbeitsweise bestimmen und die es ihm ermöglichen, eine starke Vision für die Zukunft des Kantons zu entwickeln:

Agilität - Nachhaltigkeit - Bürgerorientierung

Ein Regierungsprogramm, das sowohl ehrgeizig als auch realistisch ist

Um sich in die Welt von morgen zu versetzen, baut der Staatsrat sein Handeln auf den drei grundlegenden Säulen der Nachhaltigen Entwicklung auf: ökologische Verantwortung, wirtschaftliche Effizienz und sozialer Zusammenhalt.

Diese drei Säulen werden an die Verhältnisse des Kantons Freiburg angepasst und bilden die strategischen Stossrichtungen der Legislaturperiode:

1. Wirtschaft und Innovation

- › Der Staatsrat will den ersten Schwerpunkt auf die digitale Bildung legen, um der Jugend die nötigen Werkzeuge in die Hand zu geben, damit sie sich in der Welt von morgen profilieren kann.
- › Er verpflichtet sich ausserdem, die Bemühungen zur Förderung von Innovationen fortzusetzen, und will Kultur und Kulturerbe zu Schlüsseltrümpfen der Positionierung für einen nachhaltigen Tourismus machen.

2. Sozialer Zusammenhalt

- › Die Regierung räumt der Stärkung der Gesundheitsstrukturen Priorität ein, um den Freiburgerinnen und Freiburgern ein bürgernahes und qualitativ hochwertiges Gesundheitssystem zu bieten, das harmonisch in die nationale Gesundheitslandschaft integriert ist.
- › Um eine resiliente Gesellschaft zu gewährleisten, will der Staatsrat auch weiterhin Schritte unternehmen, um die Gesundheit und das Zusammenleben zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf dem Sport liegt. Besondere Anstrengungen werden der Unterstützung der Jugend und dem Schutz gefährdeter Personen gewidmet.

3. Ökologischer Wandel

- › Der Staatsrat legt den Schwerpunkt auf die Umsetzung der Politik, die im Rahmen des «Klimaplan», der am Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedet wurde, zum Ausdruck kommt.

Ziele:

- Natürliche Ressourcen schonen
 - Anpassung an den Klimawandel, um den Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Kantons weiterhin ein qualitativ hochwertiges Lebensumfeld bieten zu können
-
- › Die Regierung will ausserdem die Energiewende beschleunigen und die Politik der nachhaltigen Mobilität konkretisieren, indem sie versucht, die Auswirkungen menschlicher Aktivität auf die Umwelt zu verringern.

Diese drei strategischen Stossrichtungen stützen sich auf zwei Katalysatoren, welche die Grundlagen unserer Entwicklung bilden:

4. Governance

Gemeinwesen verfügen bis 2026 über einen erneuerten Rechtsrahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Organisation agiler und widerstandsfähiger zu gestalten. Die Zweisprachigkeit wird als wichtiger Trumpf des Kantons gefördert.

5. Digitalisierung

Der Staat setzt die Digitalisierung der öffentlichen Leistungen über den virtuellen Schalter fort und stärkt die allgemeine digitale Sicherheit. Der Staat trägt zur Stärkung der Cybersicherheit für Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons bei.

Das Regierungsprogramm wurde vor dem detaillierten Finanzplan ausgearbeitet und veröffentlicht

Mehr Agilität und Geschwindigkeit ermöglichen und strategische Überlegungen erleichtern.

- › Der Staatsrat veröffentlicht sein Regierungsprogramm zum ersten Mal, bevor er es vollständig im Finanzplan umgesetzt hat; dieser wird seinerseits Ende des Jahres vorliegen.
- › Die finanziellen Mittel und die Ressourcen (insbesondere die Humanressourcen) werden jedoch die Geschwindigkeit der Umsetzung bestimmter Projekte des Regierungsprogramms diktieren, um das von der Finanzgesetzgebung geforderte Gleichgewicht des Finanzplans zu gewährleisten.

Schwerpunktt Themen, um die positiven Auswirkungen, von denen unsere Jugend von morgen profitieren kann, zu maximieren

1. Strategische Stossrichtung: Wirtschaft und Innovation - Digitale Ausbildung und Bildung

Priorität: Die Strategie der digitalen Bildung erstellen

- › Der Staatsrat hat beschlossen, eine umfassende Strategie für die digitale Bildung in den Freiburger Schulen der obligatorischen Schulzeit und in den Sonderschulen zu entwickeln. Diese zielt auf die Schaffung eines klaren und harmonischen Rahmens ab, um die Schulleitungen beim Übergang zur Integration der digitalen Medien in den Unterricht sowohl auf didaktischer, Hardware- als auch organisatorischer Ebene zu unterstützen.

- › Auswirkung: Die Anpassung der Schule an die digitale Transformation der Gesellschaft wird die Autonomie der Schülerinnen und Schüler auf dem Arbeitsmarkt durch die Erhöhung ihrer Kompetenzen im digitalen Bereich verbessern.

Ein weiteres wichtiges Thema: die Bemühungen zur Förderung von Innovationen fortsetzen

- › Weiterer Ausbau der Wirtschaft des Kantons mit Schwerpunkt auf der Bioökonomie mit dem Lebensmittelsektor, der Industrie 4.0 und der Stärkung der diversifizierten Wirtschaft. Der Kanton will auch das unternehmerische Potenzial seiner Jugend nutzen und insbesondere neu entstehende Ökosysteme fördern, indem er Unternehmen, öffentliche und private Forschungszentren sowie Hochschulen zusammenbringt.

2. Strategische Stossrichtung: Gesellschaftlicher Zusammenhalt - Gesundheit und Gesundheitsstrukturen

Priorität: Unterstützung der Entwicklung der Gesundheitsinfrastruktur

- › Der Kanton bereitet sich auf künftige Herausforderungen im Gesundheitswesen vor, indem er ein koordiniertes und bereichsübergreifendes Ökosystem schafft. Er konkretisiert die Anpassung und Stärkung der Gesundheitsstrukturen, um eine bürgernahe und qualitativ hochwertige Versorgung zu gewährleisten, die den Bedürfnissen seiner Bevölkerung entspricht. Er unterstützt die Umsetzung der Strategien des HFR, des FNPG und des HIB, indem er deren finanzielle Nachhaltigkeit und gleichzeitig den Zugang zu den Leistungen in den beiden Kantonssprachen sicherstellt.
- › Auswirkung: eine Verbesserung der Infrastruktur und Ausstattung der öffentlichen Spitäler und eine Anpassung des Angebots in den Einrichtungen, um einem nachgewiesenen Bedarf gerecht zu werden.

3. Strategische Stossrichtung: Ökologischer Wandel - Klimaplan und Erhaltung der natürlichen Ressourcen

Priorität: Den Klimaplan umsetzen

- › Der Staat entfaltet eine bereichsübergreifende Politik zur Erhaltung des Klimas, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität. Dazu legt er neue Strategien für den Bodenschutz, die Biodiversität und die Kreislaufwirtschaft fest.
- › Es setzt die verschiedenen Pläne und Strategien um, die er sich in den letzten Jahren gegeben hat, wie etwa die Strategie der nachhaltigen Entwicklung, den Sachplan Gewässerbewirtschaftung oder den kantonalen Klimaplan.
- › Auswirkung: Der Staat setzt den kantonalen Klimaplan um. Auf diese Weise sorgt er dafür, dass die mit dem Klimawandel verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Schäden verringert werden.

4. Katalysator: Governance - Regionale Governance und Zweisprachigkeit

Priorität: Die Organisation der Gemeinwesen modernisieren

- › Der Staat modernisiert die Organisation der Gemeinwesen auf lokaler und regionaler Ebene.
- › Er klärt die Governance der regionalen Ebene und schlägt Organisationsmodelle vor, damit öffentliche Politik, die über die Gemeindegrenzen hinausgeht, von den lokalen Behörden wahrgenommen werden kann.

5. Katalysator: Digitalisierung – Virtueller Schalter, Digitalisierung und digitale Sicherheit

Priorität: Den virtuellen Schalter einrichten

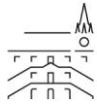
- › Die Gemeinwesen setzen ihre Bemühungen um die Digitalisierung ihrer Aktivitäten und Prozesse fort, um schrittweise die Leistungen des Staates und der Gemeinden in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.
- › Der virtuelle Schalter etabliert sich allmählich als einheitliches Zugangportal für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Institutionen.

Ein weiteres wichtiges Thema: die Stärkung der Cybersicherheit für die Unternehmen und die Bevölkerung des Kantons

- › Der Kanton Freiburg spielt mit seinen Hochschulen eine führende Rolle im Bereich der Digitalisierung und insbesondere der Cybersicherheit.

Schlussfolgerung

- › Der Staatsrat ist überzeugt, dass Freiburg über zahlreiche Trümpfe verfügt, um sich zum Wohl seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu profilieren: intakte Natur, solide Wurzeln, eine resiliente Wirtschaft, gesunde Finanzen.
- › Der Staatsrat will alles daran setzen, die Erwartungen zu erfüllen. Ausserdem soll die bereichsübergreifende und multidisziplinäre Zusammenarbeit weiter gestärkt und zum Vorbild genommen werden, um den Dienst an der Allgemeinheit zu optimieren.



Levrat Marie, Zurich Simon

Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-198 « Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! »

Réception au SGC : 18.11.22

Dépôt

Nous demandons la procédure accélérée (art. 174 LGC) pour la motion intitulée « Folie des primes maladies : soulager rapidement et efficacement la population fribourgeoise ! » afin que la réponse du Conseil d'Etat à cette motion soit rendue suffisamment tôt pour que celle-ci puisse être traitée lors de la session de février 2023.

Les primes d'assurance maladie vont augmenter drastiquement pour les Fribourgeoises et Fribourgeois dès 2023. L'augmentation va peser environ 15 % du revenu brut médian dans le canton, ce qui est une augmentation énorme et peu supportable pour de nombreux citoyennes et citoyens. Pour y faire face, une mesure de soulagement des ménages est nécessaire rapidement. Par ailleurs, il s'agit juste d'une question financière qui peut être traitée rapidement par les services de l'Etat. Ainsi, un traitement de cette motion en février semble tout à fait approprié.

—



Message 2020-DEE-2

23 août 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR) – Fonds Ra&D

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2014 sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR).

Le présent message est rédigé selon le plan suivant:

1. Contexte	1
1.1. Postulat 2016-GC-77	1
1.2. Engagements financiers pour la HES-SO//FR	2
1.3. Financement de la Ra&D	2
2. Modifications légales	3
2.1. Généralités	3
2.2. Commentaire détaillé par article	3
2.3. Les règlements	3
3. Résultat de la consultation restreinte	3
4. Conséquences financières et en personnel	3
4.1. Conséquences financières	3
4.2. Conséquences en personnel	3
5. Répartition des tâches Etat-communes	4
6. Effets sur le développement durable	4
7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	4
8. Référendums législatif et financier	4

1. Contexte

1.1. Postulat 2016-GC-77

La loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR; [RSF 432.12.1](#)) actuellement en vigueur a été adoptée le 15 mai 2014. Il s'agit d'une loi moderne et relativement récente, qui a fait ses preuves.

Suite dépôt du [Postulat 2016-GC-77](#) Berset Solange/Mesot Roland «Création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos hautes écoles spécialisées HES», en date du 12 novembre 2019, le Conseil d'Etat a soumis son [Rapport sur postulat 2017-DEE-39](#) au Grand Conseil. Dans le cadre dudit rapport, le Conseil d'Etat conclut qu'il souhaite privilégier l'utilisation des instruments existants et propose

«d'aménager la loi LHES-SO//FR ainsi que les règlements financiers et de gestion des fonds Ra&D de la HES-SO//FR afin de permettre à la HES-SO//FR d'alimenter ses fonds Ra&D» (rapport, chiff. 4 p. 9).

Ainsi, le présent projet de loi modificatrice concrétise cette proposition et offre des mesures permettant le financement des Fonds de recherche et de développement de la HES-SO//FR (ci-après – «Fonds Ra&D») par l'Etat de Fribourg. A terme, ce projet permettra l'utilisation des Fonds Ra&D comme effet de levier pour attirer des fonds exogènes et d'augmenter ainsi la part des fonds considérés comme des fonds de tiers par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), et par là améliorer la capacité de la HES-SO à obtenir des subventions fédérales.

1.2. Engagements financiers pour la HES-SO//FR

Au cours des dernières années, une grande partie des coûts induits par la croissance des effectifs étudiants à la HES-SO//FR a été reportée sur le canton de Fribourg. L'effort de l'État de Fribourg, via la couverture de l'excédent de charges, a sensiblement augmenté. Pour faire face à l'augmentation considérable du nombre d'étudiants, la part du personnel dédié à l'enseignement a été renforcée.

En outre, il convient de relever que l'État de Fribourg a consenti ces dernières années d'importants investissements en infrastructures en faveur de la HES-SO//FR, compte tenu notamment de la construction du bâtiment Mozaïk pour la Haute école de santé Fribourg (HEdS-FR) et la Haute école de travail social Fribourg (HETS-FR) (Message n° 243 du 3 mai 2011) et de la rénovation des infrastructures de la Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR). Le canton a également accordé un crédit de 25 millions de francs pour la construction du bâtiment expérimental Smart living Building destiné à la recherche de la HES-SO//FR, de l'Université et de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL; [Message 2014-DEE-22](#)).

1.3. Financement de la Ra&D

1.3.1. Base légale actuelle

- a) *Financement direct*: le droit actuellement en vigueur, par le biais de l'article 53 al. 3 let. b de la Convention intercantonale HES-SO ([RSF 432.11.1](#)), autorise déjà les cantons ou régions à «*financer directement les hautes écoles pour les activités de recherche et autres missions relevant de la stratégie cantonale*». Cette option permet donc à chaque canton d'investir ou non de manière *directe* dans le domaine de la recherche par le biais de ses hautes écoles. Elle n'a toutefois pas été reprise «telle quelle» dans la loi cantonale fribourgeoise.
- b) *Financement indirect*: en plus de sa contribution au Fonds de recherche et d'impulsion (FRI)¹, intégrée dans le total de la contribution cantonale à la HES-SO, le canton de Fribourg finance la Ra&D effectuée au sein de la HES-SO//FR de manière *indirecte* par la couverture de l'excédent des charges, en vertu de l'article 61 al. 2 LHES-SO//FR et conformément à l'article 53, al. 3, let. a de la Convention intercantonale.

1.3.2. Système proposé

- a) *Utilisation des instruments existants*: afin de soutenir la mission de Ra&D des quatre Hautes écoles de la HES-SO//FR, le Conseil d'Etat souhaite privilégier l'utilisation des instruments existants dans le droit cantonal fribourgeois et ainsi permettre le financement des Fonds Ra&D de la HES-SO//FR par l'État de Fribourg. Une telle solution remplace la création d'un fonds avoisinant les 50 millions de francs proposée par le postulat 2016-GC-77. Ainsi, les instruments de financement mis au bénéfice de la HES-SO//FR seront mieux exploités et l'alimentation des fonds existants en sera facilitée.

Avec cette solution, l'alimentation des fonds Ra&D des hautes écoles spécialisées et de la direction générale par l'Etat pour financer des projets Ra&D de portée cantonale pourra être décidée par le Conseil d'Etat, dans le cadre de la clôture des comptes de l'Etat de Fribourg. Ainsi, en cas d'exercice excédentaire, il pourra attribuer une partie de cet excédent aux fonds existants. L'utilisation de ces moyens sera destinée au financement de projets ayant des retombées industrielles, économiques, socio-sanitaires ou culturelles directes pour le canton.

- b) *Formalisation d'une pratique*: la modification légale essentielle proposée est une formalisation d'une «pratique» qui a déjà été utilisée à la clôture des comptes. Cette «pratique», déjà appliquée à la HES-SO//FR et à l'Université de Fribourg aux comptes 2019, a ainsi permis d'attribuer à chaque institution un montant de 8 millions de francs pour leur fonds respectif, soit un total de 16 millions de francs. Au 31 décembre 2021, le solde des fonds Ra&D de la HES-SO//FR était de 9 513 132 francs.

Ainsi, cette manière de procéder permettra de pérenniser à long terme le soutien à la Ra&D des quatre hautes écoles spécialisées fribourgeoises de la HES-SO//FR, au bénéfice du canton et de l'économie fribourgeoise. De surcroît, cela contribuera à accroître la visibilité de la HES-SO//FR tout en incitant, notamment (*mais pas que*), le développement de projets pluridisciplinaires impliquant plusieurs des quatre établissements fribourgeois.

1.3.3. Equivalence des systèmes au niveau fribourgeois

L'adaptation proposée en termes d'alimentation rejoint les mécanismes généraux d'alimentation des fonds de recherches des autres hautes écoles.

¹ Le règlement du FRI est consultable sur le site de la HES: www.hes-so.ch -> La HES-SO -> A propos -> Conventions et règlements -> Recherche appliquées et développement (Ra&D)

2. Modifications légales

2.1. Généralités

Une extension de l'article 56 LHES-SO//FR avec un renvoi à cette disposition permettra à l'Etat d'alimenter des fonds existants pour le financement de projets de recherche de portée cantonale.

L'approbation de cette extension induira la modification des règlements suivants:

- > Règlement du 1^{er} mai 2016 sur la gestion financière et les normes comptables de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (ci-après: Règlement sur la gestion financière), en particulier les articles 9 et 12;
- > Règlement interne du 1^{er} juillet 2016 des fonds de recherche appliquée et de développement des écoles de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (ci-après: Règlement interne des fonds)¹, en particulier les articles 1, 2, 3 et 4.

A la suite des travaux parlementaires, ces modifications devront être soumises à l'approbation respectivement du Conseil d'Etat (art. 59 al. 4 LHES-SO//FR) et de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF (art. 57 al. 3 LHES-SO//FR).

2.2. Commentaire détaillé par article

L'article 56 alinéa 1 LHES-SO//FR est modifié afin d'offrir aussi à la direction générale de la HES-SO//FR la compétence de disposer d'un fonds Ra&D pour permettre le financement de projet HES-SO//FR interdisciplinaire impliquant plusieurs de ses écoles.

L'alinéa 2 modifié permettra d'alimenter les fonds Ra&D par une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions.

Le nouvel alinéa 2^a permettra d'alimenter les fonds Ra&D par une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat de Fribourg.

L'alinéa 3 modifié permettra de couvrir les frais liés à des nouveaux projets stratégiques dans le domaine de l'ingénierie de la formation et de la Ra&D, en conformité avec la stratégie cantonale et la Convention HES-SO.

L'article 57 alinéa 1^a (nouveau) définit le comité de gestion du Fonds Ra&D de la direction générale HES-SO//FR.

2.3. Les règlements

La commission parlementaire saisie du projet a été informée des projets d'adaptation du Règlement sur la gestion financière ainsi que du Règlement interne des fonds.

3. Résultat de la consultation restreinte

Une consultation restreinte interne à l'administration a été conduite du 15 décembre 2021 au 31 janvier 2022. Elle a concerné les Directions et Services suivants: Direction des finances (DFIN) et Administration des finances (AFIN), anc. Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS; nouvellement: Direction de la formation et des affaires culturelles; DFAC) et le Service des affaires universitaires (SAFU), le Service de la législation (SLeg) ainsi que la Direction générale de la HES-SO//FR; cette dernière a consulté à la suite son Conseil représentatif.

Les remarques ont principalement porté sur des questions de financement et de contrôle, sous l'angle de la conformité à la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) et de l'égalité de traitement entre hautes écoles.

4. Conséquences financières et en personnel

4.1. Conséquences financières

Dès lors qu'ils ne sont alimentés que par des excédents à la clôture des comptes de fonctionnement de l'Etat ou par d'éventuelles recettes découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions, le présent projet n'entraîne pas d'incidence directe sur le budget annuel de l'Etat, tel qu'approuvé par le Grand Conseil.

En contribuant à l'alimentation des fonds de la HES-SO//FR et de ses quatre hautes écoles, l'Etat permet à ces dernières une utilisation desdits fonds en vue de réaliser des projets Ra&D dont le financement peut être complété par des fonds de tiers. Ces derniers étant reconnus comme fonds de tiers par le SEFRI, ils contribuent ainsi à améliorer la capacité de la HES-SO à obtenir des subventions fédérales pour la recherche et l'innovation. De cette manière, la participation de l'Etat de Fribourg peut être considéré comme un investissement à long terme, créant ainsi un cercle vertueux.

4.2. Conséquences en personnel

A terme, le projet permet d'augmenter la part temporelle du corps professoral annoncé comme actif en Ra&D, et donc de se rapprocher des objectifs prévus à l'article 55 LHES-SO//FR.

¹ Ces règlements sont consultables sur le site de la HES-SO//FR: www.hefr.ch -> organisation -> cadre légal

5. Répartition des tâches Etat-communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches Etat-communes.

6. Effets sur le développement durable

Le projet de loi n'a pas d'incidence directe sur le développement durable. Il n'a donc pas été évalué à l'aide de la Boussole 21.

7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

8. Référendums législatif et financier

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.



Botschaft 2020-DEE-2

23. August 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) – aF&E-Fonds

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG).

Die Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Hintergrund	5
1.1. Postulat 2016-GC-77	5
1.2. Finanzieller Aufwand zugunsten der HES-SO//FR	6
1.3. Finanzierung der aF&E	6
2. Änderungen an der Gesetzgebung	7
2.1. Allgemeines	7
2.2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	7
2.3. Reglemente	7
3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens	7
4. Personelle und finanzielle Auswirkungen	7
4.1. Finanzielle Auswirkungen	7
4.2. Personelle Auswirkungen	7
5. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	8
6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	8
7. Vereinbarkeit mit der Verfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht	8
8. Gesetzes- und Finanzreferendum	8

1. Hintergrund

1.1. Postulat 2016-GC-77

Das aktuelle Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG; [SGF 432.12.1](#)) ist seit dem 15. Mai 2014 in Kraft. Es handelt sich um ein modernes und relativ neues Gesetz, das seinen Nutzen erwiesen hat.

Infolge des [Postulats 2016-GC-77](#) Berset Solange, Mesot Roland «Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen (FH)» hat der Staatsrat am 12. November 2019 dem Grossen Rat seinen [Bericht 2017-DEE-39](#) vorgelegt. In diesem Bericht legt der Staatsrat dar, dass er vorzugsweise bestehende Instrumente nutzen möchte, und schlägt vor, das HES-SO//

FRG und die Finanz- und Fondsreglemente der HES-SO//FR anzupassen, damit sie es der HES-SO//FR ermöglichen, ihre aF&E-Fonds zu speisen (Bericht, Kap. 4, S. 19).

Die vorliegende Gesetzesänderung setzt diesen Vorschlag um und enthält Massnahmen zur Finanzierung der Fonds für Forschung und Entwicklung der HES-SO//FR (aF&E-Fonds) durch den Staat Freiburg. Langfristig soll es diese Vorlage ermöglichen, von der Hebelwirkung der aF&E-Fonds zu profitieren, um mehr externe Mittel zu erhalten und so den Finanzierungsanteil zu steigern, der vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) als Drittmittel anerkannt wird, wodurch die HES-SO mehr Bundesbeiträge erhält.

1.2. Finanzieller Aufwand zugunsten der HES-SO//FR

In den vergangenen Jahren mussten die Kosten aufgrund der zunehmenden Studierendenbestände an der HES-SO//FR grösstenteils vom Staat getragen werden. Dies hatte zur Folge, dass der Staat Freiburg zur Deckung der Kostenüberschüsse deutlich mehr Mittel einsetzen musste. Aufgrund der starken Zunahme der Studierendenbestände, musste zudem das Personal für den Unterricht aufgestockt werden.

Der Staat Freiburg hat in den vergangenen Jahren ausserdem bedeutende Investitionen in die Infrastruktur der HES-SO//FR genehmigt, und zwar insbesondere den Bau des Gebäudes Mozaik für die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) und die Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) (Botschaft Nr. 243 vom 3. Mai 2011) sowie die Infrastrukturerneuerung der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR). Der Staat hat zudem einen Kredit von 25 Millionen Franken für den Bau des Versuchsgebäudes Smart Living Building gutgeheissen, das für die Forschung der HES-SO//FR, der Universität und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETH Lausanne) bestimmt ist (Botschaft 2014-DEE-22).

1.3. Finanzierung der aF&E

1.3.1. Derzeitige gesetzliche Grundlage

- a) *Direkte Finanzierung*: Artikel 53 Abs. 3 Bst. b der interkantonalen Vereinbarung der HES-SO (SGF 432.11.1) erlaubt es den Kantonen bzw. Regionen grundsätzlich schon heute, die *Forschungstätigkeiten und anderen Aufgaben der Hochschulen im Zusammenhang mit der kantonalen Strategie direkt zu finanzieren*. Folglich kann jeder Kanton selber entscheiden, ob er *direkt* in die Forschung seiner Hochschulen investieren will oder nicht. Diese Bestimmung wurde aber nicht eins zu eins in die Gesetzgebung des Kantons Freiburg aufgenommen.
- b) *Indirekte Finanzierung*: Zusätzlich zu seinem Beitrag an den Forschungs- und Impulsfonds (FRI)¹, der Teil des Kantonsbeitrags an die HES-SO ist, finanziert der Staat die aF&E an der HES-SO//FR auch *indirekt* über die Deckung der Kostenüberschüsse, dies gestützt auf Artikel 61 Abs. 2 HES-SO//FRG sowie auf Artikel 53 Abs. 3 Bst. a der interkantonalen Vereinbarung.

1.3.2. Vorgeschlagenes System

- a) *Nutzung bestehender Instrumente*: Zur Unterstützung des aF&E-Auftrags der vier Hochschulen der HES-SO//FR will der Staatsrat vorzugsweise Instrumente nutzen, die in der kantonalen Gesetzgebung bereits vorgesehen sind, um die Finanzierung der aF&E-Fonds der HES-SO//FR durch den Staat Freiburg zu ermöglichen. Statt der Schaffung eines Fonds mit einem Dotationskapital von knapp 50 Millionen Franken wie im Postulat 2016-GC-77 verlangt, wurde deshalb die vorliegende Lösung gewählt. Auf diese Weise werden die Finanzierungsinstrumente zugunsten der HES-SO//FR besser eingesetzt und die Speisung der bestehenden Fonds wird erleichtert.

Mit dieser Lösung kann der Staatsrat im Rahmen des Jahresabschlusses des Staats Freiburg beschliessen, die aF&E-Fonds der Hochschulen und der Generaldirektion zu speisen, um aF&E-Projekte von kantonaler Bedeutung zu finanzieren. Bei einem positiven Rechnungsabschluss kann er also beschliessen, den bestehenden Fonds einen Teil des Überschusses zu übertragen. Diese Mittel sind zur Finanzierung von Projekten bestimmt, die für den Kanton von direktem wirtschaftlichem, industriellem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Interesse sind.

- b) *Formalisierung einer Praxis*: Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll eine Praxis gesetzlich verankert werden, die bereits angewendet wurde. Dank dieser Praxis, die beim Rechnungsabschluss 2019 zur Anwendung kam, haben die HES-SO//FR und die Universität Freiburg je einen Betrag von 8 Millionen Franken für ihre Fonds erhalten, das heisst insgesamt 16 Millionen Franken. Am 31. Dezember 2021 belief sich der Saldo der aF&E-Fonds der HES-SO//FR auf 9 513 132 Franken.

Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Unterstützung der aF&E an den vier Hochschulen der HES-SO//FR langfristig zu gewährleisten, was dem Kanton und der Freiburger Wirtschaft zugutekommt. Ausserdem trägt dies zur Sichtbarkeit der HES-SO//FR bei und fördert namentlich (aber nicht nur) die Entwicklung von interdisziplinären Projekten, an denen mehrere der vier Freiburger Hochschulen beteiligt sind.

1.3.3. Äquivalenz der Systeme innerhalb des Kantons Freiburg

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Speisung der HES-SO//FR-Fonds an die Finanzierungsmechanismen der Forschungsfonds der anderen Hochschulen angeglichen.

¹ Das Reglement des FRI (nur auf Französisch erhältlich) befinden sich auf der Webseite der HES-SO: www.hes-so.ch/de -> Fachhochschule Westschweiz -> Über uns -> Reglemente/Rechtstexte -> Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF&E)

2. Änderungen an der Gesetzgebung

2.1. Allgemeines

Damit der Staat die bestehenden Fonds für die Finanzierung von aF&E-Projekten von kantonaler Bedeutung speisen kann, soll Artikel 56 HES-SO//FRG mit einer entsprechenden Bestimmung ergänzt werden.

Wird diese Ergänzung beschlossen, müssen die folgenden Reglemente geändert werden:

- > das Reglement vom 1. Mai 2015 über die Finanzverwaltung und die Rechnungslegungsstandards der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Finanzreglement), insbesondere Artikel 9 und 12;
- > das interne Reglement vom 1. Juli 2016 über die Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung der Hochschulen der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (internes Fondsreglement)¹, insbesondere Artikel 1, 2, 3 und 4.

Im Anschluss an die Parlamentsarbeit werden diese Änderungen dem Staatsrat (Art. 59 Abs. 4 HES-SO//FRG) beziehungsweise der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD (Art. 57 Abs. 3 HES-SO//FRG) zur Genehmigung vorgelegt.

2.2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 56 Absatz 1 HES-SO//FRG wird geändert, um der Generaldirektion der HES-SO//FR ebenfalls die Möglichkeit zu geben, über einen aF&E-Fonds zu verfügen. So kann sie interdisziplinäre HES-SO//FR-Projekte finanzieren, an denen mehrere Hochschulen zusammenarbeiten.

Absatz 2 ermöglicht es neu, die aF&E-Fonds mit einem Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse zu speisen, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren.

Der neue Absatz 2^a erlaubt es, die aF&E-Fonds mit einem Teil der Finanzierungsüberschüsse zu speisen, die beim Abschluss der Staatsrechnung festgestellt werden.

Der geänderte Absatz 3 erlaubt es, die Kosten von neuen strategischen Projekten im Bereich der Technik, der Bildung und der aF&E zu decken, wobei die kantonale Strategie und die HES-SO-Vereinbarung zu beachten sind.

Artikel 57 Abs. 1^a legt die Mitglieder des Verwaltungsausschusses des aF&E-Fonds der Generaldirektion der HES-SO//FR fest.

2.3. Reglemente

Die parlamentarische Kommission, die sich mit dem Entwurf befassen wird, wurde über die geplanten Änderungen am Finanzreglement und am internen Fondsreglement informiert.

3. Ergebnisse des eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens

Ein eingeschränktes internes Vernehmlassungsverfahren wurde vom 15. Dezember 2021 bis 31. Januar 2022 durchgeführt. In diesem Rahmen wurden die folgenden Direktionen und Dienststellen konsultiert: die Finanzdirektion (FIND) und die Finanzverwaltung (FINV), die ehemalige Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD; neu: Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten; BKAD), das Amt für Universitätsfragen (UFA), das Amt für Gesetzgebung (GeGa) und die Generaldirektion der HES-SO//FR. Diese hat ihren Repräsentativrat konsultiert.

Die Vernehmlassungsantworten betrafen hauptsächlich die Finanzierung und die Kontrolle im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) sowie die Gleichbehandlung der Hochschulen.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1. Finanzielle Auswirkungen

Da die Fonds nur durch Finanzierungsüberschüsse beim Abschluss der Staatsrechnung oder allfällige Einnahmen aus den Tätigkeiten der Hochschulen in Ausführung ihrer Aufträge finanziert werden, hat der vorliegende Entwurf keine direkten Auswirkungen auf den vom Grossen Rat genehmigten Staatsvoranschlag.

Indem die Fonds der HES-SO//FR und ihrer vier Hochschulen vom Staat gespiesen werden, können sie ihre Mittel für aF&E-Projekte einsetzen, die zusätzlich von Dritten finanziert werden können. Diese Mittel werden vom SBFI als Drittmittel anerkannt, die dazu beitragen, dass die HES-SO mehr Bundesbeiträge für die Forschung und die Innovation erhält. In diesem Sinne können die vom Staat Freiburg in die Fonds eingezahlten Mittel als eine langfristige Investition betrachtet werden, die eine Aufwärtsspirale in Gang setzt.

4.2. Personelle Auswirkungen

Langfristig wird es die Vorlage ermöglichen, dem SBFI einen grösseren Anteil an der Arbeitszeit zu melden, den das Lehrpersonal für die aF&E einsetzt, und somit dem Ziel nach Artikel 55 HES-SO//FRG näher zu kommen.

¹ Diese Reglemente befinden sich auf der Website der HES-SO//FR unter www.hefr.ch/de -> Organisation -> Rechtsrahmen.

5. Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf hat keinen direkten Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung, weshalb er nicht mit dem Kompass 21 beurteilt wurde.

7. Vereinbarkeit mit der Verfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung sowie mit dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

8. Gesetzes- und Finanzreferendum

Der Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **432.12.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DEE-2 du Conseil d'Etat du 23 août 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 432.12.1 (Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), du 15.05.2014) est modifié comme il suit:

Art. 56 al. 1 (modifié), al. 2, al. 2a (nouveau), al. 3 (modifié)

¹ Les écoles et la direction générale de la HES-SO//FR peuvent chacune disposer d'un fonds de recherche et de développement (ci-après: le(s) fonds), dont le capital et les revenus sont affectés au financement des activités de Ra&D.

² Le cas échéant, les fonds sont alimentés par:

- a) (*modifié*) une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions;

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Fonds für aF&E)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **432.12.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DEE-2 des Staatsrats vom 23. August 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 432.12.1 (Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG), vom 15.05.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 56 Abs. 1 (geändert), Abs. 2, Abs. 2a (neu), Abs. 3 (geändert)

¹ Die Schulen und die Generaldirektion der HES-SO//FR können je über einen Fonds für Forschung und Entwicklung (der Fonds) verfügen, dessen Kapital und Erträge für die Finanzierung der aF&E bestimmt sind.

² Diese Fonds werden gespeist durch:

- a) (*geändert*) einen Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren;

^{2a} Le Conseil d'Etat peut affecter une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat aux fonds des écoles et/ou de la direction générale.

³ Les fonds servent à couvrir des frais liés aux activités au sens de l'alinéa 1 du présent article pour autant qu'elles s'inscrivent dans la stratégie cantonale au sens de l'article 53 al. 3 let. b de la Convention HES-SO.

Art. 57 al. 1a (nouveau)

^{1a} Le comité de gestion du fonds de la direction générale est composé du directeur ou de la directrice générale, des directeurs et/ou directrices des quatre écoles et du responsable financier ou de la responsable financière de la HES-SO//FR.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2022.

^{2a} Der Staatsrat kann einen Teil des Finanzierungsüberschusses, der bei Abschluss der Staatsrechnung resultiert, den Fonds der Hochschulen und/oder der Generaldirektion zuweisen.

³ Die Fonds dienen zur Deckung der Kosten für Aktivitäten gemäss Absatz 1, sofern diese der kantonalen Strategie im Sinne von Artikel 53 Abs. 3 Bst. b der HES-SO-Vereinbarung entsprechen.

Art. 57 Abs. 1a (neu)

^{1a} Dem Verwaltungsausschuss des Fonds der Generaldirektion gehören die Generaldirektorin oder der Generaldirektor, die Direktorinnen und Direktoren der vier Hochschulen und die Person, die für die Finanzen der HES-SO//FR verantwortlich ist, an.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es wird rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DEE-2

Projet de loi :
Loi modifiant la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (Fonds Ra&D)

Propositions de la commission ordinaire CO-2022-018

Présidence : Solange Berset

Membres : Christel Berset, Daniel Bürdel, Lucas Dupré, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Savio Michellod, Marc Pauchard, Katharina Thalmann-Bolz, Julien Vuilleumier, Peter Wüthrich

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

I. Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR)

Art. 56 al. 2, al. 2a

² Le cas échéant, les fonds sont alimentés par :

a) les montants inscrits au budget des écoles ou de la direction générale en charge de la gestion des fonds et par une partie des excédents de recettes éventuelles découlant de l'activité des écoles menée sur l'ensemble de leurs missions ;

Anhang

GROSSER RAT

2020-DEE-2

Gesetzentwurf:
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (Fonds für aF&E)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-018

Präsidium : Solange Berset

Mitglieder : Christel Berset, Daniel Bürdel, Lucas Dupré, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Savio Michellod, Marc Pauchard, Katharina Thalmann-Bolz, Julien Vuilleumier, Peter Wüthrich

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I. Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG)

Art. 56 Abs. 2, Abs. 2a

A1

² Diese Fonds werden gespeist durch:

a) die im Haushalt der Schulen oder der für die Verwaltung der Mittel zuständigen Generaldirektion ausgewiesenen Beträge und durch einen Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse, die aus allen Aktivitäten der Schulen in Ausführung ihrer Aufträge resultieren;

^{2a} Le Conseil d'Etat peut également affecter une partie de l'excédent de financement constaté dans les comptes de l'Etat aux fonds des écoles et/ou de la direction générale.

Vote final

Par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention (deux membres excusés).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstentions (deux membres excusés).

Le 14 novembre 2022

A2

^{2a} Der Staatsrat kann ebenfalls einen Teil des Finanzierungsüberschusses, der bei Abschluss der Staatsrechnung resultiert, dem Fonds der Hochschulen und/oder der Generaldirektion zuweisen.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimme bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt) beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt).

**A2
CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (zwei Mitglieder sind entschuldigt).

Den 14. November 2022



Rapport 2022-DFIN-52

14 novembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2022-GC-119 François Ingold/Daphné Roulin – Etude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat 2022-GC-119 François Ingold et Daphné Roulin, transmis au Conseil d'Etat le 28 juin 2022, demandant la réalisation d'une étude sur les différences de traitement entre les couples concubins et mariés.

Dans un rapport du 30 mars 2022, le Conseil fédéral a présenté la situation des couples concubins par rapport aux couples mariés dans les divers domaines juridiques concernés. Ce rapport est accessible sur le site de la Confédération à l'adresse <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70845.pdf>. L'étude fédérale étant récente et très complète, il ne se justifie pas d'en réaliser une nouvelle au niveau cantonal; ce d'autant plus que la question du statut marital des individus et des conséquences de ce statut relève davantage de la législation fédérale que du droit cantonal.

Cela étant dit, le présent rapport est structuré de la manière suivante.

La première partie, qui décrit les conséquences juridiques de la relation de fait fondant le concubinage, reprend les pages 14 à 30 du rapport du Conseil fédéral précité. Pour faciliter la lecture du présent rapport, les notes de pied de page du rapport fédéral ne sont pas reproduites ici; les lecteurs et lectrices intéressés les consulteront au besoin directement dans le rapport fédéral. A noter que le Conseil d'Etat a renoncé à adapter les passages provenant directement du rapport précité aux recommandations liées au langage épïcène¹.

Par ailleurs, les ajouts concernant spécifiquement le canton de Fribourg sont insérés, entre crochets et en caractères italiques, dans le texte du rapport du Conseil fédéral. Les domaines juridiques suivants sont concernés: Droit constitutionnel (ci-après ch. 1.1), aide et prestations sociales (ci-après ch. 1.5.1), Impôts (ci-après ch. 1.5.3).

La deuxième partie esquisse les pistes d'éventuelles mesures qui pourraient être prises au niveau cantonal pour mieux encadrer le concubinage.

La troisième partie présente brièvement l'état des réflexions menées sur le plan fédéral en lien avec la possible création d'un PACS de droit fédéral.

A titre préalable et pour assurer une complète information du Grand Conseil s'agissant de la répartition de la population résidente permanente en fonction des diverses communautés de vie/ménages présents dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat a chargé le Service de la statistique de fournir les données statistiques y relatives.

Les chiffres, correspondant à des estimations à partir d'un échantillon et disponibles de l'année 2012 à l'année 2020, sont présentés dans le tableau ci-après.

A leur lecture, on constate une augmentation constante au fil des ans du nombre des personnes vivant en concubinage/union libre, et ce qu'il s'agisse de couples avec ou sans enfants. On relève également que si le nombre des couples de personnes mariées suit de manière générale également une courbe ascendante, le nombre de ces couples ayant au moins un enfant de moins de 25 ans est en diminution dans les périodes considérées.

¹ Recommandations concernant l'égalité linguistique entre femmes et hommes élaborées par la Chancellerie d'Etat et l'Office de législation et approuvées par le Conseil d'Etat.

https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-05/egalite_linguistique%20recommandations%20cantonales.pdf

<https://www.fr.ch/vie-quotidienne/demarches-et-documents/la-redaction-egalitaire-ou-redaction-epicene>.

Ménages privés selon le type de ménage Données cumulées	2012–2014		2015–2017		2018–2020	
	Nombre de ménages	Intervalle de confiance ± (en%)	Nombre de ménages	Intervalle de confiance ± (en%)	Nombre de ménages	Intervalle de confiance ± (en%)
Canton de Fribourg						
Total	120 242	0,3	126 312	0,3	133 568	0,3
Ménages non familiaux	37 667	0,7	39 663	0,7	44 194	0,8
<i>Ménages d'une personne</i>	36 065	0,5	37 926	0,4	42 062	0,6
<i>Ménages non familiaux de plusieurs personnes</i>	1 601	13,2	1 736	13,0	2 131	11,4
Ménages monofamiliaux	81 984	0,4	85 837	0,5	88 347	0,5
Couples sans enfants	32 685	0,9	33 754	0,9	35 484	0,9
Couples mariés sans enfants	23 957	1,8	24 472	1,8	25 287	1,8
Couples en union libre sans enfants	8 208	4,7	8 715	4,5	9 634	4,2
Couples homosexuels sans enfants	521	25,6	567	25,0	562	24,7
Couples avec enfant(s)	42 353	0,8	43 668	0,8	43 520	0,8
<i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans</i>	35 161	1,0	34 797	1,1	33 566	1,2
<i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. non recomposée</i>	33 796	1,3	33 232	1,4	31 974	1,4
<i>Couples mariés avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. recomposée</i>	1 365	11,1	1 565	11,0	1 592	10,4
Couples mariés avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus	3 182	7,5	4 006	6,5	4 117	6,4
Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans	3 875	6,9	4 635	6,3	5 627	5,7
<i>Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. non recomp.</i>	2 471	9,1	3 239	8,0	4 004	7,1
<i>Couples en union libre avec au moins un enfant de moins de 25 ans, fam. recomposée</i>	1 404	11,1	1 396	11,1	1 623	10,2
Couples en union libre avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus	(122)	(41,5)	(183)	(33,4)	(187)	(32,2)
Couples homosexuels avec au moins un enfant de moins de 25 ans	...	...	(37)	(81,5)	...	...
Couples homosexuels avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus	...	...	...	...	...	...
Pères et mères seuls avec enfant(s)	6 945	5,9	8 416	5,6	9 344	5,3
Mères seules avec au moins un enfant de moins de 25 ans	4 311	7,4	5 043	7,1	5 787	6,9
Mères seules avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus	1 166	14,4	1 507	12,7	1 649	12,4
Pères seuls avec au moins un enfant de moins de 25 ans	1 062	17,8	1 366	16,8	1 299	15,5
Pères seuls avec enfant le plus jeune de 25 ans ou plus	406	27,0	500	26,1	609	23,1
Ménages multifamiliaux¹⁾	592	18,6	812	16,7	1 027	13,6

¹⁾ Ménages avec au moins deux noyaux familiaux indépendants

Les éventuelles différences entre le total et la somme des nombres sont dues aux nombres arrondis

Les résultats se basent sur trois relevés structurels annuels consécutifs.

Dans les comparaisons temporelles, il faut veiller à ce que les périodes considérées ne se recoupent pas.

(): Extrapolation basée sur 49 observations ou moins. Les résultats sont à interpréter avec beaucoup de précaution.

Le relevé structurel couvre tous les ménages privés de la population résidente permanente.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)/Service de la statistique du canton de Fribourg

1. Situation des couples de concubins en droit suisse

1.1. Droit constitutionnel

La Constitution fédérale protège les unions hors mariage seulement de manière indirecte.

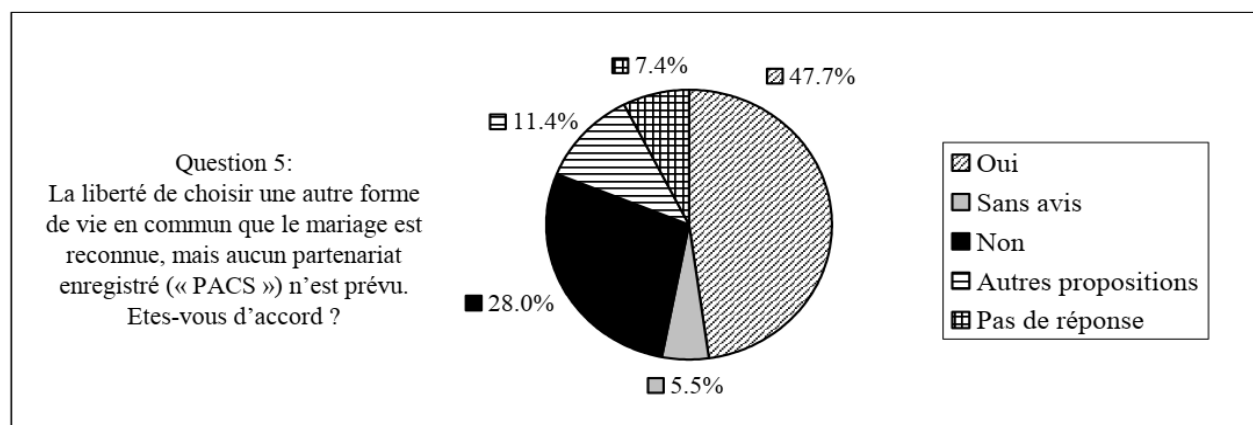
Elle interdit en effet toute discrimination en raison du «mode de vie» (art. 8, al. 2, Cst.), garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 13 Cst.) et consacre le droit au mariage et à la famille, ce qui comprend la liberté de ne pas se marier (art. 14 Cst.). Au niveau cantonal, certaines constitutions vont plus loin que la Constitution fédérale en accordant le droit au libre choix d'une autre forme de vie en commun que le mariage.

[La Constitution du canton de Fribourg reconnaît, à son article 14 al. 1, la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage. L'alinéa 2 garantit quant à lui le droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe.

Lors de l'élaboration de la Constitution, la Constituante s'est penchée sur la question des diverses formes de communautés de vie.

Dans le projet de la première lecture, l'article 15 avait la teneur suivante: «¹ Le droit au mariage est garanti. ² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue. ³ Les partenaires enregistrés, de même sexe ou de sexe opposé, et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité».

Lors de la procédure de consultation, réalisée en 2003, la question 5 avait précisément pour objet la thématique des différentes formes de communautés de vie. Elle était formulée de la manière suivante: «La liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage est reconnue, mais aucun partenariat enregistré (PACS) n'est prévu. Etes-vous d'accord?». Le résultat a été présenté par le Secrétariat de la Constituante sous la forme d'un tableau.



La Constituante a pris en compte ce résultat et le projet de la deuxième lecture a été adapté: «¹ Le droit au mariage est garanti. ² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue».

C'est lors de la troisième lecture, après l'intervention de la Commission de rédaction, que la rédaction du texte a pris, matériellement, sa forme définitive, l'article 15 étant consacré au mariage «Le droit au mariage et à la famille est garanti» et l'article 15^{bis} aux autres formes de communautés de vie «¹ La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue. ² Le droit d'enregistrer un partenariat pour les couples de même sexe est garanti».

La Constitution cantonale consacre ainsi la liberté des citoyens de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage, mais n'offre une garantie de reconnaissance officielle par enregistrement qu'aux partenariats entre personnes de même sexe.]

1.2. Effets du concubinage entre les membres du couple et à l'égard de tiers

1.2.1. Etat civil, nom, nationalité

La décision de se mettre en concubinage n'a pas d'incidence sur le statut civil des concubins, sur leur nom ou sur leur nationalité. Les concubins sont indépendants l'un de l'autre.

1.2.2. Obligation d'assistance, de fidélité ou d'entretien

La communauté de vie de fait n'engendre aucun devoir d'assistance, de fidélité ou d'entretien réciproque pendant l'union.

Même en l'absence d'une obligation légale d'assistance, l'assistance personnelle que les concubins se fournissent mutuellement est toutefois désormais prise en compte par le législateur. Par exemple, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité profes-

sionnelle et prise en charge de proches le 1^{er} janvier 2021, le travailleur a droit à un congé payé pour la prise en charge du partenaire atteint dans sa santé (art. 329^h CO). De plus, la prise en charge d'une personne par son concubin donne droit aux bonifications pour tâches d'assistance, si le ménage commun dure depuis au moins cinq ans sans interruption (art. 29^{septies}, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance vieillesse et survivants; LAVS).

En matière d'entretien, la jurisprudence sur l'entretien de la famille et sur l'entretien après le divorce reconnaît au concubinage certains effets, selon l'intensité du soutien financier apporté par le nouveau partenaire, ce qui revient à admettre une certaine obligation d'entretien. L'avantage économique qui découle de la vie en couple peut notamment justifier la suspension, la réduction, voire la suppression de la contribution d'entretien post-divorce due à l'un des concubins. Le concubinage peut être pris en compte aussi en droit des poursuites, lorsqu'il est question de calculer le minimum vital d'un débiteur vivant en concubinage. Le Tribunal fédéral a également avalisé la prise en considération des revenus que le concubin non-demandeur consacre au ménage pour décider s'il convient d'octroyer ou de refuser au demandeur l'aide sociale, l'assistance judiciaire, les avances sur contributions d'entretien ou les subsides pour l'assurance-maladie.

Au surplus, le couple dispose d'une grande marge de manœuvre pour régler la vie commune dans une convention. La doctrine évoque à ce sujet la possibilité pour les concubins de fixer conventionnellement la façon dont chacun apportera sa contribution à l'entretien de la famille, le mode de partage des frais communs du ménage, le mode d'approvisionnement du compte commun et la répartition initiale des tâches. Lorsqu'un concubin assume la totalité ou la majeure partie du travail domestique, la conclusion d'un contrat de travail ou de mandat est recommandée. Le travail qu'un concubin fournit dans l'entreprise de son partenaire peut en revanche donner lieu à un droit de rémunération fondé sur la conclusion d'un contrat de travail tacite, aux termes de l'art. 320, al. 2, CO.

1.2.3. Logement commun

Les concubins ne bénéficient pas d'un régime légal de protection du logement qu'ils occupent en commun. Aucune règle spécifique n'a été instituée pour protéger le concubin qui n'est pas titulaire du contrat de bail ou qui n'est pas propriétaire du logement, et la jurisprudence ne lui accorde pas une protection analogue à celle qui revient aux époux ou aux partenaires enregistrés.

Lorsque le logement est loué par l'un des partenaires seulement, l'autre ne peut pas s'opposer à la résiliation du bail par celui-ci et doit quitter l'appartement ou la maison familiale à la fin du bail, à moins que le bailleur n'accepte de conclure un

nouveau contrat avec lui. Il en va de même en cas de congé notifié par le bailleur. Cela dit, si le partenaire de vie du locataire n'a aucun droit face au bailleur, il n'a également aucun devoir ni aucune responsabilité vis-à-vis de ce dernier. Il n'est donc pas tenu au paiement des loyers. Une participation de la part du concubin non signataire du bail au paiement de tout ou partie du paiement du loyer peut, en revanche, être décidée à l'interne entre les concubins. Afin d'éviter le risque de devoir quitter le logement commun à un moment inattendu, il est suggéré aux concubins de signer conjointement le contrat du bail. Les concubins deviennent alors solidairement responsables du paiement du bail et ne peuvent résilier que conjointement.

Lorsque le logement est la propriété de l'un des partenaires, trois options sont envisageables pour régler la situation de l'autre. La première option consiste à conclure un contrat de bail en faveur du concubin non titulaire (par écrit, pour des raisons de preuves). La seconde consiste à créer une copropriété ou une propriété en main commune: les concubins deviennent solidairement responsables de l'entretien et des charges et aucun des deux ne peut vendre le logement sans l'accord de l'autre. La troisième option réside dans la constitution d'un droit d'habitation, sous la forme d'un droit de co-utilisation inscrit au registre foncier en faveur du concubin non propriétaire.

Indépendamment de la question de la propriété ou de la titularité du contrat du bail, la loi accorde (aussi) au concubin victime «de violence, de menaces ou de harcèlement» la possibilité d'obtenir l'expulsion de l'auteur de l'atteinte du logement commun (art. 28^b, al.2, CC). Dans le cadre de cette procédure en protection, le juge peut, pour autant que la décision paraisse équitable au vu des circonstances et avec l'accord du bailleur, attribuer à la seule partie demanderesse les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail (art. 28^b, al. 3, ch. 2, CC).

1.2.4. Rapports patrimoniaux

La vie en union libre ne modifie pas la situation concernant la propriété des biens des membres du couple. Les concubins gardent la propriété, la jouissance et l'administration de leurs propres biens et en disposent librement.

D'après la jurisprudence, les principes du régime matrimonial ne sont pas applicables par analogie. Les concubins ont donc intérêt à régler leurs rapports patrimoniaux par convention. Il est en tout cas recommandé aux concubins de dresser (et tenir à jour) un inventaire de leurs biens, précisant qui est propriétaire de chaque bien inventorié. Lorsque deux personnes cohabitent, il n'est en effet pas toujours aisé de déterminer à qui appartiennent les biens mobiliers affectés à la communauté de vie.

Pour le surplus, les concubins restent libres de conclure des contrats conformément aux dispositions des droits réels ou du droit des obligations. Ces conventions peuvent concerner une chose déterminée ou présenter une portée plus générale. À titre d'exemple, les concubins ont la faculté de passer un contrat de copropriété (art. 646 ss CC) ou de créer une société simple (art. 530 ss CO). Lorsqu'ils ont passé un contrat de copropriété, les concubins ont le droit d'aliéner séparément leur part de copropriété, mais peuvent s'engager conventionnellement à ne pas le faire ou à ne l'aliéner qu'à des conditions déterminées. Quant à la détermination des parts de propriété des concubins, la loi présume l'égalité des quotes-parts sur un bien en copropriété. Lorsque les concubins forment une société simple, le patrimoine social leur appartient en commun, il est soumis au régime de la propriété en main commune. Le droit de chacun des concubins s'étend à la chose entière, si bien que le droit de disposer de la chose en particulier ne peut être exercé qu'en vertu d'une décision unanime.

S'agissant de l'acquisition d'un immeuble, les concubins ont intérêt à consulter un avocat ou un notaire, qui les aide à choisir la solution qui correspond le mieux à leur situation et leurs besoins (propriété exclusive d'un concubin, copropriété ou propriété commune) et qui précise dans un document la modalité de participation financière à l'achat pour chacun d'entre eux (par ex. contrat de prêt avec suspension des délais de prescription), l'attribution de l'immeuble en cas de séparation, etc. Ceci afin de garantir aux concubins – dans la mesure du possible – les mêmes droits que ceux dont bénéficient les époux.

Enfin, les concubins peuvent aussi conclure entre eux des contrats spéciaux, comme un contrat de prêt (art. 305 ss CO), de travail (art. 319 ss CO), de vente (art. 184 ss CO), de mandat (art. 394 ss CO). Si un concubin collabore à l'entreprise de son compagnon, la conclusion d'un contrat de travail est par exemple recommandée.

1.2.5. Représentation envers les tiers

Pendant la communauté de vie, il n'existe aucun droit légal de représentation envers les tiers. Il est par conséquent suggéré aux concubins de s'accorder réciproquement une procuration générale. A défaut de convention ou de procuration au sens de l'art. 32 CO, un concubin n'engage que sa propre personne dans ses relations juridiques avec les tiers. Un concubin peut néanmoins être exceptionnellement lié par les actes de son partenaire si la loi protège les tiers de bonne foi (art. 33, al. 3, 34, al. 3, et art. 37 CO) ou s'il ratifie l'acte accompli en son nom (art. 38 CO). En cas d'urgence, d'absence ou de maladie, les dispositions légales sur la gestion d'affaires peuvent aussi toujours s'appliquer (art. 419 ss CO).

Lorsque les concubins forment une société simple, le droit d'administrer ou de gérer les affaires de la société appartient, sauf convention contraire, à chaque concubin, sans que le concours de l'autre ne soit nécessaire. Le consentement des deux concubins est en revanche indispensable pour les actes d'administration et de gestion extraordinaires.

1.2.6. Régime des dettes

Le concubinage en tant que tel est sans influence sur les dettes des concubins envers les tiers. Tant qu'il n'existe pas de convention prévoyant le contraire, la solidarité n'est pas admise et toutes les dettes contractées par l'un des concubins engagent uniquement celui-ci.

Le concubinage est également sans influence sur les dettes entre concubins. Par conséquent, le concubin ne bénéficie pas des privilèges accordés à l'époux et au partenaire enregistré dans les poursuites exercées contre son conjoint. Le concubin débiteur ne peut pas non plus requérir du juge des délais de paiement. Enfin, la prescription n'est pas suspendue en raison de la communauté de vie que forment les concubins. Le concubin doit procéder à des actes interruptifs de prescription pendant la durée de l'union s'il ne veut pas perdre la possibilité de faire valoir sa créance.

1.2.7. Protection de l'union

Contrairement aux époux et aux partenaires enregistrés, les concubins ne sont pas protégés en tant que communauté de vie. La résolution des litiges qui apparaissent pendant la communauté de vie est par conséquent laissée à leur libre disposition; ils peuvent conclure les accords de leur choix. Lorsqu'aucun arrangement n'est possible, ils peuvent solliciter l'intervention d'un office de consultation en matière familiale ou entreprendre une médiation.

Si un accord n'est pas possible, faute de régime de protection spécifique, les concubins ne peuvent pas requérir du juge des mesures urgentes, telles que les mesures de protection de l'union conjugale. Ils peuvent seulement recourir aux moyens de protection offerts par le droit privé (art. 28 ss CC) et par le droit pénal. Ces moyens ne permettent toutefois pas de régler l'entier des conséquences de la vie séparée; ils ne prévoient ni le versement d'une contribution d'entretien au profit de l'un des concubins, ni de devoir de renseigner, ni de restriction du pouvoir de disposer de certains biens. Dans le cadre d'une procédure en protection de la personnalité au sens de l'art. 28b CC, il est néanmoins possible d'obtenir une mesure provisionnelle interdisant au propriétaire d'aliéner le logement commun.

1.2.8. Représentation du partenaire incapable de discernement (protection de l'adulte)

Lorsqu'une personne est frappée d'une incapacité de discernement, son partenaire de vie ne dispose pas de droit légal de représentation. La personne qui souhaite se faire représenter par son partenaire a donc intérêt à constituer un mandat pour cause d'inaptitude. Elle peut ainsi charger son partenaire de lui fournir une assistance personnelle, de gérer son patrimoine ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement.

Si elle souhaite que son partenaire la représente également dans le domaine médical, le mandat pour cause d'inaptitude peut être complété en ce sens par des directives anticipées. Cela n'est toutefois pas indispensable. Depuis le 1^{er} janvier 2013, «la personne qui fait ménage commun avec une personne incapable de discernement et qui lui fournit une assistance personnelle régulière» est habilitée à la représenter et à consentir ou non aux soins médicaux que le médecin envisage de lui administrer (art. 378, al. 1, ch. 4, CC). Le Conseil fédéral a indiqué dans son message que cette disposition vise en premier lieu le concubin. Ce n'est toutefois pas la seule disposition le concernant, puisque dans le droit de la protection de l'adulte, le concubin figure parmi les «proches» de la personne incapable de discernement.

S'agissant en particulier des «proches du patient», il y a lieu de citer la définition de l'art. 3 de l'ordonnance sur la transplantation, qui mentionne explicitement la personne «ayant mené de fait une vie de couple». Il appartient notamment aux proches du défunt de consentir à ce que des prélèvements d'organes, de tissus ou de cellules puissent être effectués sur lui à défaut de toute déclaration de sa part dans ce sens.

La représentation dans le domaine médical, qui fait l'objet de l'art. 378 CC, s'étend aux décisions relatives à des soins ambulatoires ou stationnaires, même de nature somatique ou psychiatrique, et inclut la possibilité de conclure un contrat de soins avec un professionnel de la santé, un contrat d'hospitalisation et même un contrat d'assistance dans le cadre de l'art. 382 CC. Pour décider des soins médicaux, le concubin doit évidemment pouvoir accéder au dossier médical de la personne incapable de discernement. S'agissant de données personnelles de la personne concernée, la consultation devra toutefois être limitée aux informations nécessaires dans la situation concrète, à moins que la personne concernée n'ait donné son accord à une consultation complète du dossier lorsqu'elle était encore capable de discernement.

L'accès aux renseignements sur l'état de santé du partenaire incapable de discernement ainsi que le droit de lui rendre visite peuvent toutefois s'avérer problématiques lorsque la représentation dans le domaine médical a été confiée à quelqu'un d'autre et qu'aucune indication n'a été donnée sur

la manière de procéder. La décision reviendra alors à la personne représentant le patient, en tenant compte de la volonté (présumée) de celui-ci. Si la personne incapable de discernement réside dans un établissement médico-social, l'institution favorise autant que possible ses relations avec des personnes de l'extérieur.

1.3. Effets du concubinage en droit pénal

Pour certaines infractions contre l'intégrité corporelle ou la liberté normalement poursuivies sur plainte, le concubin – partenaire hétérosexuel ou homosexuel de la victime – est explicitement cité par le code pénal suisse (CP) et peut être poursuivi d'office, sous réserve de certaines conditions («pour autant qu'ils fassent ménage commun pour une durée indéterminée et que l'atteinte ait été commise durant cette période ou dans l'année qui a suivi la séparation»). La notion de «proches» selon l'art. 1, al. 2, de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI) comprend également le concubin. Cette extension est explicitée dans les recommandations de la Conférence suisse de l'aide aux victimes (CSOL-LAV), selon lesquelles «les personnes assimilées à la victime sont: la conjointe, le conjoint, la partenaire ou le partenaire enregistré(e), la concubine, le concubin».

En revanche, la notion de «proches» utilisée à l'art. 110, al. 1, CP exclut les concubins. D'après la jurisprudence, ces derniers peuvent toutefois être compris dans la notion de «familiers» selon l'art. 110, al. 2, CP, laquelle recouvre les personnes qui font ménage commun avec la personne victime d'une infraction. Sont typiquement des familiers, les concubins qui vivent dans une communauté de vie stable à la façon d'un couple marié. La distinction entre la notion de «proches» et celle de «familiers» importe dans le contexte général de la plainte pénale. La notion de «familiers» est en effet utilisée lorsqu'il s'agit de définir des délits sur plainte relatifs, soit les infractions poursuivies sur plainte exclusivement lorsque le lésé et l'auteur sont des «familiers».

1.4. Effets du concubinage dans les procédures judiciaires et administratives

La définition de proche de la victime à l'art. 116, al. 2, du code de procédure pénale (CPP) est calquée sur l'art. 1, al. 2, LAVI et inclut par conséquent le concubin.

Au demeurant, les codes de procédure pénale et de procédure civile ainsi que les dispositions de nature procédurale contenues dans les autres lois tiennent compte du concubinage en des termes identiques («personnes qui mènent de fait une vie de couple») et reconnaissent que le fait de vivre en concubinage puisse être incompatible avec certaines fonctions ou justifier que l'un des partenaires se récuse ou refuse de collaborer à l'administration des preuves, et notamment de témoigner contre son compagnon.

1.5. Effets du concubinage à l'égard de l'Etat

1.5.1. Aide sociale et autres prestations sociales sous condition de ressources

La réglementation de l'aide sociale revient aux cantons. Dans le but d'obtenir une certaine harmonisation dans ce domaine, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a élaboré des recommandations (Normes CSIAS) qui sont appliquées dans la plupart des cantons. D'après la norme D.4.4. «Contribution de concubinage»: «(1) Dans un concubinage stable, le revenu et la fortune d'une personne non bénéficiaire sont pris en compte de manière appropriée lorsqu'il s'agit de déterminer le droit à l'aide sociale du ou de la partenaire et des enfants communs. (2) Un concubinage est considéré comme stable lorsque les partenaires cohabitent depuis au moins deux ans, ou lorsqu'ils vivent ensemble depuis moins longtemps et ont un enfant commun. Une telle présomption peut être réfutée».

[Les normes cantonales d'aide sociale appliquent depuis plusieurs années la jurisprudence selon laquelle les personnes vivant en concubinage stable au bénéfice de l'aide sociale ne doivent pas être mieux ou moins bien traitées que les couples mariés non soutenus. Leur budget ne doit pas dépasser celui d'un couple ou d'une famille dont les conditions de vie sont similaires. Ainsi, en cas de concubinage stable, il convient d'additionner les revenus des partenaires. En vertu du principe de subsidiarité, il convient dès lors d'établir un budget unique pour les deux concubins¹.]

Selon la jurisprudence, la situation financière des concubins peut également être prise en compte lors de la décision sur l'octroi des avances sur les contributions d'entretien et de l'assistance judiciaire, ainsi que sur l'allocation de subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie.

[La loi du 8 septembre 2021 sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien ((LARACE; RSF 212.4.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, assimile les couples de concubins stables (plus de deux ans de vie commune ou enfant commun) aux couples mariés, en ce sens que leurs revenus et fortune sont aussi entièrement pris en compte dans la détermination du droit à l'avance.]

1.5.2. Assurances sociales

Dans le droit des assurances sociales, c'est la situation individuelle de chaque concubin qui est prise en compte pour décider de l'octroi ou du refus de certaines prestations sociales.

Dans le 1^{er} pilier, le concubinage ne déploie que peu d'effets juridiques:

- > Rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS): à l'âge de la retraite, chaque concubin touche une rente de vieillesse individuelle, comme c'est le cas pour les personnes seules. Il n'y a pas de plafonnement lorsqu'un couple non marié ou non enregistré vit en commun. Le concubinage est par ailleurs sans effet sur le droit à la rente de veuf ou de veuve perçue par l'un des membres du couple.
- > Pas de libération de l'obligation de cotiser à l'AVS/AI pour le partenaire sans activité lucrative: le concubin au foyer n'est pas libéré de son obligation de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité lorsque son partenaire verse chaque année au moins le double de la cotisation minimale, comme cela est le cas pour le conjoint marié sans activité lucrative; il lui incombe de s'annoncer à la caisse de compensation et de payer des cotisations annuelles à titre de personne sans activité lucrative. Il en va de même pour la personne vivant en concubinage dont l'activité consiste à tenir le ménage commun et qui reçoit un éventuel «argent de poche».
- > Bonifications pour tâches d'assistance: depuis le 1^{er} janvier 2021 et l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 29^{septies}, al. 1, LAVS, le concubin qui prend en charge son compagnon avec lequel il fait ménage commun depuis au moins cinq ans sans interruption a le droit d'obtenir une bonification pour tâches d'assistance.
- > Rentes de l'assurance-invalidité (AI): comme pour l'AVS, chaque concubin devenu totalement ou partiellement invalide suite à une maladie ou à un accident touche une rente invalidité individuelle. La LAI ne prévoit pas de rente pour couple vivant en ménage de fait.
- > Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC): dans le calcul des prestations complémentaires, le bénéficiaire de PC vivant en concubinage est considéré comme une personne seule hormis pour le montant maximal pris en compte au titre du loyer (prise en compte de la taille du ménage).

S'agissant de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), il y a lieu de préciser que certaines institutions de prévoyance reconnaissent aux concubins le droit de bénéficier de prestations de survivants. Aux termes de l'art. 20a, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), l'institution de prévoyance peut notamment reconnaître dans son règlement un droit à une rente de survivant à «la personne qui a formé avec [le défunt] une communauté de vie ininterrompue d'au moins cinq ans immédiatement avant le décès ou qui doit subvenir à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants communs». A cette fin, elle peut exiger la remise d'une convention d'entretien écrite ou soumettre le droit du concubin survivant

¹ Arrêts du Tribunal fédéral du 12 février 2010, cause 136 I 129; du 21 novembre 2007, cause 5C.186/2006; arrêts du Tribunal cantonal du 25 août 2014, cause 605 2014 76; du 20 mars 2003, cause 3A 03 11; du 27 juin 2006, cause 3A 05 182.

conditionnel à la rédaction d'une clause expresse par l'assuré. Les concubins ont donc intérêt à bien étudier le règlement de la caisse de prévoyance professionnelle auprès de laquelle leur employeur les a assurés afin de remplir les formalités nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une telle rente.

Enfin, pour pallier l'absence de droits en matière d'assurances sociales, les concubins ont la possibilité de prendre des dispositions de prévoyance individuelle (3^e pilier) liée (pilier 3a, avec privilèges fiscaux) ou libre (pilier 3b). La prévoyance individuelle prend souvent la forme d'épargne bancaire ou de contrat d'assurance vie. En matière de prévoyance liée, l'ordre des bénéficiaires de prestations pour survivants est préétabli, mais l'assuré dispose d'une certaine marge de manœuvre. Ainsi, il peut désigner son concubin survivant en tant que bénéficiaire prioritaire des prestations et même l'avantager par rapport à ses descendants, à certaines conditions. Cela dit, les dispositions de prévoyance individuelle devraient être discutées avec un professionnel pour évaluer également les conséquences fiscales.

1.5.3. Impôts

En matière de fiscalité, les concubins ne constituent pas une catégorie particulière de contribuables. Ils sont traités comme des célibataires et sont donc imposés séparément, de manière individuelle, c'est-à-dire pour chacun d'eux sur ses propres revenus et sa propre fortune.

Le fait que les concubins soient traités comme des célibataires a des effets en matière d'impôt sur les donations et sur les successions. L'aménagement de cet impôt est de la compétence exclusive des cantons (art. 3 Cst.). Dans la plupart des législations cantonales, le taux d'imposition est progressif et dépend du montant de l'attribution ainsi que du degré de parenté entre le donateur/défunt et le bénéficiaire. Considéré comme un tiers, le concubin ne bénéficie, en règle générale, pas de la réduction de l'impôt sur les donations et les successions prévue pour les parents proches. Il est souvent soumis à un taux fiscal très élevé, alors que le conjoint et le partenaire enregistré profitent d'un taux d'imposition privilégié et, dans la majorité des cantons, d'une exonération.

[Dans le canton de Fribourg, la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD; RSF 635.2.1) soumet les bénéficiaires d'une succession ou d'une donation faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal que le défunt ou le donateur à un taux d'imposition réduit de 8,25% au lieu du taux de 22% applicable aux tiers (art. 25).]

1.5.4. Droit des étrangers

Le traitement des concubins par le droit des étrangers dépend du droit applicable et de la situation concrète. Il convient de distinguer principalement trois domaines, à savoir: la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) et l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec les Etats membres de l'UE et de l'AELE (ALCP).

Les ressortissants d'Etats tiers en concubinage avec des Suisses relèvent du champ d'application de la LEI. Il en va de même des ressortissants d'Etats tiers en concubinage avec des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse. La LEI prévoit le regroupement familial en faveur du conjoint et du partenaire enregistré. En revanche, elle ne contient aucune disposition concernant le regroupement familial d'un concubin. Une communauté de vie de fait peut toutefois être prise en compte à titre exceptionnel par les autorités compétentes en matière de migration, si elle constitue un cas individuel d'une extrême gravité (art. 30, al. 1, let. b, LEI). Le concubin peut alors obtenir une autorisation de séjour en dérogations aux conditions d'admission.

Il en va de même pour les ressortissants de pays tiers en concubinage avec des ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour en Suisse. En revanche, si un couple composé d'un ressortissant de l'UE/AELE et d'un Suisse ou de deux ressortissants de l'UE/AELE souhaite séjourner en Suisse, les dispositions d'entrée se fondent sur l'ALCP, ce qui exclut toute règle concernant le regroupement familial de concubins. Ces ressortissants peuvent cependant séjourner en Suisse à tout moment en qualité de visiteurs ou de touristes. Ils peuvent ainsi passer jusqu'à deux fois trois mois par année en Suisse. Ils ne peuvent toutefois exercer aucune activité lucrative, étant donné qu'une autorisation de séjour est requise à cette fin. Elle peut notamment être obtenue sur présentation d'un contrat de travail.

Le droit de l'asile, pour sa part, prend expressément des dispositions à l'égard du concubinage. Dans le cas de l'asile accordé à la famille, les personnes vivant en concubinage de manière durable sont assimilées aux conjoints (art. 1a, let. e, de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile [OA 1]). Dès lors, l'art. 51, al. 1, LAsi est applicable au concubinage.

1.6. Effets du concubinage en matière de filiation

Depuis la révision du droit de la filiation adoptée le 25 juin 1976, la modification du code civil en matière d'autorité parentale entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 et la révision du droit de l'entretien de l'enfant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, les enfants de parents mariés et les enfants de parents non mariés ont été mis sur un pied d'égalité dans de

nombreux domaines. Le statut du couple a cependant encore une influence sur certains points liés à la filiation.

1.6.1. Accès à la procréation médicalement assistée (PMA)

Le statut du couple n'est en principe pas une condition pour accéder à l'insémination artificielle et à la fécondation in vitro, les principales pratiques étant réglées par la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée (cf. art. 2, let. a, LPMA). Seul le recours à un don de sperme (insémination hétérologue) est réservé aux couples mariés en vertu de l'art. 3, al. 3, LPMA.

1.6.2. Etablissement du lien de filiation

S'agissant de la filiation maternelle, l'état civil de la mère n'a pas d'incidence sur l'établissement de la filiation entre elle et son enfant: la filiation résulte de la naissance (art. 252, al. 1, CC) et ne peut pas être contestée. Le statut civil du couple a en revanche une influence sur le lien de filiation avec le deuxième parent, qui s'établit par le seul effet de la loi uniquement en cas de mariage. Hors mariage, la filiation découle de la manifestation de volonté du père (reconnaissance, art. 260 CC) ou de la décision de l'autorité sur l'action en paternité (art. 261 CC). La filiation avec l'auteur de la reconnaissance peut être contestée par tout intéressé (art. 260a CC).

L'adoption conjointe n'est pas ouverte aux concubins. Une personne vivant en concubinage peut adopter individuellement (art. 264b, al. 1, CC). Depuis le 1^{er} janvier 2018, elle peut adopter l'enfant de la personne avec laquelle elle mène de fait une vie de couple, à condition de faire ménage commun avec elle depuis au moins trois ans et de ne pas être encore mariée ou liée par un partenariat enregistré (art. 264c, al. 1, ch. 3, al. 2 et 3, CC).

1.6.3. Autorité parentale (et bonification pour tâches éducatives)

Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'autorité parentale conjointe est la règle, mais elle n'est pas automatique lorsque les parents ne sont pas mariés, même si le père a reconnu l'enfant. Les parents obtiennent l'autorité parentale conjointe (seulement) sur la base d'une déclaration commune (art. 298a, al. 1, CC). Jusqu'au dépôt de la déclaration, l'enfant est soumis à l'autorité parentale exclusive de la mère (art. 298a, al. 5, CC). Lorsqu'un parent refuse de déposer une déclaration commune, l'autre parent peut s'adresser à l'autorité de protection de l'enfant du lieu de domicile de l'enfant. Cette dernière institue l'autorité parentale conjointe, à moins que le bien de l'enfant ne commande que la mère reste seule détentrice de l'autorité parentale ou que cette dernière soit attribuée exclusivement au père (art. 298b, al. 1, et 2, CC).

Dans le domaine de l'AVS, les assurés peuvent prétendre à une bonification pour tâches éducatives pour les années durant lesquelles ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs enfants âgés de moins de 16 ans. Les parents détenant conjointement l'autorité parentale ne peuvent toutefois pas prétendre à deux bonifications cumulées (art. 29^{sexies}, al. 1, LAVS). Lorsque l'autorité parentale conjointe est instituée par déclaration commune, les parents conviennent également par écrit de l'attribution à l'un d'eux de la totalité de la bonification pour tâches éducatives ou de son partage par moitié (art. 52^{f^{bis}}, al. 3, RAVS). Si aucune convention n'a été déposée dans le délai de trois mois, l'autorité de protection de l'enfant règle d'office l'attribution de la bonification pour tâches éducatives conformément à l'art. 52^{f^{bis}}, al. 2, RAVS.

1.6.4. Entretien

L'obligation d'entretien ne dépend pas de l'état civil des parents de l'enfant; dès lors que la filiation est établie, les parents ont un devoir d'entretien envers leur enfant (art. 276 CC). À cet égard, il y a lieu d'observer que, depuis le 1^{er} janvier 2017, la contribution d'entretien due à l'enfant comprend également le coût lié à sa prise en charge par un parent, indépendamment de l'état civil.

L'obligation d'entretien ne concerne que les parents et leur(s) enfant(s) commun(s). Le concubin du père ou de la mère n'a pas d'obligation d'entretien à l'égard des enfants de ce dernier. Il n'y a pas non plus un devoir d'assistance du concubin envers son compagnon dans l'accomplissement de son obligation d'entretien assumée en faveur d'un enfant issu d'une précédente union. Toutefois, la jurisprudence considère qu'il n'est pas arbitraire de prendre en compte l'appui financier du concubin du parent de l'enfant créancier d'une contribution d'entretien pour fixer le montant de l'avance des contributions d'entretien.

1.6.5. Autorité compétente en cas de litige

En matière procédurale, il subsiste quelques différences entre les enfants de parents non mariés qui se séparent et ceux de parents qui divorcent. L'autorité compétente pour se prononcer sur le sort des enfants n'est pas la même dans les deux cas. Il appartient à l'autorité de protection de l'enfant (APEA) de trancher les questions relatives au sort des enfants dans l'hypothèse de parents non mariés, tandis qu'il incombe au juge matrimonial d'ordonner les mesures nécessaires dans l'hypothèse d'enfants de parents séparés ou divorcés.

Ces deux autorités n'ont pas le même mode d'intervention ni les mêmes compétences. En effet, l'APEA n'intervient pas nécessairement à la dissolution de l'union libre; son intervention est soit sollicitée, soit subordonnée au bien de l'enfant. De plus, l'autorité de protection de l'enfant règle les questions liées à l'autorité parentale et aux relations personnelles, mais

ne peut se prononcer sur le contentieux financier lié à l'entretien de l'enfant si les parents ne sont pas mariés; seul le juge peut connaître des questions liées à la contribution due aux enfants de parents non mariés (art. 298b, al. 3, CC). Lorsqu'il statue sur la contribution d'entretien, le juge se prononce également sur l'autorité parentale et sur les autres points concernant le sort des enfants (art. 304, al. 2, CPC).

1.7. Effets de la fin du concubinage

1.7.1. Dissolution

De manière générale, la dissolution de l'union libre est aussi peu formelle que sa constitution.

Elle ne nécessite la réalisation d'aucune condition juridique et n'est pas soumise à l'appréciation d'un juge ou d'une autre autorité. Elle peut intervenir en tout temps et sans motif, de manière individuelle ou par consentement mutuel.

Pour dépasser leurs éventuels différends, les concubins ont la faculté de passer, en amont ou au moment de la séparation, des conventions en vue d'organiser certains aspects de la fin de la vie commune, par exemple l'entretien dû à l'un des concubins à la fin de la vie commune, le sort du logement familial et l'attribution de la garde sur les enfants communs du couple. Dans la pratique, il est toutefois rare de rencontrer de tels aménagements, si bien que l'intervention des juges est souvent sollicitée. Les juges vérifient d'abord si les partenaires ont conclu une convention. Si aucune convention n'a été passée entre les partenaires, les juges appliquent les règles ordinaires des droits réels ou les règles du droit des contrats ou de la société simple, selon les circonstances du cas concret.

A la dissolution de l'union, chaque concubin récupère ses propres biens et les biens acquis en commun sont partagés selon les règles de la copropriété. En cas de litige et faute de preuves quant aux rapports de propriété, par exemple parce que les concubins ont omis de dresser un inventaire, le possesseur d'une chose mobilière en est présumé propriétaire (art. 930, al. 1, CC). Dans le cas (fréquent) où la possession revient aux deux concubins, la copropriété en raison de la moitié est présumée (art. 646, al. 2, CC).

S'agissant de la liquidation des rapports internes entre les concubins en l'absence d'une convention ou d'un contrat, en 1982 déjà, le Tribunal fédéral – bien que niant l'application par analogie des principes du régime matrimonial – a établi que la liquidation après dissolution du concubinage doit être soumise aux règles du droit. Sur la base des circonstances du cas d'espèce, il faut en particulier juger si et dans quelle mesure les règles sur la société simple peuvent être appliquées à un rapport de concubinage. Ainsi, le concubinage a été qualifié de société simple formée en vue d'assurer la satisfaction des besoins communs dans le cadre du ménage, de société simple formée aux fins de l'exploitation en commun d'une

entreprise ou de la collaboration professionnelle, ou encore de société simple formée en vue de régler certains aspects particuliers de l'union libre, par exemple l'achat en commun d'une maison. Il n'y a en revanche pas d'application des règles de la société simple lorsque les concubins ont conservé une indépendance l'un par rapport à l'autre pendant l'union, et ce même si les moyens respectifs des concubins sont disproportionnés entre eux.

Le travail qu'un concubin a fourni dans l'entreprise de son partenaire peut également donner lieu, à la fin de la vie commune, à un droit de rémunération fondé sur la conclusion d'un contrat de travail tacite, aux termes de l'art. 320, al. 2, CO. S'agissant du travail domestique, la majorité de la doctrine estime en revanche qu'en l'absence d'une convention, un salaire différé ne saurait être alloué.

La dissolution du concubinage ne donne pas lieu au partage des expectatives du 1^{er} pilier ni des prétentions de prévoyance professionnelle. La dissolution du concubinage n'entraîne pas non plus un droit d'entretien en faveur d'un concubin, quelles que soient la cause de la dissolution de l'union, la durée de la vie passée en commun et la répartition des tâches convenue entre les concubins pendant la communauté de vie. Sauf convention spécifique entre les concubins, le droit suisse ne garantit aucune contribution d'entretien à celui d'entre eux qui s'est durablement consacré à la famille et se trouve de ce fait, après dissolution de la communauté, dans une situation économique défavorable. Pour pallier la situation de précarité financière qui peut en résulter pour la personne qui s'est investie dans la vie de couple, le ménage ou la prise en charge des enfants, certains auteurs évoquent la possibilité d'admettre la responsabilité fondée sur la confiance. En effet, si le pouvoir de rompre le concubinage en tout temps est intangible, une rupture en temps inopportun entraîne des conséquences, notamment l'obligation de réparer le dommage qui résulte de la confiance déçue.

Cependant, il faudrait à cette fin, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, pouvoir démontrer que le concubin s'était engagé à entretenir la communauté indéfiniment. Même si la situation s'est quelque peu améliorée avec l'introduction de la contribution d'entretien pour la prise en charge de l'enfant (voir ch. 1.6.4), il est recommandé aux concubins de convenir du versement d'une contribution d'entretien après la fin de l'union, sous forme d'une rente ou de versement en capital.

1.7.2. Décès

La situation d'un concubin au décès de son partenaire dépend surtout de la planification volontaire du vivant des deux partenaires, puisque la loi et la jurisprudence ne reconnaissent que peu de droits aux concubins.

Le concubin survivant n'a ni la qualité d'héritier légal, ni la qualité d'héritier réservataire. En l'absence d'une disposition pour cause de mort, le concubin n'hérite rien. Il est néanmoins possible de favoriser son concubin survivant – dans les limites de la quotité disponible – en l'instituant héritier ou en le désignant légataire, soit par testament, soit par pacte successoral.

Il y a toutefois lieu de rappeler que le concubin survivant est soumis à un impôt successoral très important selon les cantons (voir ch. 1.5.3).

En cas de décès de son partenaire, le concubin n'a pas droit à une rente de survivant selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants LAVS, même en présence d'enfants communs. Il n'a pas non plus de droit à une rente de survivant selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) ni selon la loi sur l'assurance militaire (LAM). Des prestations du 2^e pilier obligatoire peuvent lui revenir seulement si le règlement de l'institution de prévoyance du défunt étend le cercle des bénéficiaires au-delà de celui des ayants droit obligatoires (voir ch. 1.5.2). Les concubins ont donc intérêt à faire usage des instruments de la prévoyance individuelle (voir ch. 1.5.2).

Dans le cadre de sa jurisprudence en matière de responsabilité civile, le Tribunal fédéral reconnaît au concubin survivant une indemnité pour perte de soutien sur la base de l'art. 45, al. 3, CO, moyennant la réalisation de trois conditions: le concubin survivant a été soutenu financièrement par le défunt pendant la durée de l'union, ce dernier aurait très probablement continué à l'entretenir s'il n'était pas décédé prématurément, et la relation vécue revêtait un caractère durable et quasi matrimonial. Le concubin survivant peut également obtenir une indemnité pour tort moral sur la base de l'art. 47 CO pour autant que le concubinage réponde à certains critères de stabilité.

2. Mesures d'encadrement du concubinage sur le plan cantonal

2.1. Aménagement autonome de la relation de concubinage

Le concubinage, bien qu'il constitue une réalité sociale incontestable, ne recouvre pas un modèle de vie commune unique. N'étant pas formalisé, il permet aux différents couples qui ont adopté ce mode de vie de déterminer, de façon tacite ou non, individuellement et de manière autonome le contenu de leur relation.

Les personnes vivant en concubinage disposent néanmoins de plusieurs instruments pour organiser leur relation.

Elles peuvent par exemple conclure ponctuellement des contrats spéciaux, tels que des contrats de prêt, de travail, de bail ou de mandat. Dans le même ordre d'idée, elles ont la possibilité de conclure un contrat de mandat pour cause d'inaptitude, afin de confier à leur-e partenaire la compétence de leur fournir une assistance personnelle, de gérer leur patrimoine ou de les représenter dans les rapports juridiques avec des tiers au cas où elles deviendraient incapables de discernement. Dans le domaine médical, le mandat pour cause d'inaptitude peut être complété par l'adoption de directives anticipées.

Si elles entendent donner un cadre contraignant plus global à leur union de fait, les personnes vivant en concubinage ont par ailleurs la possibilité de passer une convention de concubinage. Les conventions de ce type peuvent avoir un contenu très variable. Elles peuvent par exemple porter sur l'organisation de la vie commune des partenaires, traiter de leurs obligations et de leurs devoirs réciproques ou ne régler que certains aspects de leur relation, tels l'entretien mutuel, la répartition des tâches, les soins aux enfants, le logement, etc.

En réponse à la demande des auteurs du postulat tendant à l'évocation de pistes pour corriger d'éventuelles inégalités dont seraient susceptibles d'être victimes les personnes vivant en concubinage, on pourrait imaginer que les autorités cantonales prennent des mesures afin de mieux informer les personnes concernées des possibilités offertes par le droit en lien avec l'organisation de leur relation de couple.

La mise en place de mesures d'information pose toutefois deux questions principales. La première a pour objet le besoin d'informations (les concubins ayant choisi un mode de vie «hors des contraintes légales» sont-ils réellement demandeurs d'informations sur la possibilité d'organiser leur vie de couple?). La seconde est celle de l'accès à ces personnes à un moment opportun (le concubinage se définissant comme une relation de fait organisée en dehors des institutions existantes, les personnes qui décident d'adopter ce mode de vie ne se présentent pas pour ce faire devant une autorité susceptible de leur fournir les informations utiles).

Cela étant dit, des mesures d'information générales, par exemple sous la forme de la rédaction d'un flyer, pourraient être organisées par les services de l'administration cantonale en charge de la politique familiale. Le Bureau de l'égalité et de la famille et le Service de l'action sociale, par le truchement de Fribourg pour tous, sont ainsi en train de préparer un dépliant en deux langues sur la «Situation des enfants dans les cas de séparation des couples vivant en union libre». Ce document fait suite au dépliant déjà diffusé qui concerne «Le divorce et la séparation des couples mariés». Une offre très visuelle et exhaustive, inédite en Suisse, qui est déjà très appréciée du public et des milieux professionnels.

2.2. Adaptations ponctuelles de la législation cantonale

Le canton de Fribourg pourrait choisir de faire un pas supplémentaire dans l'encadrement du concubinage en procédant à une adaptation ponctuelle de certaines dispositions légales. L'objectif poursuivi pourrait être graduel, allant d'une simple meilleure prise en compte de la situation particulière de couples de concubins par rapport aux personnes célibataires à l'assimilation des couples de concubins aux couples de personnes mariées.

Les domaines dans lesquels le législateur cantonal pourrait intervenir sont toutefois restreints au droit public cantonal.

2.3. Institution d'un PACS cantonal

2.3.1. Introduction

Le canton de Fribourg pourrait finalement adopter une loi instituant un partenariat cantonal permettant aux couples qui ne souhaitent pas se marier d'obtenir une reconnaissance officielle de leur union au niveau cantonal. Un tel partenariat n'impliquerait toutefois pas de changement d'état civil des partenaires et ses effets seraient strictement limités au droit public cantonal.

Actuellement, le partenariat cantonal n'est connu que dans le canton de Genève et dans celui de Neuchâtel. Dans son rapport du 30 mars 2022, le Conseil fédéral fait une présentation complète des deux systèmes mis en place (cf. ch. 6.3.1 et 6.3.2). Cette présentation est reprise ci-dessous (ch. 2.3.2 et 2.3.3).

2.3.2. Partenariat cantonal genevois

Le partenariat cantonal genevois (Pacs) permet aux couples (homosexuels ou hétérosexuels) de faire reconnaître leur vie commune et leur statut de couple. Les personnes qui remplissent les conditions fixées par la loi peuvent remplir le formulaire de demande en vue du partenariat cantonal et l'envoyer à l'Office de l'état civil. Après avoir vérifié que les conditions pour recevoir la déclaration de partenariat cantonal genevois sont réalisées, l'Office prend contact avec les partenaires et fixe un rendez-vous pour la signature des déclarations. Une comparution personnelle est donc nécessaire. A cette occasion, la déclaration des partenaires est consignée dans un certificat de partenariat, dont un exemplaire original est remis à chacun d'entre eux.

Le certificat atteste le caractère officiel du partenariat et le droit pour les partenaires d'être traités de manière identique à des personnes mariées dans leurs relations avec l'administration publique genevoise (par exemple concernant les dispositions applicables au droit de refuser de témoigner et à la fonction publique), à l'exclusion de la taxation fiscale et de

l'attribution de prestations sociales, à moins qu'une norme de droit public n'en dispose autrement.

Le service «Etat civil et légalisations» tient un registre cantonal du partenariat.

Le partenariat peut être résilié par déclaration commune ou unilatérale de l'un des partenaires faite devant un officier ou un collaborateur d'état civil de l'arrondissement d'état civil du domicile de l'un des deux partenaires. A défaut de domicile dans le canton de Genève, la déclaration de résiliation peut avoir lieu dans l'arrondissement d'état civil qui a reçu la déclaration de partenariat. Enfin, le partenariat est dissous d'office si l'un des partenaires ou les deux se lient en partenariat enregistré ou se marient.

D'après les renseignements fournis par l'Office cantonal de la population et des migrations de Genève, entre le 5 mai 2001 et le 31 décembre 2021, 934 couples ont conclu un Pacs genevois.

2.3.3. Partenariat cantonal neuchâtelois

Dans le canton de Neuchâtel aussi, les couples (homosexuels ou hétérosexuels) ont la possibilité de faire reconnaître leur vie commune et leur statut de couple au niveau cantonal en concluant un partenariat enregistré.

La déclaration de partenariat est reçue en la forme authentique par un notaire habilité à instrumenter dans le canton, après vérification que les conditions pour recevoir la déclaration de partenariat sont remplies. Le notaire requiert d'office l'inscription de la déclaration du partenariat à la chancellerie d'Etat, qui tient un registre cantonal des déclarations de partenariat et qui délivre aux partenaires une attestation unique d'inscription au registre cantonal.

Les partenaires sont traités de manière identique à des personnes mariées dans tous les domaines ressortissant au droit cantonal. Le partenariat enregistré aura ainsi principalement des effets sur le droit de visite à l'hôpital, le droit des impôts sur les successions et sur les donations entre vifs, le droit de refuser de témoigner et la réglementation de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel.

Le partenariat prend fin par la radiation de son enregistrement – dont la demande peut être faite par requête commune ou unilatérale – au registre des partenariats. Il est à noter que les partenariats enregistrés conclus à l'extérieur du canton (dans le canton de Genève ou à l'étranger, par ex. PACS) sont reconnus, à savoir qu'ils déploient les mêmes effets qu'un partenariat enregistré neuchâtelois.

D'après les renseignements fournis par la Chancellerie de l'Etat du canton de Neuchâtel, entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2021, 1314 couples ont conclu un partenariat cantonal.

2.3.4. Contenu d'une éventuelle base légale

Dans l'hypothèse où un partenariat cantonal devait être institué dans le canton de Fribourg, la base légale correspondante devrait régler au moins les éléments suivants:

- > Conditions à remplir par les partenaires;
- > Modalités de la conclusion du partenariat et de son enregistrement;
- > Effets du partenariat (limités au droit public cantonal);
- > Cas et modalités de la dissolution du partenariat.

3. Réflexions menées au niveau fédéral en lien avec un possible PACS fédéral

Au cours des dernières années, plusieurs interventions ont été déposées par les parlementaires fédéraux en lien plus ou moins direct avec le statut des personnes vivant en concubinage (cf. site internet curia vista du Parlement fédéral). Jusqu'à maintenant, le législateur suisse a toujours refusé d'appliquer les dispositions sur le mariage aux concubins et de conférer un statut légal à cette communauté de vie de fait.

Certaines interventions ont été déposées dans l'objectif de favoriser la création d'une nouvelle institution, intermédiaire entre le mariage et la communauté de vie de fait, à savoir le pacte civil de solidarité (PACS). C'est en réponse à ces interventions que le Conseil fédéral a rendu son rapport du 30 mars 2022 «Etat des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse?». Dans ce rapport, le Conseil fédéral expose les éléments clés d'un possible PACS suisse. Il ne prend toutefois pas position sur le fond (rapport, p. 38, ch. 6.5.1), indiquant qu'il «reviendra au législateur, le cas échéant, de définir les conditions, les modalités de la conclusion, les effets ainsi que la procédure de dissolution d'une nouvelle institution légale» (rapport, p. 39, ch. 6.5.3).

Se fondant sur les conclusions du rapport du Conseil fédéral du 30 mars 2022, le conseiller aux Etats Andrea Caroni a, le 16 juin 2022, déposé une initiative parlementaire visant la création d'un pacte civil de solidarité (PACS) au niveau suisse (initiative parlementaire 22.448): «S'inspirant d'un modèle qui a fait ses preuves dans certains cantons (NE et GE) et à l'étranger (en particulier en France et au Bénélux), la présente initiative vise à proposer aux couples suisses une troisième option à mi-chemin entre les deux premières. Comme le mariage et le concubinage, ce PACS suisse devra être ouvert à tous les types de couples, indépendamment du sexe». Selon l'auteur de l'initiative, «le PACS doit être conçu comme un concubinage amélioré plutôt que comme un mariage allégé».

L'initiative parlementaire 22.448 doit encore être traitée par le Parlement fédéral. Le 3 novembre 2022, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a d'ores et déjà décidé d'y donner suite. Mais il serait hasardeux de se prononcer sur le sort qui lui sera réservé dans la suite de la procédure

parlementaire. Si certains milieux combattent l'instauration d'un PACS, force est de constater que, dans d'autres cercles, la question est traitée avec davantage d'ouverture que précédemment. Ainsi, si on ne peut pas tabler sur l'adoption d'un PACS suisse dans un proche avenir, on ne peut pas non plus la balayer d'un revers de la main.

4. Conclusion

La prise en compte de la situation des couples de concubins est une thématique sociétale et juridique qui suscite un intérêt dans la population, mais également sur le plan politique. A la lecture du présent rapport, et tout particulièrement de la première partie de celui-ci – qui reprend un rapport publié le 30 mars 2022 par le Conseil fédéral, force est de constater que cette question relève essentiellement du droit fédéral. Cette prise en compte est déjà une réalité dans passablement de domaines; les parlementaires fédéraux auront l'occasion d'en traiter prochainement pour donner suite à plusieurs interventions qui ont été déposées devant les Chambres fédérales. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans ce domaine sur le plan législatif, que ce soit par des adaptations ponctuelles ou par l'institution d'un PACS de droit cantonal à l'image de celui qui existe dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, aussi longtemps que la situation n'est pas clarifiée au niveau fédéral. Il préconise plutôt de poursuivre avec sa politique ponctuelle d'information des personnes concernées par le biais de Fribourg pour tous.



Bericht 2022-DFIN-52

14. November 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2022-GC-119 François Ingold/Daphné Roulin – Studie über die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit welchem dem am 28. Juni 2022 dem Staatsrat überwiesenen Postulat 2022-GC-119 François Ingold und Daphné Roulin über die unterschiedliche Behandlung von Konkubinatspaaren und Ehepaaren direkt Folge geleistet wird.

In einem Bericht vom 30. März 2022 präsentierte der Bundesrat die Situation von Konkubinatspaaren gegenüber Ehepaaren in den verschiedenen Rechtsgebieten. Dieser Bericht ist auf der Website des Bundes aufgeschaltet, unter der Adresse <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/-70844.pdf>. Da die Studie auf Bundesebene erst kürzlich durchgeführt wurde und sehr umfassend ist, ist es nicht sinnvoll, noch einmal eine Studie auf kantonaler Ebene durchzuführen, umso mehr, als die Frage des Zivilstandes von Personen und die Folgen dieses Status eher in den Bereich der Bundesgesetzgebung als in den des kantonalen Rechts fällt.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

Im ersten Teil, der die rechtlichen Folgen der faktischen Beziehung, die das Konkubinat begründet, beschreibt, werden die Seiten 14–30 des besagten bundesrätlichen Berichts aufgegriffen. Zur besseren Lesbarkeit des Berichts wurden die Fussnoten des Bundesratsberichts weggelassen. Wer sich dafür interessiert, kann bei Bedarf direkt den Bericht des Bundes lesen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Staatsrat darauf verzichtet hat, die Passagen, die direkt aus dem oben genannten Bericht stammen, an die Empfehlungen im Zusammenhang mit der geschlechtergerechten Sprache anzupassen¹.

Ausserdem sind die Ergänzungen, die speziell den Kanton Freiburg betreffen, in eckigen Klammern und in kursiver Schrift in den Text des Bundesratsberichts eingefügt. Folgende Rechtsbereiche sind betroffen: Verfassungsrecht (Ziff. 1.1), Sozialhilfe und Sozialleistungen (Ziff. 1.5.1), Steuern (Ziff. 1.5.3).

Im zweiten Teil werden Wege für mögliche Massnahmen aufgezeigt, die auf kantonaler Ebene ergriffen werden könnten, um das Konkubinat besser zu regeln.

Im dritten Teil wird kurz darauf eingegangen, wie weit die Überlegungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der möglichen Schaffung eines bundesrechtlichen PACS gekommen sind.

Um den Grossen Rat umfassend über die Verteilung der ständigen Wohnbevölkerung auf die verschiedenen Lebensgemeinschaften/Haushalte im Kanton Freiburg zu informieren, hat der Staatsrat im Vorfeld das Amt für Statistik beauftragt, die entsprechenden statistischen Daten zu liefern.

Die Zahlen entsprechend einer Schätzung aufgrund einer Stichprobenerhebung für die Jahre 2012–2020 sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Bei der Lektüre fällt auf, dass die Zahl der Personen, die im Konkubinat/in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, im Laufe der Jahre stetig gestiegen ist, und zwar sowohl bei Paaren mit als auch ohne Kinder. Weiter ist festzustellen, dass die Zahl der verheirateten Paare zwar generell ebenfalls ansteigt, aber die Zahl der Paare mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren in den betrachteten Zeiträumen rückläufig ist.

¹ Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann. Von der Staatskanzlei und vom Amt für Gesetzgebung erarbeitet und vom Staatsrat genehmigt.

https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/recomandations_cantonaes_d.pdf

<https://www.fr.ch/de/alltag/vorgehen-und-dokumente/geschlechtergerechtes-formulieren>.

Privathaushalte nach Haushaltstyp Kumulierte Daten	2012–2014		2015–2017		2018–2020	
	Anzahl	Vertrauensintervall ± (in%)	Anzahl	Vertrauensintervall ± (in%)	Anzahl	Vertrauensintervall ± (in%)
Kanton Freiburg						
Total	120 242	0,3	126 312	0,3	133 568	0,3
Nichtfamilienhaushalte	37 667	0,7	39 663	0,7	44 194	0,8
<i>Einpersonenhaushalte</i>	36 065	0,5	37 926	0,4	42 062	0,6
<i>Nichtfamilienhaushalte mit mehreren Personen</i>	1 601	13,2	1 736	13,0	2 131	11,4
Einfamilienhaushalte	81 984	0,4	85 837	0,5	88 347	0,5
<i>Paare ohne Kinder</i>	32 685	0,9	33 754	0,9	35 484	0,9
Ehepaare ohne Kinder	23 957	1,8	24 472	1,8	25 287	1,8
Konsensualpaare ohne Kinder	8 208	4,7	8 715	4,5	9 634	4,2
gleichgeschlechtliche Paare ohne Kinder	521	25,6	567	25,0	562	24,7
<i>Paare mit Kindern</i>	42 353	0,8	43 668	0,8	43 520	0,8
<i>Ehepaare mit Kindern unter 25 Jahren</i>	35 161	1,0	34 797	1,1	33 566	1,2
<i>Ehepaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Erstfamilien</i>	33 796	1,3	33 232	1,4	31 974	1,4
<i>Ehepaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Fortsetzungsfamilien</i>	1 365	11,1	1 565	11,0	1 592	10,4
Ehepaare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter	3 182	7,5	4 006	6,5	4 117	6,4
Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren	3 875	6,9	4 635	6,3	5 627	5,7
<i>Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Erstfamilien</i>	2 471	9,1	3 239	8,0	4 004	7,1
<i>Konsensualpaare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren, Fortsetzungsfamilien</i>	1 404	11,1	1 396	11,1	1 623	10,2
Konsensualpaare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter	(122)	(41,5)	(183)	(33,4)	(187)	(32,2)
Gleichgeschlechtliche Paare mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren	...	...	(37)	(81,5)	...	...
Gleichgeschlechtliche Paare mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter	...	...	...	...	...	...
<i>Einelterhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren</i>	6 945	5,9	8 416	5,6	9 344	5,3
Alleinlebende Mütter mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren	4 311	7,4	5 043	7,1	5 787	6,9
Alleinlebende Mütter mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter	1 166	14,4	1 507	12,7	1 649	12,4
Alleinlebende Väter mit mind. 1 Kind unter 25 Jahren	1 062	17,8	1 366	16,8	1 299	15,5
Alleinlebende Väter mit jüngstem Kind von 25 Jahren oder älter	406	27,0	500	26,1	609	23,1
Mehrfamilienhaushalte¹⁾	592	18,6	812	16,7	1 027	13,6

¹⁾ Haushalte mit mind. zwei unabhängigen Familienkernen

Allfällige Unterschiede zwischen Gesamtsumme und addierten Einzelwerten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen

Die Ergebnisse basieren auf drei aufeinanderfolgenden jährlichen Strukturhebungen.

Im zeitlichen Vergleich ist darauf zu achten, dass sich die Betrachtungszeiträume nicht überschneiden.

(): Extrapolation aufgrund von 49 Beobachtungen oder weniger. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Die Strukturhebung umfasst alle Privathaushalte der ständigen Wohnbevölkerung.

Quelle: BFS – Strukturhebung (SE)/Amt für Statistik des Kantons Freiburg

1. Situation der Ehepaare und Konkubinatspaare im Schweizer Recht

1.1. Verfassungsrecht

Die Bundesverfassung schützt nichteheliche Lebensgemeinschaften nur indirekt.

Sie verbietet jegliche Diskriminierung wegen der «Lebensform» (Art. 8 Abs. 2 BV), garantiert die Achtung des Privat- und Familienlebens jeder Person (Art. 13 BV) und gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie, womit auch die Freiheit garantiert wird, nicht zu heiraten (Art. 14 BV). Gewisse Kantonsverfassungen gehen weiter als die Bundesverfassung, indem sie das Recht auf freie Wahl einer anderen Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens als die Ehe gewährleisten.

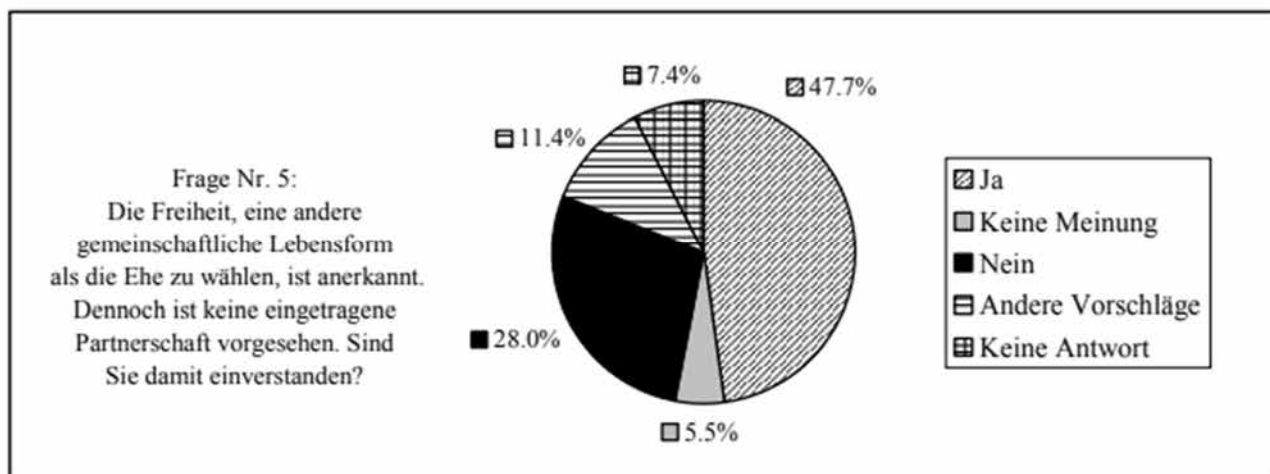
Die Verfassung des Kantons Freiburg ankerkennt in ihrem Artikel 14 Abs. 1 die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebens-

form als die Ehe zu wählen. Absatz 2 gewährleistet das Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare.

Bei der Erarbeitung der Verfassung beschäftigte sich der Verfassungsrat mit der Frage der verschiedenen Formen von Lebensgemeinschaften.

Im Verfassungsentwurf für die erste Lesung hatte Artikel 15 folgenden Wortlaut: «¹ Das Recht auf Ehe ist gewährleistet. ² Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt. ³ Gleichgeschlechtliche und verschiedengeschlechtliche eingetragene Partnerschaften sind Ehepaaren gleichgestellt.»

Im Vernehmlassungsverfahren, das 2003 durchgeführt wurde, bezog sich Frage 5 auf die Thematik der verschiedenen Lebensgemeinschaften. Sie war wie folgt formuliert: «Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform als die Ehe zu wählen, ist anerkannt. Dennoch ist keine eingetragene Partnerschaft vorgesehen. Sind Sie damit einverstanden?». Das Ergebnis wurde vom Sekretariat des Verfassungsrats als Grafik präsentiert.



Der Verfassungsrat trug diesem Ergebnis Rechnung, und der Entwurf für die zweite Lesung wurde entsprechend angepasst: «¹ Das Recht auf Ehe ist gewährleistet. ² Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt.

In der dritten Lesung, nach der Intervention der Redaktionskommission, erhielt der Text seine endgültige Form, wobei Artikel 15 der Ehe gewidmet wurde «Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet» und Artikel 15^{bis} den anderen Formen von Lebensgemeinschaften «Die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen, ist anerkannt. ²Das Recht zur Eintragung einer Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare ist gewährleistet».

Die Kantonsverfassung verankert somit die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, eine andere Form des Zusammenlebens als die Ehe zu wählen, bietet aber nur gleichgeschlechtlichen Part-

nerschaften eine Garantie für die offizielle Anerkennung durch Eintragung.]

1.2. Wirkungen des Konkubinats innerhalb des Paares und gegenüber Dritten

1.2.1. Zivilstand, Name, Staatsangehörigkeit

Das Eingehen eines Konkubinats hat keinen Einfluss auf Zivilstand, Name oder Staatsangehörigkeit. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner sind diesbezüglich unabhängig.

1.2.2. Pflicht zu Beistand, Treue oder Unterhalt

Aus einer faktischen Lebensgemeinschaft entsteht keine gegenseitige Pflicht zu Beistand, Treue oder Unterhalt.

Obwohl es für Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner keine gesetzliche Beistandspflicht gibt, wird der persönliche Beistand, den sich das Paar gegenseitig leistet, nunmehr vom Gesetzgeber berücksichtigt. Beispielsweise haben Arbeitnehmende seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung am 1. Januar 2021 Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Betreuung der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung (Art. 329h OR). Zudem haben Versicherte, die ihre Lebenspartnerin oder ihren Lebenspartner betreuen, Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, wenn sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führen (Art. 29^{septies}, Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; AHVG).

Bezüglich Unterhalt misst die Rechtsprechung dem Konkubinatspartner nach einer Scheidung je nach Tragweite der finanziellen Unterstützung durch die neue Partnerin oder den neuen Partner gewisse Rechtswirkungen zu, was auf eine Anerkennung einer gewissen Unterhaltspflicht hinausläuft. Der wirtschaftliche Vorteil, der aus einer Lebensgemeinschaft gewonnen wird, kann namentlich eine Einstellung, Herabsetzung oder sogar Aufhebung eines nachehelichen Unterhaltsbeitrags rechtfertigen. Auch im Betreibungsrecht wird das Konkubinatspartner unter Umständen berücksichtigt, wenn es um die Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums einer Schuldnerin oder eines Schuldners geht, die oder der in einem Konkubinatspartner lebt. Das Bundesgericht erachtete es sodann als rechtens, dass bei der Behandlung von Gesuchen um Sozialhilfe, unentgeltliche Rechtspflege, Alimentenbevorschussung oder Prämienverbilligung der Beitrag der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners an den Haushalt berücksichtigt wird.

Darüber hinaus hat das Konkubinatspaar viel Handlungsspielraum, um das Zusammenleben in einer Vereinbarung zu regeln. So können gemäss Lehre etwa der Unterhaltsbeitrag, die Aufteilung der gemeinsamen Haushaltskosten, die Beiträge an das gemeinsame Konto und die Aufgabenverteilung vertraglich vereinbart werden. Übernimmt eine Konkubinatspartnerin oder ein Konkubinatspartner die Hausarbeit ganz oder zu einem überwiegenden Teil, empfiehlt sich der Abschluss eines Arbeitsvertrags oder Auftrags. Die Mitarbeit im Betrieb der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners kann demgegenüber basierend auf einem stillschweigenden Arbeitsvertrag im Sinne von Artikel 320 Abs. 2 OR Anspruch auf einen Lohn begründen.

1.2.3. Gemeinsame Wohnung

Eine rechtliche Regelung zum Schutz der gemeinsamen Wohnung gibt es für Konkubinatspaare nicht. Es gibt keine spezifische Bestimmung, die die Partnerin oder den Partner, die oder der nicht Partei des Mietvertrags ist und kein Eigentum an der Wohnung hat, schützt. Die Rechtsprechung gewährt keinen dem Eherecht oder dem Recht über die eingetragene Partnerschaft analogen Schutz.

Mietet nur eine Person die Wohnung, so kann sich die andere Person nicht gegen eine Kündigung des Mietverhältnisses durch ihre Partnerin oder ihren Partner zur Wehr setzen und muss die Wohnung oder das Haus am Ende des Mietverhältnisses verlassen, es sei denn, die Vermieterin oder der Vermieter ist bereit, mit ihr einen neuen Mietvertrag abzuschliessen. Dasselbe gilt bei Auflösung des Mietvertrags durch die Vermieterin oder den Vermieter. Die Person, die nicht Partei des Mietvertrags ist, hat zwar der Vermieterin oder dem Vermieter gegenüber keine Rechte, es treffen sie umgekehrt aber auch keine Pflichten oder Verantwortlichkeiten. Sie ist damit auch nicht verpflichtet, den Mietzins zu leisten. Das Paar kann jedoch unter sich eine Beteiligung am Mietzins vereinbaren. Um die Wohnung nicht in einem unerwarteten Moment verlassen zu müssen, wird empfohlen, dass beide den Mietvertrag unterzeichnen. Diesfalls haften sie solidarisch für den Mietzins und können den Mietvertrag nur gemeinsam auflösen.

Ist die Wohnung im Eigentum nur einer Person, so gibt es drei Möglichkeiten, um die Situation der anderen Person zu regeln. Die erste Option ist der Abschluss eines (aus Beweisgründen schriftlichen) Mietvertrags für die Partnerin oder den Partner, die oder der an der Wohnung kein Eigentum hat). Die zweite Option ist die Begründung von Miteigentum oder Gesamteigentum. Dadurch haftet das Konkubinatspaar solidarisch für Unterhalt und Kosten, und die Wohnung kann von der einen Person nicht ohne das Einverständnis der anderen verkauft werden. Die dritte Option besteht in der Errichtung eines Wohnrechts in Form eines im Grundbuch eingetragenen Mitbenutzungsrechts zugunsten der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners, die oder der kein Eigentum an der Wohnung hat.

Unabhängig von Eigentum und Mietvertrag gewährt das Gesetz (auch) der Konkubinatspartnerin oder dem Konkubinatspartner die Möglichkeit, zum «Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen» die Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung zu erwirken (Art. 28b Abs. 2 ZGB). Das Gericht kann, sofern dies nach den gesamten Umständen als gerechtfertigt erscheint und die Vermieterin oder der Vermieter zustimmt, der klagenden Person die Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag übertragen (Art. 28b Abs. 3 Ziff. 2 ZGB).

1.2.4. Vermögensverhältnisse

Die faktische Lebensgemeinschaft hat keinen Einfluss auf die Eigentumsverhältnisse. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner behalten Eigentum, Nutzung und Verwaltung an ihren Vermögenswerten und können frei darüber verfügen.

Nach geltender Rechtsprechung finden die Grundsätze des ehelichen Güterrechts keine analoge Anwendung. Es liegt deshalb im Interesse des Paares, seine vermögensrechtlichen Beziehungen vertraglich zu regeln. Auf jeden Fall empfiehlt sich die Erstellung (und fortlaufende Aktualisierung) eines Inventars über die Vermögenswerte, um festzuhalten, wer am jeweiligen Vermögenswert Eigentum hat. Wenn zwei Personen zusammenleben, ist tatsächlich nicht immer einfach feststellbar, wem die für die Lebensgemeinschaft bestimmten beweglichen Sachen gehören.

Den Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern steht es frei, untereinander Verträge gemäss den sachen- oder obligationenrechtlichen Bestimmungen abzuschliessen. Diese können sich auf eine bestimmte Sache beziehen oder allgemeiner formuliert sein. Beispielsweise kann das Paar vertraglich Miteigentum (Art. 646 ff. ZGB) vereinbaren oder eine einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) gründen. Wurde Miteigentum vereinbart, so dürfen die Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner ihren jeweiligen Anteil am Miteigentum separat veräussern, können sich jedoch vertraglich dazu verpflichten, es nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu tun. Ist nichts Abweichendes bestimmt worden, so wird von Gesetzes wegen Miteigentum zu gleichen Teilen vermutet. Bei Vorliegen einer einfachen Gesellschaft gehört ihnen das Gesellschaftsvermögen gemeinsam, wobei die Regeln über das Gesamteigentum gelten. Das Recht einer oder eines jeden erstreckt sich auf die ganze Sache, weshalb insbesondere das Verfügungsrecht nur ausgeübt werden kann, wenn beide damit einverstanden sind.

Vor einem Grundstückserwerb sollte das Konkubinatspaar eine Anwältin oder einen Anwalt beziehungsweise eine Notarin oder einen Notar konsultieren. Diese oder dieser hilft dem Paar bei der Wahl der für seine Situation und Bedürfnisse passendsten Lösung (ausschliessliches Eigentum nur einer Person, Miteigentum oder Gesamteigentum) und hält in einem Dokument unter anderem die Modalität der jeweiligen finanziellen Beteiligung am Kauf (beispielsweise eine Gebrauchsleihe mit Verjährungsstillstand) und die Zuteilung der Liegenschaft bei einer Trennung fest. Auf diese Weise werden dem Konkubinatspaar, soweit möglich, dieselben Rechte wie einem Ehepaar garantiert.

Schliesslich können Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner untereinander auch spezielle Verträge abschliessen wie etwa eine Leihe (Art. 305 ff. OR), einen Arbeitsvertrag (Art. 319 ff. OR), einen Kaufvertrag (Art. 184 ff.

OR) oder einen Auftrag (Art. 394 ff. OR). Beispielsweise wird der Abschluss eines Arbeitsvertrags empfohlen, wenn eine Person im Betrieb ihrer Partnerin oder ihres Partners mitarbeitet.

1.2.5. Vertretung gegenüber Dritten

In einer faktischen Lebensgemeinschaft besteht keine Vertretungsbefugnis nach aussen. Konkubinatspaaren wird deshalb empfohlen, sich gegenseitig eine Generalvollmacht auszustellen. Liegt keine entsprechende Vereinbarung oder Vollmacht im Sinne von Artikel 32 OR vor, so verpflichtet die handelnde Person gegenüber Dritten nur sich selbst. Ausnahmsweise kann ihre Partnerin oder ihr Partner dennoch gebunden sein, wenn das Gesetz gutgläubige Dritte schützt (Art. 33 Abs. 3, 34 Abs. 3 und Art. 37 OR) oder wenn sie oder er die Rechtshandlung genehmigt (Art. 38 OR). Im Notfall, bei Abwesenheit oder Krankheit können auch die Bestimmungen zur Geschäftsführung ohne Auftrag zur Anwendung gelangen (Art. 419 ff. OR).

Bildet das Konkubinatspaar eine einfache Gesellschaft und liegt keine gegenteilige Vereinbarung vor, so ist jede der beiden Personen zur Geschäftsführung befugt und kann ohne Mitwirkung der jeweils anderen Person handeln. Demgegenüber ist für aussergewöhnliche Rechtshandlungen die Zustimmung beider Personen nötig.

1.2.6. Schulden

Das Konkubinatspaar wirkt sich nicht auf die Schulden der beiden Personen gegenüber Dritten aus. Sofern keine gegenteilige Vereinbarung vorliegt, besteht keine solidarische Haftung der Partnerin oder des Partners und die von einem Partner oder einer Partnerin eingegangenen Schulden verpflichten einzig die betreffende Person.

Das Konkubinatspaar hat auch keine Auswirkungen auf die Schulden innerhalb des Paares. Folglich geniessen die beiden Partnerinnen oder Partner nicht dieselben betriebsrechtlichen Privilegien wie die Ehegattin oder der Ehegatte beziehungsweise die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner der Schuldnerin oder des Schuldners. Umgekehrt kann die Schuldnerin oder der Schuldner keine Einräumung von Zahlungsfristen verlangen. Schliesslich steht die Verjährung während der Dauer des Konkubinats nicht still. Die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner muss demnach verjährungsunterbrechende Handlungen vornehmen, wenn sie oder er den Anspruch nicht verlieren will.

1.2.7. Schutz der faktischen Lebensgemeinschaft

Anders als in einer Ehe oder in einer eingetragenen Partnerschaft sind die Partnerinnen und Partner in einem Konkubinatspartnerschaft nicht geschützt. Die Beilegung von Streitigkeiten, die sich während des Zusammenlebens ergeben, ist infolgedessen ihnen selbst überlassen; sie können Abmachungen ihrer Wahl treffen. Ist keine Einigung möglich, so können sie sich an eine Familienberatungsstelle wenden oder eine Mediation durchführen.

Mangels spezifischer Schutzregeln können indes keine dringenden Massnahmen wie Eheschutzmassnahmen beantragt werden. Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner können sich einzig auf die Schutzmöglichkeiten des Privatrechts (Art. 28 ff. ZGB) und des Strafrechts berufen. Diese Massnahmen regeln jedoch nicht sämtliche Folgen einer Trennung. So sehen sie keine Unterhaltsleistungen zugunsten einer Partnerin oder eines Partners, keine Auskunftspflicht und keine Verfügungsbeschränkung vor. Allerdings kann im Rahmen eines Verfahrens zum Schutz der Persönlichkeit nach Artikel 28b ZGB eine provisorische Massnahme erwirkt werden, wonach es der Eigentümerin oder dem Eigentümer verboten ist, die gemeinsame Wohnung zu veräussern.

1.2.8. Vertretung der urteilsunfähigen Partnerin oder des urteilsunfähigen Partners (Erwachsenenschutz)

Wird eine Person urteilsunfähig, so hat ihre Lebenspartnerin oder ihr Lebenspartner kein Vertretungsrecht von Gesetzes wegen. Wer sich von seiner Partnerin oder seinem Partner vertreten lassen möchte, muss deshalb einen Vorsorgeauftrag erstellen. So kann eine handlungsfähige Person ihre Partnerin oder ihren Partner beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Personensorge, die Vermögenssorge oder die Vertretung in rechtlichen Belangen gegenüber Dritten zu übernehmen.

Wenn sie möchte, dass ihre Partnerin oder ihr Partner sie auch im medizinischen Bereich vertritt, kann der Vorsorgeauftrag durch eine Patientenverfügung ergänzt werden. Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig. Seit dem 1. Januar 2013 ist «die Person, die mit der urteilsunfähigen Person einen gemeinsamen Haushalt führt und ihr regelmässig und persönlich Beistand leistet», berechtigt, sie zu vertreten und den vorgesehenen ambulanten oder stationären Massnahmen die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern (Art. 378 Abs. 1 Ziff.4 ZGB). Der Bundesrat hat in seiner Botschaft festgehalten, dass damit in erster Linie die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner gemeint ist. Es handelt sich dabei jedoch nicht um die einzige Bestimmung, die sich auf das Konkubinatspartnerschaft bezieht, da die Konkubinatspartnerin oder der

Konkubinatspartner im Erwachsenenschutzrecht allgemein als «nahestehende Person» der urteilsunfähigen Person gilt.

Weiter ist auf die Definition von «nächste Angehörige» in Artikel 3 der Transplantationsverordnung hinzuweisen. Dort wird die «Lebenspartnerin oder [der] Lebenspartner» ausdrücklich erwähnt. Den nächsten Angehörigen obliegt insbesondere die Entscheidung über die Entnahme von Organen, Geweben oder Zellen, wenn die verstorbene Person vor ihrem Tod keine entsprechende Erklärung abgegeben hat.

Die Vertretung bei medizinischen Massnahmen gemäss Artikel 378 ZGB bezieht sich auf Entscheide über ambulante oder stationäre Behandlungen sowohl somatischer als auch psychischer Art. Sie umfasst die Möglichkeit, einen Behandlungsvertrag mit einer Gesundheitsfachperson, einen Hospitalisierungsvertrag oder einen Betreuungsvertrag im Rahmen von Artikel 382 ZGB abzuschliessen. Um über die medizinische Behandlung entscheiden zu können, muss die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner natürlich auch Zugang zu den medizinischen Akten der urteilsunfähigen Person haben. Betreffend Personendaten muss die Einsicht auf die in der konkreten Situation notwendigen Informationen beschränkt sein, es sei denn, die betroffene Person hat, als sie noch urteilsfähig war, einer vollständigen Akteneinsicht zugestimmt.

Der Zugang zu Auskünften über den Gesundheitszustand der urteilsunfähigen Partnerin oder des urteilsunfähigen Partners sowie das Recht, sie oder ihn zu besuchen, können sich als problematisch erweisen, wenn die Vertretung im medizinischen Bereich einer anderen Person anvertraut wurde, aber keine Hinweise zum konkreten Vorgehen in diesem Fall festgelegt wurden. Diesfalls entscheidet die mit der Vertretung betraute Person, wobei sie den (mutmasslichen) Willen der Patientin oder des Patienten zu berücksichtigen hat. Hält sich die urteilsunfähige Person in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung auf, sind Kontakte zu Personen ausserhalb der Einrichtung so weit wie möglich zu fördern.

1.3. Wirkungen des Konkubinats im Strafrecht

Für gewisse Straftaten gegen die körperliche Integrität oder die Freiheit, die normalerweise auf Antrag verfolgt werden, wird die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner – «der hetero- oder homosexuelle Lebenspartner des Opfers» – im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) ausdrücklich erwähnt und von Amtes wegen verfolgt, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind («sofern [Täter und Opfer] auf unbestimmte Zeit einen gemeinsamen Haushalt führen und die Tat während dieser Zeit oder bis zu einem Jahr nach der Trennung begangen wurde»). Der Begriff «Angehörige» gemäss Artikel 1 Abs. 2 des Opferhilfegesetzes (OHG) umfasst auch die Konkubinatspartnerin oder den Konkubinatspartner. Diese Ausweitung wird in den Empfehlungen

der Schweizerischen Opferhilfekonferenz (SVK-OHG) ausdrücklich festgehalten. Nach diesen sind Angehörige unter anderem: «die Ehepartnerin, der Ehepartner, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner».

Demgegenüber sind Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner vom Begriff «Angehörige» gemäss Artikel 110 Abs. 1 des Strafgesetzbuches ausgenommen. Gemäss Rechtsprechung können sie jedoch als «Familiengenossen» im Sinne von Artikel 110 Abs. 2 des Strafgesetzbuches betrachtet werden, womit Personen gemeint sind, die mit dem Opfer im gemeinsamen Haushalt leben. Partnerinnen und Partner, die wie ein Ehepaar in einer stabilen Lebensgemeinschaft leben, gelten typischerweise als Familiengenossen. Die Unterscheidung zwischen den Rechtsbegriffen «Angehörige» und «Familiengenossen» ist im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Stellung eines Strafantrags wichtig. So wird der Begriff «Familiengenossen» bei Delikten verwendet, die nur auf Antrag verfolgt werden sollen, wenn Täterin oder Täter und Opfer «Familiengenossen» sind.

1.4. Wirkungen des Konkubinats in Gerichts- und Verwaltungsverfahren

Die Definition der Angehörigen des Opfers gemäss Artikel 116 Abs. 2 der Strafprozessordnung (StPO) entspricht derjenigen von Artikel 1 Absatz 2 des Opferhilfegesetzes und umfasst folglich auch die Konkubinatspartnerin oder den Konkubinatspartner.

Im Übrigen berücksichtigen die Straf- und Zivilprozessordnungen sowie die verfahrensrechtlichen Bestimmungen anderer Gesetze das Konkubinatsverhältnis in identischer Formulierung («wer eine faktische Lebensgemeinschaft führt») und anerkennen, dass das Zusammenleben im Konkubinatsverhältnis mit gewissen Funktionen allenfalls unvereinbar ist oder dass es sich deswegen rechtfertigen kann, in den Ausstand zu treten oder die Mitwirkung bei der Beweiserhebung, insbesondere die Aussage gegen seine Partnerin oder seinen Partner, zu verweigern.

1.5. Wirkungen des Konkubinats gegenüber dem Staat

1.5.1. Sozialhilfe und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen

Für die Regelung der Sozialhilfe sind die Kantone zuständig. Zwecks Harmonisierung hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Empfehlungen (SKOS-Richtlinien) ausgearbeitet, die in den meisten Kantonen zur Anwendung kommen. Gemäss D.4.4. «Konkubinatsbeitrag»: «(1) In einem stabilen Konkubinatsverhältnis werden Einkommen und Vermögen einer nicht unterstützten Person angemessen berück-

sichtigt, um den Sozialhilfeanspruch der Partnerin oder des Partners sowie gemeinsamer Kinder zu bestimmen. (2) Ein Konkubinatsverhältnis gilt als stabil, wenn die Partner seit mindestens zwei Jahren in einer Beziehung zusammenleben oder wenn sie weniger als zwei Jahre zusammenleben, aber ein gemeinsames Kind haben. Diese Vermutung kann umgestossen werden.»

[Bei der Berechnung der kantonalen Sozialhilfe wird seit Jahren die Rechtsprechung angewendet, wonach Personen in stabilem Konkubinatsverhältnis, die Sozialhilfe beziehen, nicht besser oder schlechter behandelt werden dürfen als Ehepaare, die keine Unterstützung erhalten. Ihr Budget darf nicht höher sein als das eines Paares oder einer Familie mit ähnlichen Lebensumständen. So müssen bei stabilen Konkubinatsverhältnissen die Einkommen der Partner zusammengerechnet werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist daher ein einziges Budget für beide Konkubinatspartner zu erstellen'.]

Nach geltender Rechtsprechung kann die finanzielle Situation der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners auch bei Entscheiden über Alimentenbevorschussung, unentgeltliche Rechtspflege und individuelle Prämienverbilligung berücksichtigt werden.

[Das am 1. Januar 2022 in Kraft getretene Gesetz vom 8. September 2021 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG; SGF 212.4.1) stellt stabiles Konkubinatsverhältnis (Zusammenleben seit mindestens zwei Jahren oder gemeinsames Kind) insofern der Heirat gleich, als ihr Einkommen und Vermögen bei der Festlegung der Bevorschussung vollumfänglich berücksichtigt werden.]

1.5.2. Sozialversicherungen

Im Sozialversicherungsrecht ist bei der Prüfung von Leistungsansprüchen die individuelle Situation der einzelnen Person massgebend.

In der 1. Säule entfaltet das Konkubinatsverhältnis nur wenige Rechtswirkungen:

- > Alters- und Hinterlassenenrenten (AHV): Bei Erreichen des Rentenalters erhält jede Konkubinatspartnerin und jeder Konkubinatspartner eine Einzelrente, wie dies bei alleinstehenden Personen der Fall ist. Es findet keine Plafonierung statt, wenn ein Paar zusammenlebt, das weder verheiratet noch durch eine eingetragene Partnerschaft verbunden ist. Das Konkubinatsverhältnis wirkt sich überdies nicht auf einen allfälligen Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrenten aus.

¹ Bundesgerichtsurteile vom 12. Februar 2010 im Fall 136 I 129; vom 21. November 2007 im Fall 5C.186/2006; Urteile des Kantonsgerichts vom 25. August 2014 im Fall 605 2014 76; vom 20. März 2003 im Fall 3A 03 11; vom 27. Juni 2006 im Fall 3A 05 182.

- > Keine Befreiung von der AHV/IV-Beitragspflicht bei Nichterwerbstätigkeit: Die nichterwerbstätige Person ist – anders als es bei nichterwerbstätigen Ehegattinnen und Ehegatten der Fall ist – bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie bei der Invalidenversicherung nicht von der Beitragspflicht befreit, wenn ihre Konkubinatspartnerin oder ihr Konkubinatspartner mindestens das Doppelte des jährlichen Mindestbeitrags bezahlt. Sie muss sich bei der Ausgleichskasse anmelden und die Jahresbeiträge für Nichterwerbstätige leisten. Dasselbe gilt für die Person, deren Tätigkeit in der Führung des gemeinsamen Haushalts besteht und die ein «Taschengeld» erhält.
- > Betreuungsgutschriften: Seit dem 1. Januar 2021 und dem Inkrafttreten der Änderung des Artikels 29septies Absatz 1 AHVG hat die Person, die ihre Partnerin oder ihren Partner betreut, mit der oder dem sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führt, Anspruch auf eine Betreuungsgutschrift.
- > Invalidenrenten (IV): Wie bei der AHV erhält jede Konkubinatspartnerin und jeder Konkubinatspartner bei teilweiser oder vollständiger Invalidität nach Krankheit oder Unfall eine Einzelrente. Das Invalidenversicherungsgesetz kennt keine Paarenten für Personen, die in einer faktischen Lebensgemeinschaft leben.
- > Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL): Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen wird eine im Konkubinat lebende Person als alleinstehend betrachtet. Davon ausgenommen ist das Mietzinsmaximum (die Haushaltsgrosse wird berücksichtigt).

Im Bereich der beruflichen Vorsorge (2. Säule) ist festzuhalten, dass gewisse Vorsorgeeinrichtungen den Anspruch auf Hinterlassenenleistungen von Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern anerkennen. Gemäss Artikel 20a Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) kann die Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement für «die Person, die mit [dem Versicherten] in den letzten fünf Jahren bis zu seinem Tod ununterbrochen eine Lebensgemeinschaft geführt hat oder die für den Unterhalt eines oder mehrerer gemeinsamer Kinder aufkommen muss», einen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente vorsehen. Hierzu kann sie einen schriftlichen Unterhaltsvertrag verlangen oder den Anspruch der Partnerin oder des Partners von einer ausdrücklichen Klausel der oder des Versicherten abhängig machen. Konkubinatspaare haben daher ein Interesse daran, das Reglement ihrer jeweiligen Pensionskasse genau zu studieren, um die für den Erhalt einer solchen Rente notwendigen Formalitäten zu erfüllen.

Um fehlende Ansprüche im Sozialversicherungsbereich auszugleichen, kann das Konkubinatspaar Dispositionen im Bereich der Selbstvorsorge (3. Säule) treffen – gebunden

(Säule 3a mit Steuervorteilen) oder frei (Säule 3b). Die Selbstvorsorge erfolgt oft in Form eines Sparguthabens oder einer Lebensversicherung. In der gebundenen Selbstvorsorge ist die Reihenfolge der Begünstigten von Hinterlassenenleistungen vorgegeben, wobei die Versicherten über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen. So können sie die überlebende Konkubinatspartnerin oder den überlebenden Konkubinatspartner als begünstigte Person bezeichnen und sie oder ihn unter gewissen Bedingungen sogar gegenüber den Nachkommen bevorzugen. Allerdings sollten solche Dispositionen vorgängig mit einer Fachperson besprochen werden, um auch die steuerlichen Konsequenzen abzuschätzen.

1.5.3. Steuern

Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner werden nicht als eine besondere Kategorie von Steuerpflichtigen erfasst. Sie werden wie Alleinstehende behandelt und dementsprechend separat besteuert, mithin jede und jeder basierend auf dem eigenen Einkommen und Vermögen.

Der Umstand, dass Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner wie Alleinstehende behandelt werden, hat Auswirkungen auf die Schenkungs- und Erbschaftssteuern. Für deren Ausgestaltung sind allein die Kantone zuständig. In den meisten kantonalen Gesetzgebungen ist der Steuersatz progressiv und hängt vom Betrag der Zuwendung sowie vom Verwandtschaftsgrad zwischen der oder dem Begünstigten und der Schenkerin oder dem Schenker beziehungsweise der Erblasserin oder dem Erblasser ab. Da Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner wie Dritte betrachtet werden, gilt für sie in aller Regel die für nahe Verwandte vorgesehene Steuerreduktion auf Schenkungen und Erbschaften nicht. Stattdessen unterliegen sie oft einem sehr hohen Steuersatz, während Ehegattinnen und Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und eingetragene Partner in den Genuss eines privilegierten Steuersatzes kommen und in den meisten Kantonen sogar von den Steuern befreit werden.

[Im Kanton Freiburg gilt gemäss Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG; SGF 635.2.1) für Begünstigte einer Erbschaft oder Schenkung, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz mit der Erblasserin/dem Erblasser bzw. der Schenkerin/dem Schenker leben, ein reduzierter Steuersatz von 8,25% statt des für Dritte geltenden Steuersatzes von 22% (Art. 25).]

1.5.4. Ausländerrecht

Die Behandlung von Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern im Bereich des Ausländerrechts ist abhängig von der jeweiligen konkreten Situation. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen drei Bereiche, nämlich der Geltungsbereich des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG), des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998

(AsylG) sowie der Freizügigkeitsabkommen betreffend die Staaten der EU/141 und der EFTA.

Unter den Anwendungsbereich des AIG fallen aus Drittstaaten stammende Partnerinnen und Partner von schweizerischen Staatsangehörigen sowie aus Drittstaaten stammende Partnerinnen und Partner von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Im AIG besteht für das Konkubinats – im Unterschied zu Ehen oder eingetragenen Partnerschaften – keine gesetzliche Regelung des Familiennachzugs respektive des Nachzugs einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners. Eine eheähnliche Lebensgemeinschaft kann aber von den Migrationsbehörden dennoch ausnahmsweise berücksichtigt werden: Im Rahmen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles (Art. 30 Abs. 1, Bst. b, AIG) kann ein Konkubinatspartner zu einer Ausnahme von den Zulassungsvoraussetzungen führen, womit eine Aufenthaltsbewilligung für die Partnerin oder den Partner ausnahmsweise erteilt werden kann.

Dasselbe gilt für aus Drittstaaten stammende Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner von EU/EFTA-Staatsangehörigen, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind. Möchte dagegen ein Paar, bei dem eine Person die Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staats hat, die andere Person schweizerische Staatsangehörige ist oder beide einem EU/EFTA-Staat angehören, einen Aufenthalt in der Schweiz begründen, so richten sich die Einreisebestimmungen nach den genannten Abkommen, wobei es keine Regelungen betreffend Familiennachzug von Konkubinatspartnerinnen oder Konkubinatspartnern gibt. Bürgerinnen und Bürger aus EU- und EFTA-Staaten können aber jederzeit als Gäste oder Touristinnen und Touristen in die Schweiz einreisen. Damit können beispielsweise Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartner von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern pro Jahr zweimal drei Monate in der Schweiz bleiben, jeweils mit einem Unterbruch von mindestens einem Monat. Sie dürfen jedoch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, da hierfür eine Aufenthaltsbewilligung notwendig ist. Diese kann insbesondere bei Vorweisen eines Arbeitsvertrages erteilt werden.

Eine ausdrückliche Regelung des Konkubinats findet sich im Asylrecht. Beim Familienasyl sind die in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen den Ehegatten gleichgestellt (Art. 1a Bst. e der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 [AsylV 1]. Artikel 51 Absatz 1 AsylG ist damit auch auf Konkubinate anwendbar.

1.6. Wirkungen des Konkubinats im Kindesrecht

Seit der am 25. Juni 1976 verabschiedeten Kindesrechtsrevision und der am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Änderung des Zivilgesetzbuches betreffend die elterliche Sorge sowie

der am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Revision des Kindesunterhaltsrechts sind Kinder verheirateter Eltern und Kinder unverheirateter Eltern in vielen Bereichen gleichgestellt. Der Rechtsstatus des Paares wirkt sich jedoch in gewissen Punkten weiterhin aus.

1.6.1. Zugang zur medizinisch unterstützten Fortpflanzung

Der Zivilstand eines Paares ist grundsätzlich keine Voraussetzung für den Zugang zur künstlichen Insemination oder zur In-vitro-Fertilisation; diese beiden wichtigsten Methoden sind im Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (FMedG) geregelt (vgl. Art. 2 Bst. a FMedG). Lediglich die Verwendung gespendeter Samenzellen (heterologe Insemination) ist Ehepaaren vorbehalten (Art. 3 Abs. 3 FMedG).

1.6.2. Entstehung des Kindesverhältnisses

Der Zivilstand der Mutter wirkt sich nicht auf die Entstehung des Kindesverhältnisses zwischen ihr und ihrem Kind aus: Das Kindesverhältnis entsteht mit der Geburt (Art. 252 Abs. 1 ZGB) und kann nicht angefochten werden. Hingegen beeinflusst der Zivilstand des Paares das Kindesverhältnis des zweiten Elternteils, das nur im Falle einer Ehe von Gesetzes wegen entsteht. Ausserhalb der Ehe entsteht das Kindesverhältnis durch eine Willensäusserung des Vaters (Anerkennung, Art. 260 ZGB) oder durch einen Entscheid über eine Vaterschaftsklage (Art. 261 ZGB). Die Anerkennung kann von jedermann, der ein Interesse hat, angefochten werden (Art. 260a ZGB).

Die gemeinschaftliche Adoption steht Konkubinatspaaren nicht offen. Hingegen darf eine Person, die in einem Konkubinatspartner lebt, ein Kind allein adoptieren (Art. 264b Abs. 1, ZGB). Seit dem 1. Januar 2018 darf eine Person zudem das Kind adoptieren, mit dessen Mutter oder Vater sie eine faktische Lebensgemeinschaft führt, das Paar also weder verheiratet noch durch eine eingetragene Partnerschaft verbunden ist und seit mindestens drei Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt (Art. 264c Abs. 1 Ziff. 3 Abs. 2 und 3 ZGB).

1.6.3. Elterliche Sorge (und Erziehungsgutschrift)

Seit dem 1. Juli 2014 bildet die gemeinsame elterliche Sorge den Regelfall. Sind die Eltern aber nicht verheiratet, gilt diese nicht automatisch, selbst dann nicht, wenn der Vater das Kind anerkannt hat. Diesfalls wird die gemeinsame elterliche Sorge den Eltern (nur) gestützt auf eine gemeinsame Erklärung erteilt (Art. 298a Abs. 1 ZGB). Bis die Erklärung vorliegt, steht die elterliche Sorge allein der Mutter zu (Art. 298a Abs. 5 ZGB). Weigert sich ein Elternteil, die Erklärung

über die gemeinsame elterliche Sorge abzugeben, so kann der andere Elternteil die Kindesschutzbehörde am Wohnsitz des Kindes anrufen. Diese verfügt die gemeinsame elterliche Sorge, sofern nicht zur Wahrung des Kindeswohls an der alleinigen elterlichen Sorge der Mutter festzuhalten oder die alleinige elterliche Sorge dem Vater zu übertragen ist (Art. 298b Abs. 1 und 2 ZGB).

Im Bereich der AHV wird Versicherten für diejenigen Jahre eine Erziehungsgutschrift angerechnet, in welchen ihnen die elterliche Sorge für eines oder mehrere Kinder zusteht, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben. Eltern, die gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge sind, werden jedoch nicht zwei Gutschriften kumulativ gewährt (Art. 29^{sexies} Abs. 1 AHVG). Kommt die gemeinsame elterliche Sorge aufgrund einer Erklärung der Eltern zustande, so vereinbaren die Eltern gleichzeitig schriftlich, dass die ganze Erziehungsgutschrift einem Elternteil anzurechnen ist oder dass sie hälftig aufzuteilen ist (Art. 52^{bis} Abs. 3 AHVV). Geht innert einer Frist von drei Monaten keine Vereinbarung ein, so regelt die Kindesschutzbehörde die Anrechnung der Erziehungsgutschrift von Amtes wegen gemäss Artikel 52^{bis} Abs. 2 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

1.6.4. Unterhalt

Die Unterhaltspflicht hängt nicht vom Zivilstand der Eltern des Kindes ab. Sobald das Kindesverhältnis entstanden ist, haben die Eltern gegenüber ihrem Kind eine Unterhaltspflicht (Art. 276 ZGB). Diesbezüglich ist anzumerken, dass der Unterhaltsbeitrag für das Kind seit dem 1. Januar 2017 auch die Kosten der Betreuung durch einen Elternteil umfasst, unabhängig vom Zivilstand.

Die Unterhaltspflicht betrifft nur die Eltern und ihre gemeinsamen Kinder. Gleich wie in der Ehe hat die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner eines Elternteils keine Unterhaltspflicht gegenüber dessen Kindern. Ebenso wenig besteht eine Beistandspflicht gegenüber der Partnerin oder dem Partner bei deren oder dessen Erfüllung der Unterhaltspflicht zugunsten eines Kindes aus einer früheren Beziehung. Hingegen ist es gemäss Rechtsprechung nicht willkürlich, bei der Berechnung der Alimenterbevorschussung die finanzielle Unterstützung der Partnerin oder des Partners des unterhaltsberechtigten Elternteils zu berücksichtigen.

1.6.5. Zuständige Behörde für Streitigkeiten

Bei einer Trennung beziehungsweise Scheidung der Eltern gibt es immer noch verfahrensrechtliche Unterschiede zwischen Kindern unverheirateter Eltern und Kindern verheirateter Eltern. Zuständig ist nicht dieselbe Behörde: Bei unverheirateten Eltern entscheidet die Kindesschutzbehörde (KESB) über Kinderbelange, während bei getrennt lebenden

verheirateten oder geschiedenen Eltern das Gericht für die Anordnung der notwendigen Massnahmen zuständig ist.

Die beiden Behörden haben unterschiedliche Vorgehensweisen und Kompetenzen. So schreitet die KESB bei der Auflösung einer faktischen Lebensgemeinschaft nicht zwingend ein; ihr Einschreiten erfolgt entweder auf Antrag oder wenn es das Wohl des Kindes erfordert. Des Weiteren regelt die Kindesschutzbehörde die elterliche Sorge und den persönlichen Verkehr, kann sich aber nicht zum finanziellen Streit im Zusammenhang mit dem Unterhalt des Kindes äussern, wenn die Eltern nicht verheiratet sind. Einzig das Gericht kann über den Unterhaltsbeitrag für Kinder unverheirateter Eltern entscheiden (Art. 298b Abs.3 ZGB). Im Fall einer Unterhaltsklage entscheidet das Gericht auch über die elterliche Sorge und die weiteren Kinderbelange (Art. 304 Abs. 2 ZPO).

1.7. Ende des Konkubinats

1.7.1. Auflösung

Die Auflösung einer faktischen Lebensgemeinschaft erfolgt – genauso wie ihre Begründung – formlos.

Es müssen keine rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein, und sie unterliegt keiner Beurteilung durch ein Gericht oder durch eine andere Behörde. Sie kann jederzeit und ohne Begründung erfolgen, einseitig oder im gegenseitigen Einvernehmen.

Um allfälligen Differenzen bei der Auflösung zu begegnen, hat das Konkubinatspaar die Möglichkeit, im Vorfeld oder im Zeitpunkt der Trennung, vertragliche Abreden im Hinblick auf die Regelung gewisser Aspekte bei der Auflösung des gemeinsamen Haushalts zu treffen, zum Beispiel über eine nachpartnerschaftliche Unterhaltsleistung zugunsten einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners, über die gemeinsame Wohnung oder über die Zuteilung der Obhut für gemeinsame Kinder. In der Praxis kommen solche Abreden allerdings selten vor, so dass oft das Gericht angerufen werden muss. Hat das Paar keine Vereinbarung abgeschlossen, so wendet das Gericht je nach den Umständen des Einzelfalls die Bestimmungen des Sachenrechts, des Vertragsrechts oder der einfachen Gesellschaft an.

Bei der Auflösung des Konkubinats erhält jede Person ihre eigenen Sachen zurück. Die gemeinsam erworbenen Sachen werden nach den Regeln des Miteigentums geteilt. Im Streitfall und bei Beweislosigkeit, etwa, weil das Konkubinatspaar kein Inventar erstellt hat, wird von der Besitzerin oder vom Besitzer einer beweglichen Sache vermutet, dass sie oder er daran das Eigentum hat (Art. 930 Abs. 1 ZGB). Für den (häufigen) Fall, dass beide Personen den Besitz an einer Sache haben, wird Miteigentum zu gleichen Teilen vermutet (Art. 646 Abs. 2 ZGB).

Bezüglich der Auflösung eines Konkubinats ohne Vereinbarung oder Vertrag stellte das Bundesgericht bereits 1982 fest, dass die Liquidation nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu erfolgen hat, wobei es jedoch die analoge Anwendung des ehelichen Güterrechts ablehnte. Demnach muss aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls entschieden werden, ob und inwieweit die Regeln über die einfache Gesellschaft auf ein Konkubinatsverhältnis anwendbar sind. Angenommen wurde eine einfache Gesellschaft etwa bei folgender Zweckbestimmung: Befriedigung gemeinsamer Bedürfnisse im Rahmen einer häuslichen Gemeinschaft, gemeinsamer Betrieb eines Unternehmens oder berufliche Zusammenarbeit und Regelung bestimmter Aspekte der Lebensgemeinschaft, zum Beispiel gemeinsamer Erwerb eines Hauses. Hingegen sind die Regeln über die einfache Gesellschaft nicht anwendbar, wenn beide Personen ihre Unabhängigkeit gegenüber dem anderen bewahrt haben, was selbst dann gilt, wenn die jeweiligen zur Verfügung stehenden Mittel ungleich verteilt sind.

Hat eine Person im Betrieb ihrer Partnerin oder ihres Partners mitgearbeitet, so kann daraus am Ende des Zusammenlebens ein Lohnanspruch gestützt auf einen stillschweigenden Arbeitsvertrag gemäss Artikel 320 Absatz 2 OR entstehen. Handelt es sich hingegen um Hausarbeit, so ist die Lehre mehrheitlich der Auffassung, dass ohne entsprechende Vereinbarung kein nachträglicher Lohn zu gewähren sei.

Die Auflösung einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft hat keine Teilung der Anwartschaften der ersten und der zweiten Säule zur Folge. Auch entsteht kein nachpartnerschaftliches Unterhaltsrecht zugunsten einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners, ungeachtet davon, welche Gründe zur Auflösung geführt haben, wie lange die Lebensgemeinschaft gedauert hat und wie die Aufgabenverteilung vereinbart war. Hat das Paar keine spezifische Vereinbarung getroffen, garantiert das Schweizer Recht keinen Unterhaltsbeitrag an diejenige Person, die sich massgeblich der Familie gewidmet hat und sich deshalb nach Auflösung der Lebensgemeinschaft in einer ungünstigen finanziellen Situation befindet. Um diese Situation auszugleichen, wird in der Lehre teilweise die Auffassung vertreten, dass eine Vertrauenshaftung gegeben ist. Demnach ist zwar die jederzeitige Auflösbarkeit des Konkubinats unbestritten, doch hat eine Trennung zur Unzeit unter anderem zur Folge, dass der Schaden, der aus enttäuschem Vertrauen entstanden ist, ersetzt werden muss.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müsste hierfür jedoch bewiesen werden können, dass sich die Partnerin oder der Partner auf unbestimmte Zeit für die Gemeinschaft verpflichtet hatte. Obwohl sich die Situation mit der Einführung des Betreuungsunterhalts verbessert hat (siehe Ziff. 1.6.4), wird Konkubinatspaaren empfohlen, im Hinblick auf ein Ende einer Lebensgemeinschaft einen Unterhaltsbeitrag in Form einer Rente oder Kapitaleistung zu vereinbaren.

1.7.2. Tod

Die Situation einer Person beim Tod ihrer Konkubinatspartnerin oder ihres Konkubinatspartners hängt vor allem von der bewussten Planung zu Lebzeiten ab, zumal Gesetz und Rechtsprechung den Konkubinatspartnerinnen und Konkubinatspartnern nur wenige Rechte zuerkennen.

Der überlebenden Person steht weder ein gesetzliches Erbrecht noch ein Pflichtteilsanspruch zu. Ohne entsprechende Verfügung von Todes wegen erbt sie nichts. Es ist jedoch möglich, sie in den Schranken der Verfügungsfreiheit zu begünstigen, indem sie mit letztwilliger Verfügung oder in einem Erbvertrag als Erbin oder als Vermächtnisnehmerin eingesetzt wird.

Es sei allerdings daran erinnert, dass überlebende Konkubinatspartnerinnen und überlebende Konkubinatspartner je nach Kanton einer hohen Erbschaftssteuer unterliegen (siehe Ziff. 1.5.3).

Beim Tod der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners hat die überlebende Person keinen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), nicht einmal bei gemeinsamen Kindern. Weder das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) noch dasjenige über die Militärversicherung (MVG) sehen einen Rentenanspruch vor. Leistungen der obligatorischen zweiten Säule stehen der überlebenden Person nur zu, wenn das Reglement der Vorsorgeeinrichtung der oder des Verstorbenen den Kreis der Begünstigten über die gesetzlichen Anspruchsberechtigten hinaus erweitert (siehe Ziff. 1.5.2). Konkubinatspaare haben deshalb ein Interesse daran, die Möglichkeiten der Selbstvorsorge zu nutzen (siehe Ziff. 1.5.2).

Im Rahmen seiner Rechtsprechung im Haftpflichtrecht anerkennt das Bundesgericht bei einem Konkubinat einen Anspruch auf Ersatz des Versorgerschadens gestützt auf Artikel 45 Absatz 3 OR, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Die überlebende Person wurde von der verstorbenen Person während der Dauer ihrer Lebensgemeinschaft finanziell unterstützt und wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft unterstützt worden, und die Beziehung wies eheähnlichen und dauerhaften Charakter auf. Die überlebende Person kann zudem einen Anspruch auf Genugtuung nach Artikel 47 OR geltend machen, wenn das Konkubinat eine gewisse Stabilität hatte.

2. Rechtsrahmen für das Konkubinat auf kantonaler Ebene

2.1. Autonome Ausgestaltung des Konkubinatsverhältnisses

Obwohl das Konkubinat heute unbestrittenermassen eine soziale Realität ist, steht es nicht für ein einheitliches Modell des Zusammenlebens. Da es nicht formalisiert ist, können die verschiedenen Paare, die diese Lebensweise angenommen haben, stillschweigend oder nicht, individuell und autonom die Ausgestaltung ihres Verhältnisses bestimmen.

Konkubinatspaaren stehen jedoch mehrere Instrumente für die rechtliche Gestaltung ihrer Lebensgemeinschaft zur Verfügung.

So können sie beispielsweise punktuell spezielle Verträge abschliessen wie etwa eine Leihe, einen Arbeitsvertrag, einen Mietvertrag oder einen Auftrag. Ebenso kann eine im Konkubinat lebende Person einen Vorsorgeauftrag erstellen und ihre Partnerin oder ihren Partner beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Vertretung in rechtlichen Belangen gegenüber Dritten zu übernehmen. Im medizinischen Bereich kann der Vorsorgeauftrag durch eine Patientenverfügung ergänzt werden.

Wenn sie ihrer Lebensgemeinschaft einen umfassenderen verbindlichen Rahmen geben wollen, haben Konkubinatspaare ausserdem die Möglichkeit, einen Konkubinatsvertrag abzuschliessen. Solche Verträge können inhaltlich sehr unterschiedlich sein. Sie können z. B. die Organisation des Zusammenlebens der Partner betreffen, ihre gegenseitigen Pflichten und Aufgaben behandeln oder nur bestimmte Aspekte ihrer Beziehung regeln, wie z. B. den gegenseitigen Unterhalt, die Arbeitsteilung, die Kinderbetreuung, die Wohnung usw.

Als Antwort auf die Forderung der Verfasser des Postulats, Wege zur Korrektur möglicher Benachteiligungen von Konkubinatspartnern aufzuzeigen, wäre es denkbar, dass die kantonalen Behörden Massnahmen ergreifen, um die Betroffenen besser über die rechtlichen Möglichkeiten zur Ausgestaltung ihrer Partnerschaft zu informieren.

Solche Informationsmassnahmen werfen jedoch zwei zentrale Fragen auf, und zwar erstens die Frage nach dem Informationsbedarf (sind Konkubinatspaare, die sich für eine Lebensweise «ausserhalb der gesetzlichen Normen» entschieden haben, wirklich an Informationen über die Möglichkeit, ihr Leben als Paar zu organisieren, interessiert?) und zweitens die Frage, wann mit dieser Information an diese Personen herantreten werden soll (da das Konkubinat als eine faktische Beziehung definiert wird, die ausserhalb der bestehenden Institutionen organisiert wird, suchen Personen, die sich für diese Lebensform entscheiden, zu diesem Zweck keine Behörde auf, die sie entsprechend informieren könnte).

Allerdings könnten die für Familienpolitik zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung auch ganz allgemein darüber informieren, z. B. mit einem Flyer. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen und das kantonale Sozialamt sind dabei, via «Freiburg für alle» einen ein Faktenblatt in beiden Amtssprachen zur Situation der Kinder bei der Trennung von Paaren, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, vorzubereiten. Dies ist das Folgedokument zum bereits veröffentlichten Faktenblatt zum Thema Scheidung und Trennung von Ehepaaren, ein sehr anschauliches, umfassendes Angebot, das in der Schweiz neu ist und von der Öffentlichkeit und den Fachkreisen bereits sehr geschätzt wird.

2.2. Punktuelle Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung

Der Kanton Freiburg könnte sich für einen weiteren Schritt hin zu einem rechtlichen Rahmen für das Konkubinat entscheiden und punktuell einige Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts anpassen. Das angestrebte Ziel könnte abgestuft sein und von einer einfach besseren Berücksichtigung der besonderen Situation von Konkubinatspaaren im Vergleich zu ledigen Personen bis hin zur Gleichstellung von Konkubinatspaaren mit Ehepaaren reichen.

Der Interventionsbereich des kantonalen Gesetzgebers ist jedoch auf das kantonale öffentliche Recht begrenzt.

2.3. Institut eines kantonalen Pacs

2.3.1. Einführung

Der Kanton Freiburg könnte schliesslich ein Gesetz zur Einführung eines kantonalen Partnerschaftsmodells, damit Paare, die nicht heiraten wollen, eine offizielle Anerkennung ihrer Verbindung auf kantonaler Ebene erhalten. Ein solches Partnerschaftsmodell würde jedoch keine Änderung des Zivilstandes der Partnerin oder des Partners beinhalten und lediglich Wirkung nach kantonalem öffentlichem Recht entfalten.

Derzeit gibt es nur in den Kantonen Genf und Neuenburg ein solches kantonales Partnerschaftsmodell. In seinem Bericht vom 30. März 2022 stellt der Bundesrat die beiden Modelle vor (s. Ziff. 6.3.1 und 6.3.2). Diese Präsentation wird im Folgenden aufgegriffen (Ziff. 2.3.2 und 2.3.3).

2.3.2. Kantonales Modell Genf

Das im Kanton Genf bestehende Partnerschaftsmodell (Pacs) ermöglicht es (gleich- oder verschiedengeschlechtlichen) Paaren, ihr Zusammenleben und ihren Status als Paar anerkennen zu lassen. Personen, die die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllen, können das Antragsformular für

die kantonalrechtliche Partnerschaft ausfüllen und an das Zivilstandsamt senden. Nachdem das Amt sich vergewissert hat, dass die Voraussetzungen für die Entgegennahme der Partnerschaftserklärung gemäss Genfer Recht erfüllt sind, nimmt es Kontakt mit den Partnerinnen bzw. Partnern auf und vereinbart einen Termin für die Unterzeichnung der Erklärungen. Es ist daher ein persönliches Erscheinen erforderlich. Die Erklärung der Partnerin oder des Partners wird dann in einer Partnerschaftsurkunde festgehalten, von der jede Partnerin oder jeder Partner ein Original erhält.

Die Urkunde bescheinigt den amtlichen Charakter der Partnerschaft und das Recht der Partnerinnen bzw. Partner, in ihren Beziehungen mit der öffentlichen Verwaltung im Kanton Genf wie verheiratete Personen behandelt zu werden (z. B. betreffend die Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht und im öffentlichen Dienst), mit Ausnahme der Steuerveranlagung und der Gewährung von Sozialleistungen, sofern nicht eine öffentlich-rechtliche Bestimmung etwas anderes vorsieht.

Das Amt für Zivilstandswesen und Beglaubigungen führt ein kantonales Partnerschaftsregister.

Die Partnerschaft endet durch eine gemeinsame oder einseitige Erklärung einer der Partnerinnen oder eines der Partner vor einer Beamtin, einem Beamten oder einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Zivilstandsamtes des Zivilstandskreises, in dem eine der beiden Partnerinnen bzw. einer der beiden Partner wohnt. Besteht kein Wohnsitz im Kanton Genf, kann die Auflösungserklärung in dem Zivilstandskreis erfolgen, in dem die Partnerschaftserklärung entgegengenommen worden ist. Schliesslich wird die Partnerschaft von Amtes wegen aufgelöst, wenn eine Partnerin oder ein Partner oder beide eine eingetragene Partnerschaft eingehen oder heiraten.

Gemäss Auskunft des Amtes für Bevölkerung und Migration des Kantons Genf haben zwischen dem 5. Mai 2001 und dem 31. Dezember 2020 867 Paare einen Genfer Pacs geschlossen.

2.3.3. Kantonales Modell Neuenburg

Auch im Kanton Neuenburg haben (gleich- oder verschiedengeschlechtliche) Paare die Möglichkeit, ihr Zusammenleben und ihren Status als Paar auf kantonaler Ebene anerkennen zu lassen, indem sie eine eingetragene Partnerschaft eingehen.

Die Partnerschaftserklärung wird von einer im Kanton zugelassenen Notarin oder Notar öffentlich beurkundet, nachdem sie oder er zunächst überprüft hat, ob die Voraussetzungen für die Entgegennahme der Partnerschaftserklärung erfüllt sind. Die Notarin oder der Notar beantragt von Amtes wegen die Eintragung der Partnerschaftserklärung bei der Staatskanzlei, die ein kantonales Register mit den Partnerschafts-

erklärungen führt und den Partnerinnen oder Partnern eine Bescheinigung über die Eintragung in das kantonale Register ausstellt.

Die Partnerinnen bzw. Partner werden in sämtlichen Bereichen des kantonalen Rechts wie Verheiratete behandelt. Die eingetragene Partnerschaft hat demnach hauptsächlich Auswirkungen auf das Besuchsrecht in Spitälern, das Erbschaftssteuerrecht und auf Schenkungen unter Lebenden, das Zeugnisverweigerungsrecht und die Regelung der Pensionskasse im Kanton Neuenburg.

Die Partnerschaft endet mit der Löschung der Eintragung im Partnerschaftsregister, wobei diese durch gemeinsamen oder einseitigen Antrag verlangt werden kann. Anzumerken ist, dass ausserhalb des Kantons geschlossene eingetragene Partnerschaften (bspw. im Kanton Genf oder im Ausland, wie der französische Pacs) anerkannt werden. Dies hat zur Folge, dass sie die gleichen Wirkungen haben wie eine eingetragene Partnerschaft gemäss dem Neuenburger Recht.

Gemäss Informationen der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg haben zwischen dem 1. Juli 2004 und dem 31. Dezember 2021 1314 Paare eine Partnerschaft gemäss dem Neuenburger Recht geschlossen.

2.3.4. Wortlaut einer allfälligen gesetzlichen Grundlage

Sollte im Kanton Freiburg ein kantonales Partnerschaftsmodell eingeführt werden, müsste die entsprechende gesetzliche Grundlage mindestens Folgende regeln:

- > Voraussetzungen für die Partner/innen;
- > Modalitäten des Abschlusses und der Registrierung der Partnerschaft;
- > Wirkungen der Partnerschaft (auf das kantonale öffentliche Recht beschränkt);
- > Fälle und Modalitäten der Auflösung der Partnerschaft.

3. Überlegungen auf Bundesebene zu einem möglichen eidgenössischen Pacs

In den letzten Jahren wurden mehrere Vorstösse von Bundesparlamentariern eingereicht, die in mehr oder weniger direktem Zusammenhang mit dem Status von Konkubinatspaaren stehen (s. Website curia vista des Schweizer Parlaments). Bislang hat es der Schweizer Gesetzgeber immer abgelehnt, die Bestimmungen über die Ehe auf Konkubinatspaare anzuwenden und dieser faktischen Lebensgemeinschaft einen rechtlichen Status zu verleihen.

Einige Vorstösse wurden eingereicht, um die Schaffung eines neuen Rechtsinstituts voranzutreiben, einem Mittelding zwischen Ehe und faktischer Lebensgemeinschaft, nämlich dem pacte civil de solidarité (Pacs). Als Antwort auf diese

Vorstösse hat der Bundesrat seinen Bericht vom 30. März 2022 «Übersicht über das Konkubinatsrecht im geltenden Recht – Ein PACS nach Schweizer Art?» herausgegeben. In diesem Bericht legt der Bundesrat die Kernelemente eines möglichen Schweizer Pacs dar, nimmt allerdings nicht grundsätzlich Stellung (Bericht S. 40, Ziff. 6.5.1), mit dem Hinweis, es werde «Sache des Gesetzgebers sein, gegebenenfalls die Bedingungen, die Modalitäten des Abschlusses, die Wirkungen sowie das Verfahren zur Auflösung eines neuen Rechtsinstituts zu definieren» (Bericht S. 41, Ziff. 6.5.3).

Gestützt auf das Fazit des Berichts des Bundesrats vom 30. März 2022 reichte Ständerat Andrea Caroni am 16. Juni 2022 eine parlamentarische Initiative für einen PACS in der Schweiz ein (parlamentarische Initiative 22.448): «Nach ebenso bewährtem Vorbild verschiedener Kantone (NE und GE) sowie anderer Länder (v.a. Frankreich, aber auch Benelux) möchte diese pa.Iv. Schweizer Paaren ergänzend eine dritte, mittlere Option anbieten: Einen PACS («pacte civil de solidarité»). Wie Ehe und Konkubinatsrecht soll auch diese dritte Option allen Personen unabhängig ihres Geschlechts offenstehen». Dem Verfasser der Initiative zufolge wäre der PACS dabei «eher als «Konkubinatsrecht plus» denn als «Ehe light» auszugestalten».

Die parlamentarische Initiative 22.448 muss noch von den eidgenössischen Räten behandelt werden. Am 3. November 2022 hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats bereits beschlossen, ihr Folge zu geben. Es wäre jedoch gewagt, den Ausgang der parlamentarischen Beratungen vorwegnehmen zu wollen. Während bestimmte Kreise die Einführung eines PACS bekämpfen, ist festzustellen, dass die Frage in anderen Kreisen offener angegangen wird als früher. Auch wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Schweizer PACS in naher Zukunft verabschiedet wird, kann er auch nicht einfach abgetan werden.

4. Fazit

Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist ein gesellschaftliches und juristisches Thema, das nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch auf politischer Ebene auf Interesse stösst. Bei der Lektüre des vorliegenden Berichts, insbesondere des ersten Teils, der einen am 30. März 2022 vom Bundesrat veröffentlichten Bericht wiedergibt, ist festzustellen, dass diese Frage im Wesentlichen eine Frage des Bundesrechts ist. Die Berücksichtigung der Situation von Konkubinatspaaren ist in vielen Bereichen bereits Realität, und die eidgenössischen Räte werden in Kürze Gelegenheit haben, sich damit zu befassen, um mehreren parlamentarischen Vorstößen zu diesem Thema Folge zu geben. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass es keinen Anlass gibt, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, weder durch punktuelle Anpassungen noch durch die Einführung eines PACS nach kantonalem Recht wie in den

Kantonen Genf und Neuenburg, solange die Situation auf Bundesebene nicht geklärt ist. Stattdessen empfiehlt er, seine punktuelle Politik der Information der betroffenen Personen über «Freiburg für alle» fortzusetzen.



Rapport 2022-DSJ-35

8 novembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-18 André Kaltenrieder/Bruno Boschung – Quelle reconnaissance et quel appui pour les clubs sportifs de notre canton?

1. Contexte général	2
1.1. Contexte général de l'encouragement du sport	2
1.1.1. Missions	2
1.1.1.1. Confédération	2
1.1.1.2. Swiss Olympic	3
1.1.1.3. Coopération intercantonale	3
1.1.1.4. Etat de Fribourg, associations de communes et communes	3
1.1.1.5. La Loterie Romande (LoRo-Sport)	3
1.1.2. Objectifs stratégiques	3
1.1.3. Moyens financiers du canton de Fribourg	3
1.2. Contexte général de l'encouragement de la culture	4
1.2.1. Missions	4
1.2.1.1. Confédération	4
1.2.1.2. Coopération intercantonale	5
1.2.1.3. Etat de Fribourg, associations de communes et communes	5
1.2.1.4. La Loterie Romande (LoRo)	5
1.2.2. Objectifs stratégiques de l'Etat de Fribourg	6
1.2.3. Moyens financiers du canton de Fribourg	6
1.3. Résumé: Contexte général de l'encouragement du sport et de la culture	6
2. Encouragement de l'enfance et de la jeunesse	7
2.1. Promotion générale des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes	7
2.1.1. Programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo	8
2.1.2. Soutien cantonal aux projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes	8
2.2. Encouragement du sport auprès de la jeunesse	8
2.2.1. Accès au sport/Sensibilisation de tous les jeunes	8
2.2.1.1. Le soutien scolaire aux activités sportives de tous les jeunes	8
2.2.2. L'encouragement des jeunes talents	9
2.2.2.1. Jeunesse + Sport	9
2.2.2.2. Concept pour l'encouragement de la relève des moniteurs/monitrices	10
2.2.2.3. Matériel de prêt	10
2.2.2.4. Camps de sport pour les jeunes	10
2.2.2.5. Prévention Cool&Clean	10
2.2.2.6. Sports-Arts-Formation (SAF)	10
2.2.2.7. La formation continue	10
2.2.2.8. L'aide aux jeunes professionnels, les reconnaissances et les prix	10
2.2.2.9. L'aide aux associations et particuliers actifs dans ce domaine	11
2.2.2.10. L'aide aux infrastructures accueillant de jeunes talents	11
2.3. Encouragement de la culture auprès de la jeunesse	11
2.3.1. Accès à la culture/Sensibilisation de tous les jeunes	11
2.3.1.1. Le soutien scolaire aux activités culturelles des jeunes	11
2.3.1.2. Projets-pilotes	12

2.3.1.3. AG CULTUREL	12
2.3.1.4. Pratiques et médiation culturelles pour les jeunes	12
2.3.1.5. Autres mesures	13
2.3.2. L'encouragement des jeunes talents	13
2.3.2.1. Sports-Arts-Formation (SAF)	13
2.3.2.2. Formation préprofessionnelle	13
2.3.2.3. Formation professionnelle ou tertiaire	13
2.3.2.4. Bourses à la relève professionnelle	13
<hr/>	
3. Comparaison et perspectives	13
3.1. Comparaison difficile	13
3.2. Perspectives	14
3.2.1. Sport	14
3.2.2. Culture	15
3.2.3. En commun	15
<hr/>	
4. Conclusion	16

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, les députés cosignataires s'interrogent sur les mesures de l'Etat en faveur du sport, en particulier à l'attention de la jeunesse, et demandent au Conseil d'Etat une comparaison de ses prestations directes dans les domaines du sport et de la culture. La réponse du Conseil d'Etat du 24 novembre 2020 fait valoir que, fixés dans leurs lois respectives, les objectifs et les rôles respectifs de la Confédération, de l'Etat, des communes, des associations et des particuliers ne sont pas identiques pour le sport et la culture et dès lors difficilement comparables. Le Conseil d'Etat se propose d'explicitier ces éléments en ce qui concerne les jeunes et d'en tirer des enseignements concrets pour améliorer ce qui peut l'être, le cas échéant. Il rappelle également que le Plan de relance voté par le Grand Conseil le 13 octobre 2020 comprend un plan de soutien de 4,4 millions de francs pour le sport, et le même montant pour la culture. Finalement, en plus de la politique cantonale «Je participe!» en faveur de l'enfance et de la jeunesse qui permet de financer entre autres le développement d'activités extrascolaires sportives, culturelles ou artistiques destinées aux enfants et aux jeunes dès la petite enfance avec un budget annuel de 190 000 francs, un Plan de soutien jeunesse Fribourg (PSJ) a été adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2021 avec un montant de 870 000 francs par année pendant deux ans, pour répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes suite à la pandémie de Covid-19. Toutefois, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les chiffres disponibles en matière d'action cantonale dans un domaine ou dans l'autre doivent obligatoirement être contextualisés; leur simple alignement dans un tableau, sans explication des objectifs légaux et des structures de compétences respectifs, ne permettra aucune conclusion utile à la cause du sport, ni à celle de la culture.

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté ce postulat le 15 février 2021 par 87 voix contre 0 et 3 abstentions et a chargé le Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

Le présent rapport entend traiter de la question soulevée de l'encouragement du sport dans notre canton en explicitant les missions légales, les rôles respectifs et prestations des différents acteurs et des collectivités publiques dans des domaines tels que la sensibilisation de tous les jeunes au sport et à la culture, l'encouragement des jeunes talents, les reconnaissances et prix, la formation professionnelle, l'aide aux professionnel-le-s, l'aide aux associations et aux particuliers et l'aide aux infrastructures. De ces comparaisons, il devrait être possible de tirer des enseignements concrets pour détecter d'éventuelles lacunes et chercher à améliorer ce qui peut l'être, en respectant les logiques et les structures respectives.

Pour ce rapport, l'analyse est concentrée sur une année «normale» en utilisant les données précédant la pandémie actuelle. La situation pandémique est traitée par le plan de relance.

1. Contexte général

1.1. Contexte général de l'encouragement du sport

1.1.1. Missions

Les activités sportives relèvent **en priorité du monde associatif et des personnes privées**. Les divers niveaux institutionnels exercent un rôle de soutien et d'initiative, conformément aux responsabilités que la loi leur confie.

1.1.1.1. Confédération

La Confédération prend des mesures ou soutient des programmes et des projets afin d'accroître les capacités physiques de la population, de promouvoir la santé, d'encourager le développement global de l'individu et de renforcer la cohésion sociale. La Confédération collabore avec les cantons et les communes. Elle encourage l'initiative privée et colla-

bore en particulier avec les fédérations sportives nationales (LESp, art. 1 et 2, RSF 415.0).

L'**Office fédéral du sport (OFSPo)** exécute les tâches qui incombent à la Confédération en vertu de la loi, pour autant qu'elles ne relèvent pas d'autres organes fédéraux. Entre autres, il gère la Haute Ecole fédérale de sport et les deux centres de cours et de formation (LESp, art. 26). Il gère le programme fédéral Jeunesse+Sport.

1.1.1.2. *Swiss Olympic*

Swiss Olympic est l'organisation faitière du sport suisse. Elle assume également le rôle de Comité National Olympique.

1.1.1.3. *Coopération intercantonale*

Les cantons collaborent sur le plan politique (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) ou opérationnel (Conférence des répondants cantonaux du sport CRCS). La CRCS assure un lien avec la Confédération représentée par l'OFSPo, Swiss Olympic (faitière des fédérations sportives), l'ASSS (association suisse des services des sports), l'ASEP (association suisse d'éducation physique).

1.1.1.4. *Etat de Fribourg, associations de communes et communes*

La **Constitution fribourgeoise (RSF 10.1)** prévoit, à son article 80, que l'Etat et les communes favorisent les loisirs contribuant à l'équilibre et au développement personnel. Ils encouragent la pratique du sport et les possibilités de délasserment.

Conformément à la loi sur le sport (LSport, RSF 460.1), le règlement sur le sport (RSport, RSF 460.11) définit les tâches et missions de l'Etat en matière de sport. Il comprend l'exécution de la loi sur le sport, la collaboration en lien avec les programmes et mesures de prévention, l'établissement de directives et recommandations concernant l'éthique et la sécurité dans le sport et leur respect et la promotion des activités sportives dans le sport scolaire, le sport de loisir, le sport de performance (relève), les infrastructures sportives et les manifestations sportives.

L'activité de l'Etat en matière de sport relève prioritairement de la compétence de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport depuis janvier 2022 par le biais du Service du sport, auparavant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) devenue Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), qui a gardé sous sa responsabilité l'éducation physique et le sport à l'école, ainsi que les mesures scolaires du programme Sport-Arts-Formation (SAF); la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) a maintenu quant à elle ses responsabilités s'agissant de l'éducation physique et du sport

dans ses écoles professionnelles. Le Service du sport (SSpo) prend en charge la gestion de Jeunesse+Sport et exécute les tâches cantonales qui ne sont pas attribuées à d'autres autorités, notamment dans le domaine du sport scolaire et du programme «sports-arts-formation» (SAF). Le SSpo soutient les communes dans la mise en œuvre qualitative du sport scolaire obligatoire et facultatif. Le SSpo entretient les relations avec les organisations sportives cantonales, la Confédération, les autres instances nationales du sport et les communes.

Les associations de communes interviennent sur des projets scolaires au niveau du secondaire I (9-11H).

Les communes sont responsables du sport scolaire et du développement des infrastructures sportives, au financement desquelles l'Etat participe par le biais des subventions pour les constructions scolaires (halles de sport) ainsi qu'au travers du subventionnement pour la construction de piscines. Les communes peuvent soutenir le sport associatif et le sport pour tous en fonction de leurs moyens et de leur programme de législation.

1.1.1.5. *La Loterie Romande (LoRo-Sport)*

La **LoRo-Sport**, qui a un statut d'**institution para-étatique**, joue un rôle important dans le financement du sport dans le canton, en distribuant l'intégralité de ses bénéfices à des associations et clubs d'utilité publique dans le domaine du sport sous forme d'un soutien subsidiaire. Des accords la lient à l'Etat de Fribourg pour assurer une bonne coordination dans le soutien au sport. Un accord romand est également établi pour les projets d'envergure intercantonale.

1.1.2. Objectifs stratégiques

Dans le canton de Fribourg, le Concept cantonal du sport identifie cinq enjeux principaux pour les prochaines années dans le domaine du sport:

- > Santé; du mouvement pour tous
- > Formation; éducation par l'activité physique et le sport
- > Performance; promotion des talents et de la relève
- > Economie; développement de réseaux pour l'activité physique et le sport
- > Développement durable; un terrain d'apprentissage.

Le Service du sport (SSpo) est chargé de la mise en œuvre de ce concept.

1.1.3. Moyens financiers du canton de Fribourg

En 2019 (année représentative d'une activité normale, car précédant la pandémie COVID-19), le SSpo a occupé 6.31 EPT (+2 EPT apprenti/stagiaire). Les comptes de résultats du SSpo de 2019 ont fait état de charges de 14 693 129 francs (dont 12 000 000 de subventions pour la patinoire St-Léonard)

et de recettes de 13 587 551 francs, soit d'un solde de charges de 1 105 578 francs.

Les comptes de résultats 2021 du SSpo comprennent 6 402 824 francs de charges (dont env. 3 450 000 de subventions pour la patinoire, les piscines et le plan de relance) et 5 278 419 francs de recettes, soit un solde de charges de - 1 124 405 francs. En 2021, le SSpo a occupé 6.30 EPT (+ 2 EPT apprentis).

Le budget global 2022 du SSpo est de 8 209 980 francs de charges (dont 5 400 000 de subventions pour les piscines et le plan de relance) et 7 045 700 francs de recettes, soit une différence de - 1 164 280 francs. En 2022, le SSpo occupe 6.30 EPT (+ 2 EPT apprentis).

Ponctuellement, l'Etat est également sollicité lors de manifestations de grande envergure, comme cela a été le cas lors de la Fête fédérale de lutte à Estavayer/Payerne en 2016 ou pour la candidature de Sion aux JO 2026. Lorsque les enjeux le justifient, l'Etat met les moyens dont il dispose de manière ordinaire ou extraordinaire à disposition. Il s'est ainsi engagé à soutenir l'organisation des championnats du monde de hockey de 2026 par des apports en nature et financiers représentant un montant global estimé à 1,5 million de francs.

Le Campus Lac Noir est un centre de sport et loisirs offrant des infrastructures sportives et d'hébergement destinées aux groupes et camps, notamment dans le cadre des formations Jeunesse+Sport. En 2019, les charges se sont élevées à 5 730 990 francs et l'excédent de charge à 1 001 007 francs, alors que 2 EPT y étaient recensés. En 2021, les charges sont passées à 4 225 756 francs et l'excédent de charges à 763 323 francs, alors que les EPT sont passés à 2,2 dès 2020 et 2,25 en 2022. En 2022, il est prévu que les charges s'élèvent à 5 260 650 francs, alors que l'excédent de charges devrait être de 314 650 francs. Des investissements de l'ordre de 22,9 millions de francs ont déjà été en partie engagés et devraient se poursuivre dans les années à venir, afin de développer l'attractivité des infrastructures sportives et d'hébergement du site.

Pour l'ensemble des communes fribourgeoises, la rubrique des contributions globales pour le sport atteint en 2019: 19 611 710 francs y compris 16 007 809.44 francs en faveur des infrastructures (dépense moyenne de 60.99 francs par habitant). L'Etat contribue au financement de ces infrastructures par le biais des subventions aux constructions scolaires (halles de sport). De plus, il octroie des subventions pour la construction de piscines, de niveau national ou cantonal. Concernant ces dernières, sur les 4 prochaines années, cela représente 19 millions d'investissements pour l'Etat; l'engagement global de l'Etat pour la construction de piscines s'élevant à plus de 40 millions de francs. Il convient de relever également l'engagement de l'Etat pour l'entretien et la réfection du Stade St-Léonard. Le budget 2023 de l'Etat contient à

ce titre un montant de 3 millions de francs pour la mise à jour de ces installations; montant qui s'ajoute à la prise en charge annuelle des frais d'exploitation du Stade (230 000 francs/an). De son côté et sur mandat de l'Etat, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) soutient activement le développement de réseaux VTT ainsi que le balisage des réseaux de randonnées pédestres, qui eux aussi contribuent au développement du sport dans le canton.

Enfin, il est utile de rappeler que l'Etat a soutenu la rénovation de la patinoire BCF Arena à hauteur de 21 millions de francs au total, afin de promouvoir le hockey sur glace ainsi que les autres sports de glace dans le canton. Il en va de même pour les soutiens accordés par le passé en faveur des remontées mécaniques fribourgeoises au travers d'une société d'économie mixte.

En 2019, la LoRo-Sport a versé 3 046 817 francs dans le domaine du sport fribourgeois (sur 3 046 817 francs distribués par la commission LoRo-Sport). Il faut en outre relever que les moyens dévolus au sport par la Loterie Romande ont été augmentés à partir de 2021, suite à la révision de la législation au niveau de la LoRo définissant le mécanisme de répartition des bénéfices globaux de la LoRo. Pour le canton de Fribourg, cela représente quelque 600 000 francs supplémentaires par année pour le sport dans le canton.

Il y a également lieu d'indiquer ici que le programme national Jeunesse+Sport qui encourage le sport auprès des enfants et des jeunes, notamment en participant au financement de camps et formations de sports, a contribué à hauteur de 3 068 228 francs dans le canton de fribourg en 2019 et 2 718 365 francs en 2021.

1.2. Contexte général de l'encouragement de la culture

1.2.1. Missions

Les activités culturelles et la protection du patrimoine culturel relèvent **en priorité du monde associatif et des personnes privées**. Les collectivités publiques exercent un rôle de soutien et d'initiative, conformément aux responsabilités que la loi leur confie. Le financement public de la culture en Suisse est, à l'instar de bien d'autres domaines, fortement marqué par le fédéralisme. De manière générale, les plus fortes dépenses y reviennent aux communes (49,2%), suivies des cantons (39,7%) et de la Confédération (11,2%) (OFS, 2019).

1.2.1.1. Confédération

La Confédération a pour mission de renforcer la cohésion et la diversité culturelle de la Suisse; de promouvoir une offre culturelle variée et de qualité; de créer des conditions favorables aux acteurs culturels et aux institutions et organisations culturelles; de faciliter l'accès de la population à

la culture; de faire connaître la création culturelle suisse à l'étranger. Dans son domaine de compétences, elle encourage à titre subsidiaire les activités culturelles des cantons, des villes et des communes (LEC, art. 3 et 4, RSF 442.1). L'encouragement de la culture au niveau national et international relève essentiellement de l'Office fédéral de la culture (OFC) et de Pro Helvetia.

1.2.1.2. *Coopération intercantonale*

Les cantons collaborent sur le plan politique (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) ou opérationnel (Conférence des chef-fe-s de service et délégué-e-s aux affaires culturelles CDAC) et ont développé des dispositifs d'encouragement mutualisés, en particulier en Suisse romande (par ex: la Fondation romande pour la chanson et les musiques actuelles FCMA, la Fondation romande

pour le cinéma Cinéforum, la Commission romande de diffusion des spectacles Corodis, etc.). Des projets d'envergure intercantonale peuvent ainsi être mieux soutenus.

1.2.1.3. *Etat de Fribourg, associations de communes et communes*

La Constitution fribourgeoise prévoit que l'Etat et les communes encouragent ou soutiennent la vie culturelle dans sa diversité ainsi que la création artistique. Elle encourage la coopération et les échanges culturels entre les régions du canton et avec l'extérieur (art. 79, al. 1 et 2). La loi sur les affaires culturelles (LAC, RSF 480.1) de 1991 et son règlement (RAC, RSF 480.11) répartissent les missions de l'Etat, des communes et associations de communes de la sorte (tableau 1).

Tableau 1: Répartition des rôles selon la LAC

Répartition des rôles entre Etat, associations de communes et communes en matière de promotion culturelle dans le canton de Fribourg

	Rôle de l'Etat	Rôle des associations de communes	Rôle des communes
Principes établis dans la loi cantonale	L'Etat contribue à la promotion des activités culturelles, principalement dans le domaine de la création (= production de produits culturels). L'Etat intervient à titre subsidiaire en matière d'animation culturelle.	Le Préfet ou la Préfète favorise la promotion des activités culturelles dans son district en veillant à la coopération intercommunale. Lors de la réalisation de projets d'importance régionale, la commune coopère avec les communes voisines.	La commune contribue à la promotion des activités culturelles, principalement dans le domaine de l'animation (= diffusion de produits culturels). Elle intervient à titre subsidiaire en matière d'aide à la création.
En priorité	L'Etat soutient la création professionnelle à condition d'un soutien financier direct ou indirect par la ou les collectivité-s locale-s directement concernée-s. (Par soutien financier indirect, il faut entendre l'octroi d'une subvention au lieu où est produite la création.)	Les associations communales soutiennent les organisations professionnelles et reconnues d'intérêt régional. Elles soutiennent les lieux d'animation professionnels et reconnus d'importance régionale. Elles participent aux frais de fonctionnement et de production des troupes professionnelles par le biais des organisateurs et organisatrices et des lieux d'animation.	La commune soutient la création non-professionnelle (ou amateur) ayant lieu sur son territoire. Elle soutient les institutions culturelles locales comme les bibliothèques, ludothèques, centres de loisirs, etc. Elle soutient les associations locales, y compris les fanfares et corps de musique, les troupes de théâtre et les chœurs amateurs, etc.
A titre subsidiaire	L'Etat peut soutenir des animations si elles ont un rayonnement supralocal.	Les associations communales peuvent, subsidiairement à l'Etat, participer aux frais d'organisation des troupes professionnelles qui se produisent ou qui créent dans un lieu reconnu d'intérêt régional, à condition que le spectacle ne fasse pas partie de la programmation ordinaire du lieu où il est représenté.	La commune peut soutenir les organisations ou les lieux d'animation professionnels sur son territoire. Elle peut participer aux frais de création professionnelle, par exemple en cas de première ayant lieu sur son territoire.

Source: Rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Subventions cantonales en faveur de la culture, 30 mai 2017, tableau p.3. La notion de subsidiarité, qui prévaut, indique un engagement financier maximal inférieur à celui de la collectivité qui a la mission prioritaire, mais non pas un non-engagement de la collectivité subsidiaire, qu'il soit financier ou en prestations d'accompagnement des projets ou institutions culturels.

1.2.1.4. *La Loterie Romande (LoRo)*

La LoRo joue un rôle important dans le financement de la culture dans le canton, en distribuant l'intégralité de ses bénéfices à des associations d'utilité publique dans divers

domaines, et en particulier la culture, le social et le sport. Des accords la lient à l'Etat de Fribourg pour assurer une bonne coordination dans le soutien à la culture. Un pot commun romand est également établi pour les projets d'envergure intercantonale.

1.2.2. Objectifs stratégiques de l'Etat de Fribourg

En 2017, le Conseil d'Etat a identifié cinq enjeux principaux pour le développement de la culture dans le canton de Fribourg¹:

- > **Créer, faire connaître et diffuser**
Optimiser le dispositif d'encouragement de la culture et d'aide à la création, renforcer la mobilité des artistes et la diffusion des créations fribourgeoises.
- > **Innover**
Promouvoir une meilleure interaction entre arts et économie créative et renforcer l'impact économique de la culture.
- > **Une culture en partage**
Consolider les mesures d'accès à la culture et de sensibilisation pour tous les publics, afin de favoriser le bien-être et la cohésion sociale. En particulier, la sensibilisation des enfants et des jeunes à la culture doit être améliorée.
- > **Trois projets-phare pour les institutions culturelles cantonales**
Trois grands projets d'investissement sont en cours: l'extension de la Bibliothèque cantonale et universitaire, la délocalisation du Musée d'histoire naturelle et la mise en place d'un centre de stockage interinstitutionnel cantonal (SIC).
- > **Fribourg, un territoire de cultures**
Favoriser le rayonnement de la culture fribourgeoise et renforcer la coordination entre les acteurs et actrices culturels, tant au niveau cantonal que suisse.

Le Service de la culture (SeCu) est chargé de la mise en œuvre de cette stratégie.

1.2.3. Moyens financiers du canton de Fribourg

Les charges brutes de l'Etat de Fribourg au sein du service cantonal concerné (SeCu) et des institutions culturelles de l'Etat (Bibliothèque cantonale et universitaire BCU, Conservatoire de Fribourg COF, Musée d'art et d'histoire de Fribourg MAHF, Musée d'histoire naturelle MHNF) se montent à 49 270 401 francs (Comptes de l'Etat, 2019, année représentative d'une activité normale, car précédant la pandémie COVID-19). Y sont incluses les subventions cantonales en faveur du développement de la culture au titre de la LAC qui s'élèvent à 4 101 095 francs (2019).

En 2019, le SeCu occupait 3.3 EPT (+1 EPT stagiaire). Les comptes du SeCu de 2019 ont fait état de charges de 8 975 337 francs et de recettes de 3 587 320 francs, soit d'un solde de charges de 5 388 017 francs.

Les comptes de résultats 2021 du SeCu sont de 11 785 803 francs de charges et 6 700 331 francs de recettes, soit une différence de -5 085 472 francs. En 2021, le SeCu occupe 3.85 EPT (et 1 EPT stagiaire). Les montants des charges et recettes peuvent grandement varier d'une année à l'autre en raison de facteurs n'ayant pas d'incidences sur les prestations concrètes du service pour la jeunesse (exemples: amortissements de subventions à l'investissement, recettes provenant des fonds de loterie, prélèvements sur provisions, etc.).

Le budget global 2022 du SeCu est de 7 308 210 francs de charges et 1 715 000 francs de recettes, soit une différence de -5 593 210 francs. En 2022, le SeCu occupe 3.8 EPT (et 1 EPT stagiaire).

Concernant l'ensemble des communes fribourgeoises, en 2019, les contributions globales pour la culture ont atteint 26 254 463 francs (dépense moyenne de 81.65 francs par habitant). S'il reste difficile d'analyser avec précision les chiffres en raison de pratiques comptables parfois disparates, on peut constater que l'encouragement est souvent proportionnel à la taille des communes et à l'impact de l'urbanisation sur les activités culturelles.

En 2019, la LoRo a versé 8 518 280 francs dans le domaine spécifique de la culture dans le canton de Fribourg (sur 19 802 308 francs distribués par l'organe de répartition social-culture).

Outre les charges de fonctionnement, l'Etat de Fribourg investit de manière significative dans les infrastructures accueillant les institutions culturelles, leur permettant de mettre en valeur l'offre culturelle proposée. Trois projets d'envergure qui sont en cours méritent d'être cités; projets qui devraient être réalisés avant la fin de la décennie: la rénovation et l'agrandissement de la BCU, le déménagement du MHN dans un nouveau bâtiment, ainsi que le Centre de stockage interinstitutionnel cantonal et les coûts indirects liés aux collections de l'Etat. Les moyens financiers qui sont et seront engagés pour la réalisation de ces projets majeurs dépassent les 200 millions de francs, dont l'essentiel est attribuable au domaine de la culture.

1.3. Résumé: Contexte général de l'encouragement du sport et de la culture

Les responsabilités des niveaux institutionnels sont différentes dans l'encouragement des deux domaines (tableau 2). Les activités sportives et culturelles sont largement soutenues par le monde associatif et les personnes privées. En ce qui concerne le soutien public, le sport est encouragé en priorité par la Confédération et les cantons alors que pour la culture, il s'agit des cantons et des communes, et dans une moindre mesure de la Confédération.

¹ Rapport 2017-DICS-33 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Subventions cantonales en faveur de la culture, 30 mai 2017, pages 14–15.

Les communes prennent en charge une grande partie de l'encouragement du sport à travers leur obligation légale en matière de l'enseignement, notamment en ce qui concerne les infrastructures sportives. L'encouragement des associations sportives et du «sport pour tous» est soutenu par le

monde associatif et les personnes privées, celui de la création culturelle prioritairement par l'Etat et des infrastructures et de l'animation culturelle par les communes. Ces différences rendent les comparaisons difficiles entre le sport et la culture.

Tableau 2: Sport et culture: responsabilités légales des différents niveaux institutionnels

Sport dans le canton de Fribourg: responsabilités des différents niveaux institutionnels

Sport	Jeunesse + Sport	Encouragement du sport auprès des associations	Encouragement du «sport pour tous»	Sport scolaire
Monde associatif et personnes privées	+	+++	+++	+
Confédération	+++	+	+	+
Intercantonal	++	+	+	++
LoRo-Sport	+	+++	+++	++
Cantonal (Etat)	++	+++	+++	+++
Associations de communes	+	+	+	++
Communes	+	++	++	+++

+++ : responsabilité prioritaire (> 50%)
 ++ : responsabilité subsidiaire (< 50%)
 + : responsabilité moindre
 - : pas de responsabilité

Culture dans le canton de Fribourg: responsabilités des différents niveaux institutionnels

Culture	Encouragement de la création culturelle	Encouragement de l'animation culturelle	Infrastructures culturelles	Encouragement de la pratique culturelle auprès de la jeunesse
Monde associatif et personnes privées	++	++	-	++
Confédération	++	+	+	+
Intercantonal	+	+	-	+
LoRo	++	++	++	++
Cantonal (Etat)	+++	++	+++	+++
Associations de communes	++	+++	+++	++
Communes	++	+++	+++	+++

+++ : responsabilité prioritaire (> 50%)
 ++ : responsabilité subsidiaire (< 50%)
 + : responsabilité moindre
 - : pas de responsabilité

2. Encouragement de l'enfance et de la jeunesse

2.1. Promotion générale des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes

La loi cantonale sur l'enfance et la jeunesse de mai 2006 donne aux communes la responsabilité du développement des activités générales en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

Elle octroie à l'Etat de Fribourg la compétence de développer la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse en coordination avec les communes et les acteurs associatifs concernés. Ses buts sont de promouvoir des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes dans le respect de l'égalité des chances, de favoriser l'intégration sociale et politique des jeunes et de coordonner et soutenir des projets intéressants les enfants et les jeunes ou conçus par eux. Ainsi, il revient au Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) sis au sein du Service de l'en-

fance et de la jeunesse (SEJ) au sein de la DSAS, de soutenir financièrement le développement des politiques communales en faveur des enfants et des jeunes.

Via ses différents programmes de soutien au développement des politiques communales de l'enfance et de la jeunesse et via son soutien à des projets d'envergure cantonale mis en œuvre par Frisbee, le réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse, le BPEJ consacre sa subvention de 190 000 francs/an au soutien direct ou indirect de l'ensemble des activités de jeunesse extrascolaires, que celles-ci soient culturelles, socioculturelles, artistiques ou sportives, sans préférencier l'un ou l'autre domaine. Il a à sa disposition 2,5 EPT et deux postes de stagiaires pour donner entre autres, plus de possibilités aux enfants et aux jeunes d'y participer.

En outre, pour répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes suite à la pandémie de Covid-19, sur les dix mesures urgentes que comprend le Plan de soutien jeunesse Fribourg (PSJ), une mesure de soutien aux girons de jeunesse est dotée d'un montant de 50 000 francs/an et une mesure de soutien aux projets des jeunes culturels, sportifs ou autre, est dotée de 30 000 francs/an pour les années 2022 et 2023.

2.1.1. Programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo

En collaboration avec le Service du Sport et le Service de la santé publique, le Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) a développé le programme cantonal FriTime pour renforcer les activités pré- et extrascolaires dans les domaines sportifs, culturels, artistiques, etc. Une subvention de 8000 francs, répartie sur 4 années, est versée aux communes qui décident de renforcer leurs offres de loisirs sportives ou culturelles de proximité destinées à l'enfance et à la jeunesse, gratuites et accessibles à toutes et tous. Les communes peuvent demander des aides supplémentaires pour ancrer durablement le projet ou pour mettre en place le projet FriTime «Piccolo» pour les enfants de moins de 6 ans. En tout, le BPEJ a consacré 180 000 francs/an sur une période de 10 ans pour le développement de projets FriTime dans les communes. Cette mesure figure dans le Plan d'action «Je participe!».

2.1.2. Soutien cantonal aux projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes

Toujours dans le cadre de ce plan d'action, le BPEJ soutient avec une subvention unique de 10 000 francs par projet, les communes qui décident d'ouvrir les salles de sport ou polyvalentes aux enfants et aux jeunes. Ces projets bas-seuil permettent aux enfants et aux adolescent-e-s qui n'ont pas la possibilité de devenir membre d'un club de sport ou d'une association culturelle, de se rencontrer dans un cadre sécu-

risé et sans alcool, de bouger et de découvrir une activité sportive, artistique ou culturelle. En tout, le BPEJ a consacré 124 000 francs sur une période de 13 ans aux différents projets communaux d'ouverture de salles de sport ou polyvalentes.

D'autre part, comme il l'a été mentionné dans les passages relatifs aux objectifs stratégiques, la politique sportive et la politique culturelle de l'Etat de Fribourg ont également pour enjeux de renforcer la sensibilisation, la participation et la pratique de tous les habitant-e-s à ces domaines, avec un accent particulier mis sur les enfants et les jeunes. La présentation qui suit se concentrera sur ces derniers. Par ailleurs, elle se limitera au soutien de l'Etat. En effet, il n'est pas possible de chiffrer l'ensemble du soutien des communes et de la LoRo pour la seule jeunesse. Tout au plus, quelques exemples seront cités.

2.2. Encouragement du sport auprès de la jeunesse

Le budget du SSpo se concentre essentiellement sur deux outils de développement du sport et du mouvement auprès des enfants et des jeunes: l'encouragement du sport scolaire facultatif et le programme Jeunesse+Sport.

2.2.1. Accès au sport/Sensibilisation de tous les jeunes

2.2.1.1. Le soutien scolaire aux activités sportives de tous les jeunes

2.2.1.1.1. Ecole obligatoire et secondaire supérieur

> *Objectifs pédagogiques:*

Ecole obligatoire (Harmos) et post-obligatoire (secondaire supérieur): les visées prioritaires de l'éducation physique selon le Plan d'études romand (PER) s'articulent autour de la connaissance du corps, le développement de ressources physiques et motrices et de la préservation de la santé. Pour sa part, le Lehrplan21 (LP21, écoles de langue allemande) énonce les compétences définies par les normes de référence qui sont les connaissances, les habilités et les attitudes.

Durant les 11 années Harmos, le total des heures effectuées dans le domaine du sport est de 27-31 heures par classe (nombre cumulé sur les 11 années), soit 1-2 périodes hebdomadaires en 1H + 2H et 3 périodes à partir de la 3H.

> *Ressources (en équivalents plein-temps EPT):*

Les plans d'études de la scolarité obligatoire fixent des objectifs et des contenus d'apprentissage pour le domaine «Corps et Mouvement». La dotation dédiée à l'éducation

physique et sport correspond dès la 3H aux trois unités hebdomadaires imposées par la législation fédérale. Une comparaison des grilles-horaires et des ressources nécessaires (EPT) devient réellement possible à partir du cycle d'orientation. Globalement, pour le secondaire I des deux parties linguistiques du canton, l'estimation basée sur les chiffres de l'année scolaire 2020/21 fait état de 63 EPT consacrés à l'éducation physique et sportive.

L'estimation est possible aussi pour le secondaire II de formation générale. Suivant les *plans d'étude cantonaux*, on estime à 27 les EPT consacrés à l'éducation physique et sportive.

Le cumul du secondaire I et du secondaire II de formation générale aboutit à un total de 90 EPT pour l'éducation physique et sportive.

S'agissant de la *formation professionnelle*, la règle pour le sport est donnée par l'art. 52 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (Ordonnance sur l'encouragement du sport, OESp, RS 415.01; cf. extrait ci-dessous), soit au moins 40 leçons sur un total de moins de 520 leçons, soit 80 leçons sur un total de plus de 520 leçons. Il s'agit en fait d'une heure de sport par journée de cours à l'école professionnelle. Les structures sportives n'étant pas suffisantes, des journées sportives sont organisées pour certaines classes. Pour le secondaire II professionnel, ce sont 15.03 EPT (14.06 pour le SFP, 0.97 pour l'IAG) qui sont consacrés.

> *Cours facultatifs et cours à option:*

Le sport scolaire facultatif a comme objectifs principaux d'offrir une possibilité de moments de mouvement hebdomadaire aux élèves et de donner un accès à l'offre de sport et mouvement aux élèves en dehors des heures d'école obligatoire, notamment ceux à faible intégration sociale. Ainsi, le sport scolaire facultatif facilite l'accès à de nouveaux sports et crée un pont entre l'école et les clubs sportifs. Le sport scolaire facultatif est organisé par les établissements scolaires. Le SSpO encourage le développement d'une vaste offre diversifiée en apportant une contribution financière à l'encadrement des cours à hauteur de 270 000 francs, financés par les fonds de la loterie. Ainsi, ces cours facultatifs sont financés à 50% par les communes, 25% par le Fonds cantonal du sport et 25% par la LoRo-Sport (des subventions J+S sont aussi possibles selon l'organisation). Durant l'année scolaire 2018/19 le sport scolaire facultatif a regroupé 107 camps de sports de neige accueillant 8210 élèves, 59 camps verts avec 2881 jeunes et 202 cours facultatifs pour 6754 élèves.

Chaque école du primaire ou du secondaire I (école obligatoire) peut proposer différents cours facultatifs selon son choix. Les cours à option sport au secondaire I et II peuvent encore être développés.

Les écoles du secondaire supérieur S2 (gymnases, écoles de culture générale, écoles de commerce à plein temps) sont regroupées linguistiquement (pour la langue française et la langue allemande). Des activités sportives facultatives figurent dans leur grille-horaire et occupent au total annuellement 27 EPT.

Outre l'enseignement selon la grille horaire, les écoles du S2 (général et professionnel) proposent notamment les activités sportives suivantes:

- Cours facultatifs de sport (uniquement S2 général)
- Journées sportives
- Camp de sport
- Tournois inter-collèges (uniquement S2 général)

2.2.1.1.2. *Tournois scolaires*

Le SSpO encourage et soutient les tournois sportifs dans tous les degrés. De plus, de nombreuses équipes participent chaque année à la Journée Suisse de Sport Scolaire, par ailleurs organisée à Fribourg en 2017.

L'organisation et la participation des élèves est à charge des écoles et peut bénéficier d'un soutien du sport scolaire facultatif. Le SSpO assure la coordination avec l'Association REPER pour transmettre une prévention, selon les principes du programme fédéral «Cool&Clean», pendant ces tournois.

2.2.2. L'encouragement des jeunes talents

2.2.2.1. *Jeunesse + Sport*

Le programme fédéral de Jeunesse+Sport (J+S) est géré par le SSpO au niveau cantonal. J+S veut promouvoir le sport adapté aux enfants et aux jeunes (5-20 ans), encourager leur intégration par le sport et contribuer au développement et à leur épanouissement. Pour réaliser ces objectifs, J+S se base sur trois piliers de l'encouragement du sport: les subventions fédérales pour les cours et les camps J+S destinés aux enfants et aux jeunes, la formation de base et continue des monitrices et moniteurs, des expertes et experts et des coachs, ainsi que le matériel de prêt pour les activités et formations J+S. En 2019, le SSpO a organisé 27 cours de formation et 32 jours de perfectionnement à l'aide de 168 expertes et experts pour former les monitrices et moniteurs J+S. L'activité physique de 41 344 jeunes a ainsi pu être soutenue par la Confédération.

Le programme assure une formation de qualité pour les moniteurs et monitrices. Toutes les activités J+S sont ensuite soutenues financièrement pour permettre aux clubs d'offrir des prestations durables adaptées aux différents âges et soutenir l'activité physique chez les enfants et les jeunes. Le canton assume différentes tâches de formation auprès des cadres J+S, organise des camps pour les enfants et les jeunes, s'occupe

de l'administration de la formation et des contributions fédérales et veille au respect des règles adoptées.

Le programme fédéral J+S emploie 3.6 EPT au SSpO (état au 29 avril 2021). En 2019 l'Etat de Fribourg a contribué 33 707 francs aux camps et formations J+S et la Confédération a soutenu les clubs fribourgeois à hauteur de 2 991 688 francs.

2.2.2.2. Concept pour l'encouragement de la relève des moniteurs/monitrices

Le Service du Sport a mis en place, avec l'intervention de l'association REPER, une nouvelle formation *1418coach* pour les jeunes entre 14 et 18 ans pour les encourager à devenir de jeunes moniteurs et monitrices bénévoles. Le but est de soutenir les clubs et associations sportives dans la relève et l'entretien d'une équipe de bénévoles et de prestations aux membres du club et de proposer une formation d'aide-moniteur aux jeunes membres avant l'âge J+S. Cette formation mise en place avec les ressources du SSpO, fait partie des mesures du Plan d'action «Je participe!» car elle soutient les jeunes dans leur développement personnel et leur permet de prendre activement des responsabilités au sein des clubs et des associations de jeunesse. Elle permet également d'encourager les adolescent-e-s à continuer à pratiquer un sport dans un club, sans toutefois entrer dans le sport d'élite.

2.2.2.3. Matériel de prêt

Afin de rendre certaines activités plus accessibles, le SSpO propose un service de prêt de matériel de sport aux écoles et aux clubs.

2.2.2.4. Camps de sport pour les jeunes

Le SSpO organise chaque été des camps cantonaux J+S pour les jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois ayant entre 8 et 18 ans. L'offre comporte six camps qui sont toujours complets (3 polysports, alpinisme/escalade, canoë-kayak et natation) accueillant environ 350 jeunes. En 2019 sur un budget global de 147 624 francs auprès du SSpO, J+S a contribué à hauteur de 17 973 francs et le montant des frais de participation s'est élevé à 74 440 francs.

2.2.2.5. Prévention Cool&Clean

Swiss Olympic s'engage à travers le programme national de prévention «Cool&Clean» en faveur d'un sport propre, fair-play et performant. Dans ce cadre-là, le SSpO collabore avec l'association REPER pour toutes les activités qui relient promotion de la santé et prévention dans le sport. Ainsi, les tournois scolaires, comme les formations J+S, intègrent des interventions REPER dans leur programme. Swiss Olympic prend en charge 20% des frais du délégué-e «Cool&Clean» engagé-e à REPER.

2.2.2.6. Sports-Arts-Formation (SAF)

Le programme «sports-arts-formation» (SAF) permet en 2022/23 à 438 talents (272 en statut «SAF», 137 en statut «Espoirs» et 29 en «Ecolage hors canton») de concilier au mieux leur art ou leur sport de haut niveau avec leur formation. Le SSpO dispose de 0.5 EPT pour gérer tous les dossiers arts et sport du programme et se réfère au SeCu si besoin. Le programme SAF a été présenté dans un rapport du Conseil d'Etat en 2017, puis a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat en 2019¹. En 2022/23, 188 élèves du secondaire I bénéficient du programme alors qu'ils sont 172 au secondaire II de formation générale et 40 au secondaire II de formation professionnelle. La promotion du sport et le soutien des jeunes talents sportifs et artistiques, ont fait l'objet de différentes analyses approfondies. Des nouvelles directives SAF ont été mises en vigueur par la DICS et la DEE le premier août 2021, afin de faciliter davantage la conciliation des différentes formations, scolaires ou professionnelles, et de l'art ou du sport de haut niveau. Les écoles professionnelles adaptent aussi leurs programmes pour que les jeunes bénéficiant du programme Sports-Arts-Formation (SAF) puissent réussir une double formation (Sport/Art + Apprentissage). Les entreprises formatrices sont également appelées à adapter la formation pratique en entreprise.

2.2.2.7. La formation continue

Le SSpO développe la formation continue d'éducation physique du corps enseignant en collaboration avec la Haute école pédagogique (HEP) et l'Association fribourgeoise d'éducation physique et de sport scolaire (AFEPS). La Haute école pédagogique (HEP) est mandatée pour proposer ces offres au corps enseignant. L'Université de Fribourg propose une formation en Sciences du sport et de la motricité, en collaboration avec la Haute Ecole fédérale de sport de Macolin (HEFSM), qui propose des programmes en enseignement ou en santé et recherche.

Le SSpO encourage le soutien pédagogique à travers des spécialistes qui interviennent auprès des enseignantes et enseignants généralistes au primaire. Le SSpO conseille le corps enseignant et élabore des directives afin d'assurer un cadre pour des activités spécifiques.

2.2.2.8. L'aide aux jeunes professionnels, les reconnaissances et les prix

Jusqu'à ce jour l'Etat de Fribourg ne propose pas de bourses ou autres aides de ce type aux jeunes talents sportifs. Annuellement, la commission cantonale du sport et de l'éducation

¹ Rapport 2019-DICS-5 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-38 Romain Collaud, Gabrielle Bourguet «Concept Sports-Arts-Formation» et sur le postulat 2017-GC-51 Philippe Savoy, Laurent Dietrich «Concept Sports-Arts-Formation», 19 février 2019.

physique (CCSEP) peut selon la LSport récompenser de jeunes athlètes avec le *prix d'encouragement* à raison de 2000 francs au total. Le *Prix sportif de l'Etat de Fribourg* récompense des personnes particulièrement marquantes dans le monde du sport fribourgeois, s'élève à 5000 francs et est attribué par le Conseil d'Etat sur proposition de la CCSEP. Ces montants (7000 francs) proviennent du Fonds cantonal du sport.

2.2.2.9. *L'aide aux associations et particuliers actifs dans ce domaine*

Le SSpo doit également s'impliquer dans le développement du sport et du mouvement à travers le secteur privé.

- > *Economie et développement de réseaux:*
Afin de soutenir les sociétés et fédérations de sport, le SSpo soutient l'AFS (association fribourgeoise des sports) notamment dans la mise en œuvre d'un programme de formation en «management de club».
- > *Développement durable de la société:*
Le canton considère le sport comme un terrain d'apprentissage pour le développement durable de la société, en préservant l'équilibre entre l'écologie, l'économie et la dimension socioculturelle. Il prend en considération les attentes du sport-social dans sa politique sportive.

2.2.2.10. *L'aide aux infrastructures accueillant de jeunes talents*

Les infrastructures sportives et espaces de mouvement représentent un outil primordial pour rendre l'activité physique possible. Le SSpo tient un inventaire, conseille et collabore activement avec les différents partenaires, afin de garantir une bonne répartition et une qualité efficiente de ces infrastructures dans le futur. Le canton a soutenu dans les années 1990–2000, par voie de décrets, le subventionnement de patinoires ouvertes et couvertes. Actuellement les piscines couvertes, dont un manque a été cerné, sont soutenues par une ordonnance de subventionnement. L'Etat et les communes mettent les installations sportives gratuitement à disposition des jeunes de moins de 20 ans d'organisations à but non-lucratif.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le SSpo a repris la gestion complète du Campus Schwarzsee/Lac Noir, suite au transfert depuis la DSJ à la DICS, transfert opéré en sens inverse en début 2022. Le Campus accueille des clubs de sport, des fanfares et chœurs, des associations de loisirs et de jeunesse, ainsi que le service civil et parfois l'armée. Il est à noter une croissance de l'occupation du Campus dans le domaine sport et loisirs de 91% depuis la reprise par le SSpo.

2.3. Encouragement de la culture auprès de la jeunesse

2.3.1. Accès à la culture/Sensibilisation de tous les jeunes

2.3.1.1. *Le soutien scolaire aux activités culturelles des jeunes*

2.3.1.1.1. *Ecole obligatoire et secondaire supérieur*

- > *Objectifs pédagogiques culturels:*
Ecole obligatoire: parmi les domaines disciplinaires du PER et du Lehrplan 21 figure le domaine des Arts, qui comprend notamment les Arts visuels et la Musique. L'objectif pédagogique est de permettre aux élèves d'explorer les langages visuels, plastiques et sonores en développant les capacités créatrices tant manuelles que visuelles, ainsi que les bases musicales.
Secondaire supérieur (gymnases, écoles de culture générale, écoles de commerce): s'inscrivant dans la continuité des objectifs du PER, l'apprentissage vise une approche à la fois théorique et pratique des arts ainsi que des évolutions culturelles. Les étudiantes et étudiants sont amenés à affirmer leurs goûts et se forger leurs propres opinions, à les différencier de ceux des autres, à les transposer et les exprimer à travers un travail créatif. L'objectif pédagogique est par ailleurs de préparer les jeunes adultes à une participation active à la vie culturelle.
- > *Ressources* (en équivalents plein-temps EPT):
Les plans d'études de la scolarité obligatoire fixent les objectifs et contenus d'apprentissage pour le domaine de l'art. Pour ce faire, le PER comprend un domaine «Arts» avec les activités créatrices et manuelles (ACM), les arts visuels et la musique. Le LP21 comprend quant à lui deux domaines, «Gestalten» et «Musik». Ces objectifs sont ensuite déclinés par les cantons dans leurs grilles horaires respectives. Dans le canton de Fribourg, la dotation dédiée aux arts est adaptée à l'âge des élèves et, pour le cycle d'orientation, à la filière d'études. Pour les élèves les plus jeunes, les écoles doivent respecter la dotation globale en disposant d'une marge de manœuvre pour enseigner les branches concernées. Une comparaison des grilles horaires et des ressources nécessaires (EPT) devient possible dès le cycle d'orientation. Globalement, pour le secondaire I des deux parties linguistiques du canton, l'estimation basée sur les chiffres de l'année scolaire 2020/21 fait état de 76 EPT consacrés aux arts visuels et à la musique.
L'estimation est possible aussi pour le secondaire II de formation générale. Suivant les *plans d'étude cantonaux*, on estime à 15 les EPT consacrés aux arts visuels et à la musique.

Le cumul du secondaire I et du secondaire II de formation générale aboutit à un total de 91 EPT pour les arts visuels et la musique.

> *Cours facultatifs:*

Dans les classes de l'école obligatoire, il n'existe pas de liste précise de cours facultatifs. Chaque école du secondaire I peut en proposer. Le financement de ces cours facultatifs est compris dans la dotation de personnel des écoles du cycle d'orientation. Dans le secondaire II de formation générale, les cours facultatifs sont communs.

2.3.1.1.2. *Ecole de formation professionnelle*

Les ordonnances de formation propre à chaque métier définissent les besoins du métier proprement dit. De ce fait, les établissements du secondaire II de formation professionnelle n'offrent pas de formation obligatoire dans le domaine culturel, sauf pour les formations professionnelles en lien avec les arts visuels.

2.3.1.1.3. *Culture & Ecole*

Culture & Ecole est le programme de sensibilisation et d'accès à la culture pour les élèves de la scolarité obligatoire (1–11H) de l'Etat de Fribourg. Culture & Ecole favorise le développement et la diffusion auprès des écoles d'offres culturelles de qualité. Il soutient l'accès et la sensibilisation à la culture de façon équitable pour l'ensemble des élèves sur tout le territoire cantonal. Il vise à permettre à chaque classe de bénéficier d'au moins une offre par année, de son choix et à un prix avantageux. Le programme prend en charge jusqu'à la moitié des coûts de l'activité (l'autre part étant à la charge de l'école), ainsi que les coûts de transports publics pour se rendre à l'événement. Le programme encourage les acteurs culturels à produire une offre «jeune public» et proposer des projets de médiation culturelle. La participation des jeunes au programme Culture & Ecole se monte à quelque 27 000 à 34 000 élèves sur environ 42 000 élèves, soit 60–70% de la population des 5–16 ans (années scolaires 2017/18 et 2018/19). Le budget 2021 du programme se monte à 620 000 francs (financé par l'Etat, la Loterie romande et un don de lancement de la BCF).

2.3.1.2. *Projets-pilotes*

Le canton de Fribourg s'efforce d'améliorer encore ses dispositifs en développant des projets pilotes s'inscrivant dans ses objectifs stratégiques (cf. chap. 1, pt. 1.1.2). Parmi ces projets, on peut citer par exemple:

Les Agentes et Agents Culturels pour des écoles créatives: ce projet, lancé par la Fondation Mercator Suisse, permet aux écoles de mettre au point une stratégie d'activités d'éducation culturelle et de les intégrer à leur propre développement.

Il soutient et ancre à long terme leur collaboration avec les institutions et les acteurs culturels. Les cantons de Fribourg, Berne et Valais participent conjointement à ce projet pilote et bilingue. L'école de culture générale de Fribourg (ECGF) et la filière ECG du Collège du Sud de Bulle prennent part au projet depuis 2018.

2.3.1.3. *AG CULTUREL*

L'Abonnement Général culturel (anciennement 20 ans, 100 francs) donne libre accès aux jeunes jusqu'à 26 ans à des milliers d'offres culturelles, d'événements, festivals, spectacles, concerts, ciné-clubs et expositions à Fribourg et plusieurs cantons voisins partenaires pour le prix de 100 francs par année. Il est géré par l'association AG culturel, à but non-lucratif et d'utilité publique, qui a son siège dans le canton de Fribourg. La contribution annuelle fribourgeoise à ce projet est de 16 000 francs, financés par la LoRo. L'Etat de Fribourg est partenaire de ce programme, qui peut compter aussi sur le soutien de plusieurs communes.

2.3.1.4. *Pratiques et médiation culturelles pour les jeunes*

Les quatre institutions culturelles de l'Etat jouent aussi un rôle important dans la pratique, la sensibilisation et la participation culturelles de la jeunesse, en adressant régulièrement leur offre aux enfants et aux jeunes.

> *Le Conservatoire de Fribourg (COF)*, qui est principalement destiné aux jeunes, a pour mission l'apprentissage de la pratique musicale, de la danse et de l'art dramatique, aux degrés amateur et préprofessionnel. Le COF est financé par le secteur public, pour moitié par l'Etat et pour moitié par les communes. Les professeurs de musique ont le statut d'enseignantes et enseignants du secondaire supérieur. Outre les cours individuels et collectifs, le COF mène actuellement divers projets-pilotes, par exemple en musique de chambre, Young Jazz Ensemble, Atelier Musique Parents-Enfants, etc.) visant à répondre au plus près à la demande actuelle avec une offre de cours visant la qualité.

> *Le Musée d'histoire naturelle (MHNF)* a notamment pour mission d'offrir au public la possibilité de s'informer sur le patrimoine naturel, en particulier cantonal, à la lumière des connaissances scientifiques. Outre son exposition permanente, il propose un programme régulier d'expositions temporaires et une large gamme d'activités d'information et de sensibilisation au patrimoine naturel, dont une grande partie s'adresse aux élèves, aux jeunes et aux familles.

> De même, *le Musée d'art et d'histoire de Fribourg (MAHF)* présente une exposition permanente de ses collections, des expositions temporaires et un programme d'acti-

tés, offrant ainsi des clés de lecture du passé et du présent tout en sensibilisant le public à la création artistique. Il a mis en place un programme spécifique pour l'enfance et la jeunesse, avec par exemple des ateliers ou des visites guidées dédiés aux enfants.

- > *La Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU)* met à disposition de la population ses ressources documentaires et électroniques ainsi que ses collections patrimoniales. A l'attention des enfants et des jeunes, elle s'engage en particulier à l'acquisition de compétences informationnelles (trouver, traiter, gérer des informations), en collaboration avec divers établissements scolaires ou à titre individuel auprès de ses usagers. Une part prépondérante des activités et du budget de la BCU concerne cependant non pas la culture de la jeunesse en général, mais le travail des étudiantes et étudiants, du corps professoral et des chercheuses et chercheurs de l'Université.

2.3.1.5. *Autres mesures*

Les jeunes peuvent également bénéficier d'offres soutenues par les collectivités publiques qui ne leur sont pas exclusivement destinées, comme *La CarteCulture* qui facilite l'accès à l'offre culturelle, sportive et de formation pour les personnes financièrement défavorisées. Des initiatives ponctuelles sont également soutenues, à l'instar du programme *Les traditions vivantes en images* – #tradifri que le Service de la culture et le Musée gruérien ont lancé en 2016 afin de questionner les jeunes générations sur le patrimoine immatériel fribourgeois. Notons enfin qu'à l'invitation de l'Etat de Fribourg, la Loterie romande soutient régulièrement des mesures de médiation culturelle pour la jeunesse organisée dans le cadre de manifestations ou saisons culturelles.

2.3.2. L'encouragement des jeunes talents

2.3.2.1. *Sports-Arts-Formation (SAF)*

Le programme «sports-arts-formation» (SAF) permet aux jeunes talents fribourgeois de concilier dans de bonnes conditions les études et leur pratique d'un sport ou d'un art de haut niveau. Dans le domaine culturel, le SAF concerne principalement les élèves préprofessionnels en musique, en danse et en théâtre du COF. Pour éviter les redites, le dispositif SAF est présenté dans la partie sur le sport (chap. 2, pt. 2.1.2.5).

2.3.2.2. *Formation préprofessionnelle*

Dispensée par le COF, la formation préprofessionnelle prépare aux études professionnelles en musique, en danse et en théâtre en Haute Ecole spécialisée (HES). Elle concerne environ 1% des élèves du COF. Environ 3 EPT pédagogiques sur 110.53 EPT y sont affectés.

2.3.2.3. *Formation professionnelle ou tertiaire*

Dans la formation professionnelle, il n'y pas d'encouragement au talent proprement dit, mais le développement artistique est possible via une formation professionnelle réglementée. Le canton abrite le site fribourgeois de la Haute Ecole de Musique HEMU (Vaud, Valais, Fribourg). L'Etat de Fribourg contribue également aux coûts de formation des jeunes du canton dans les autres HES de Suisse. Il participe également au financement de la HES-SO, dont deux domaines sont dédiés à la formation artistique. Pour le design et les arts visuels: la Haute école d'art et de design – Genève (HEAD-Genève), la HES-SO Valais-Wallis – Ecole de design et haute école d'art (EDHEA) et l'Ecole cantonale d'art de Lausanne (ECAL). Pour la musique et les arts de la scène: la Haute école de musique de Genève (HEM-Genève), la Haute Ecole de Musique HEMU (Vaud, Valais, Fribourg) et la Manufacture – Haute Ecole romande des arts de la scène. Notons que l'Etat de Fribourg est représenté dans les conseils de fondation de l'HEMU et de la Manufacture.

2.3.2.4. *Bourses à la relève professionnelle*

Si les bourses restent ouvertes à des artistes tout au long de leur carrière, les jeunes artistes professionnels en bénéficient particulièrement: bourses de recherche artistique et de séjours en résidence (Paris, Berlin, mobilité). La bourse du Fonds Pierre et Renée Glasson s'adresse aux musicien-ne-s en fin de formation professionnelle. L'Etat participe également par des bourses.

3. Comparaison et perspectives

3.1. Comparaison difficile

Outre leurs bénéfices spécifiques à l'individu qui les pratique, le sport et la culture ont en commun d'augmenter la qualité de vie, la santé mentale et physique de la population tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le cadre de sa mission, l'Etat a développé un dispositif visant à encourager le sport et la culture auprès de la population et de les rendre plus accessible à tous, en commençant par la jeunesse. Dans ce but, le SSpO et le SeCu, tout comme le BPEJ, développent des programmes au niveau de la sensibilisation, de la relève, du soutien aux projets et activités des associations engagées dans ces domaines. Au niveau scolaire, on aura vu que les deux domaines occupent une place notable dans l'horaire et que des offres facultatives sont proposées (voir chap. 2). En ce qui concerne l'encouragement des talents, 29 artistes dans les domaines de la danse et de la musique sont au bénéfice d'un statut SAF, alors que 243 élèves sont des sportifs (2021/22).

Comme l'illustre la première partie du présent rapport, il s'avère difficile d'établir une comparaison des responsabilités sur les différents niveaux institutionnels entre le sport

et la culture. En ce qui concerne les ressources allouées aux deux domaines, relevons que les ressources allouées en EPT à l'enseignement du sport et de la culture sont du même ordre. Malheureusement, peu de données permettent d'isoler les soutiens financiers qui seraient octroyés aux activités sportives et culturelles de l'enfance et de la jeunesse par d'autres acteurs que l'Etat (par exemple les données relatives à la

LoRo et aux communes portent sur tous les âges). De plus, les chiffres existants sur la sensibilisation des jeunes au sport et à la culture et l'encouragement des jeunes talents sont insuffisants pour effectuer une comparaison pertinente.

Le tableau 3 permet de visualiser les différents niveaux de soutien de l'Etat pour le sport et la culture.

Tableau 3: Prestations de l'Etat en faveur du sport et de la culture pour la jeunesse

Sport	Prestations de l'Etat pour la jeunesse	Culture
Sport scolaire (facultatif), matériel, tournois et camps	Accès, sensibilisation, pratique en milieu scolaire, infrastructures	Formation à la pratique culturelle (arts de la scène, arts visuels, musique)
Jeunesse+Sport		Culture & Ecole
Prévention Cool&Clean	Accès, sensibilisation pour jeune public (hors école)	Agents culturels
Formation en sciences du sport		> AG culturel > CarteCulture
> HEP > Université > Ecolages intercantonaux	Formation (pré)professionnelle ou tertiaire, infrastructures	COF/Eikon
> Formation continue > Formation en «management du sport»		> COF/HEMU > HES-arts (HEMU, Manufacture, etc.) > Manufacture > Ecolages intercantonaux
> Campus Lac Noir > Stade St-Léonard	Infrastructures	COF
> Subvention en faveur des infrastructures (constructions scolaires, piscines)		MHNF
> Infrastructures sportives du degré secondaire II, HEP et Université > Inventaire des infrastructures sportives		> MAHF > Musée romain de Vallon > Espace Jean Tinguely
		BCU

3.2. Perspectives

En se basant sur les axes stratégiques du Conseil d'Etat et les diverses mesures présentées ci-dessus qui en découlent, il apparaît que le sport et la culture couvrent tous deux une large palette de prestations et l'on peut considérer que les objectifs sont bien couverts. Des améliorations sont néanmoins toujours possibles, ce notamment en ce qui concerne la jeunesse et moyennant le respect des limites budgétaires à disposition. Le cadre des réflexions dans ce domaine est le suivant:

3.2.1. Sport

- > Ressources: Réexamen du financement du domaine du sport par l'Etat; les travaux seront menés dans le courant de la législature.
- > Centre sport et santé: Ce centre fédère les compétences des Directions responsables du sport, de la santé et de la formation; il propose des locaux et infrastructures sportives (salles de théorie, de réunion, de tests physiques,

centre d'analyses, salles de sport, logement de groupes, etc.), du matériel de sport, des services en lien avec la pratique du sport (médecine du sport, physiothérapie, etc.) ou favorisant la mise en valeur du sport sur le plan cantonal (Musée du vélo, expositions, etc.).

- > Sport de la relève: Renforcer la veille précoce des talents et leur accompagnement au niveau préprofessionnel par le dispositif SAF notamment (détection précoce et soutien à la relève).
- > Soutien pédagogique: Développement d'un réseau frivourgeois de soutien pédagogique (collaborateurs pédagogiques), en collaboration avec les services de l'enseignement obligatoire et les communes (renforcement de la santé, de la sécurité et du développement de la personne). Développement des coordinateurs du sport et aides aux enseignants.
- > Aides et bourses¹: Bourses pour les bénéficiaires du programme SAF ne remplissant pas encore les critères de soutien de l'aide sportive suisse. L'aide sportive suisse

¹ Il ne s'agit pas de bourses d'étude au sens strict du terme, mais de soutien financier.

soutient la relève qui atteint déjà un niveau international. Pour les jeunes talents en formation, l'Etat ne fournit pas de soutien financier.

- > Sport pour tous: Concrétisation de projets dans le sport pour tous: Développement durable et qualitatif d'offres favorisant le mouvement pour tous avec pour objectif d'augmenter en permanence la proportion de la population active. Encouragement de projets concernant le mouvement et la mobilité douce et collaboration élargie avec la Direction de la santé et des affaires sociales.
- > Sport des aînés: Développement du sport des aînés pour les bienfaits sur l'indépendance, la mobilité, l'aspect social, la solitude, les relations intergénérationnelles, ...
- > Sport et mouvement dans les écoles: Développement de cours à option au secondaire I et II de formation générale et assurer les heures légales d'EPS dans les écoles professionnelles. Introduction de moments d'activité physique quotidienne dans les écoles et engagement de conseillères et conseillers pédagogiques dans les écoles primaires. Développement du sport scolaire facultatif à tous les niveaux, si possible.
- > Centres de compétences pour le sport: Développement et soutien d'un réseau de centres de compétences pour les questions relatives au sport.
- > Prévention: Augmenter l'engagement de la population envers la santé par le sport pour diminuer/ralentir l'augmentation des primes d'assurances (applications, concours, ...).
- > Développement de formation préprofessionnelle sportive: Analyse et développement d'une structure de formation, principalement destinée aux jeunes de la relève, ayant pour mission l'apprentissage de la pratique sportive préprofessionnelle. Comment devenir sportif ou sportive d'élite? Services, cours individuels et collectifs, le tout devant répondre au plus près de la demande actuelle visant la qualité.
- > AG Sport (Abonnement Général Sport): Développement d'une offre à la population générée en collaboration entre l'Etat et le sport associatif pour favoriser la découverte de l'offre existante et renforcer le sport associatif.
- > Espaces de mouvement et infrastructures sportives: Développement d'un Concept des infrastructures sportives d'intérêt cantonal, selon les recommandations de la Confédération et leur intégration dans l'aménagement du territoire.

3.2.2. Culture

En s'appuyant sur sa stratégie dans le domaine de la culture (cf. chap. 1, pt. 1.2.2), le Conseil d'Etat entend poursuivre et compléter les mesures touchant la jeunesse qu'il a déjà mis en route. Si des progrès sont tangibles depuis la mise en œuvre de ces mesures, il s'agira aussi de rattraper les dommages

observés à la suite de la crise du COVID-19 sur la pratique culturelle et l'accès à la culture des jeunes¹:

- > Relance dynamique de Culture & Ecole, le programme d'accès et de sensibilisation à la culture dans le domaine scolaire (accès à la culture).
- > Renforcer la promotion et l'usage de l'AG culturel et de la Carte culture (accès à la culture).
- > Développer les collaborations et le réseau entre le Conservatoire de Fribourg et l'école obligatoire/S2, avec la mise en place d'un bureau COF-Ecole (accès, sensibilisation, pratique culturelle).
- > Développer, en collaboration avec les communes et les établissements scolaires, le réseau fribourgeois des bibliothèques publiques et scolaires de langues française et allemande (Vision 2025), visant à ce que la population fribourgeoise bénéficie de prestations équitables quelle que soit la situation géographique ou linguistique (accès à la culture, médiation culturelle).
- > Développer un réseau fribourgeois des médiatrices et médiateurs culturels, en collaboration avec les institutions culturelles du canton (musées, salles, etc.), et renforcer les prestations de médiation dans les institutions culturelles, notamment en faveur de la jeunesse fribourgeoise (médiation culturelle).
- > Inviter la Loterie romande à poursuivre son soutien aux projets de médiation ou de culture inclusive (médiation culturelle).
- > Renforcer la veille précoce des talents et leur accompagnement au niveau préprofessionnel, en particulier dans le domaine de la musique, du théâtre et de la danse par le dispositif SAF notamment (détection précoce et soutien aux jeunes talents).
- > Renforcer la collaboration intercantonale dans l'accès à la culture et l'amélioration de la circulation des offres culturelles jeune public, aux classes (offre culturelle).
- > Mettre en place et financer une formation de jeunes moniteurs et monitrices dans le domaine des activités culturelles, artistiques ou socioculturelles: sur la base de l'état des lieux des formations existantes dans ce domaine établi en 2022 par Frisbee, le réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse, il s'agira de soutenir financièrement la ou les formations en adéquation avec les besoins des jeunes engagés dans le tissu associatif et grandissant dans le canton de Fribourg.

3.2.3. En commun

Le développement de projets communs au sport et à la culture peut se poursuivre dans plusieurs domaines, tels que:

¹ cf. question 2021-CE-302, David Bonny et Guy-Noël Jelk, «Remotiver les jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois de 16 à 20 ans pour des activités sportives et culturelles», déposée le 16 août 2021.

- > Rendre les mesures d'encouragement plus transversales entre les services de l'Etat et en collaboration avec les communes et autres partenaires (sport, culture, enfance et jeunesse, intégration, associations de jeunesse, animation socioculturelle, passeports vacances, etc.) pour aborder de manière pluridisciplinaire les questions des activités destinées à la jeunesse et améliorer l'équité d'accès à ces activités. Il s'agirait par exemple de soutenir ces activités associatives avec plus de moyens, de développer des bourses, de proposer des prix ou des récompenses spécifiquement adressées aux jeunes actifs dans le sport et la culture ou dans d'autres activités associatives (chap. 2, pt. 2.1.2.7 et 2.2.2.4).
- > Analyser les voies de développement du programme SAF (cf. chap. 2, pt. 2.1.2.5 et 2.2.2.1) en étudiant notamment l'intégration d'une filière SAF spécifique dans les écoles de S1 et S2.
- > Analyse financière visant une politique budgétaire réaliste et maintenant un volume de subventionnement élevé tant en faveur du sport que de la culture.
- > Renforcer le soutien au programme cantonal FriTime et FriTime Piccolo car cela valorise, met en lumière et fait connaître aux enfants, aux jeunes et aux familles, les clubs sportifs, le sport associatif ainsi que les associations artistiques, socioculturelles ou culturelles de leur région.
- > Renforcer le soutien à l'ouverture des salles de sport le week-end et au développement des projets Midnight, OpenSunday et MiniMove en tant qu'activités bas-seuil renforçant les capacités, la prise de responsabilités ainsi que l'estime de soi d'adolescent-e-s qui ne souhaitent pas devenir membres d'un club sportif ou d'une association culturelle.
- > Poursuivre les mesures du Plan de soutien jeunesse Fribourg (soutien aux projets de jeunes et soutien aux girons) pour aider les jeunes entre 12 et 25 ans dans la période post-Covid.
- > De manière générale, il est essentiel de renforcer l'accès à l'ensemble des activités de jeunesse pré- et extrascolaires afin de garantir un accès plus équitable à ces activités pour tous les enfants et les jeunes dès le plus jeune âge et ainsi promouvoir une plus grande égalité des chances.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat salue le rôle important joué par le sport et la culture dans le tissu social et le développement harmonieux et sain de la population, et particulièrement celui des enfants et des jeunes. De plus, le sport et la culture contribuent à un aménagement qualitatif des loisirs qui est porteur de sens. En leur permettant de prendre part à une activité de loisirs, le sport et la culture, tout comme l'engagement associatif de manière générale, jouent un rôle déterminant en matière d'intégration sociale des enfants et des jeunes. Leur participation au tissu associatif promeut le développement de leurs compétences non seulement sportives, artistiques ou cultu-

relles, mais aussi psychosociales, et les encourage à prendre des responsabilités au sein de leur association. Ceci est au bénéfice de toute la société.

Ces deux domaines sont soutenus par les différents niveaux institutionnels, selon les missions qui leur sont attribuées et les principes de répartition des tâches et de subsidiarité. Les divers domaines d'intervention ainsi que les différences de structures rendent la comparaison concernant les aides et le soutien aux jeunes fort compliquée. Le présent rapport montre que l'approche choisie jusqu'ici est propre à chaque domaine pour assurer la pertinence des mesures et soutiens. Des investissements très importants sont en cours et à venir afin de développer les infrastructures tant dans le domaine de la culture que dans celui du sport; ce qui accroît significativement les efforts financiers de l'Etat en faveur de ces deux domaines, comme le démontre le plan financier de législature.

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



Bericht 2022-DSJ-35

8. November 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-18 André Kaltenrieder/Bruno Boschung – Welche Anerkennung und Unterstützung für Sportvereine in unserem Kanton?

1. Allgemeiner Kontext	18
1.1. Allgemeiner Kontext der Sportförderung	18
1.1.1. Auftrag	18
1.1.1.1. Bund	19
1.1.1.2. Swiss Olympic	19
1.1.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit	19
1.1.1.4. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden	19
1.1.1.5. Die Loterie Romande (LoRo-Sport)	19
1.1.2. Strategische Ziele	19
1.1.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg	20
1.2. Allgemeiner Kontext der Kulturförderung	20
1.2.1. Auftrag	20
1.2.1.1. Bund	21
1.2.1.2. Interkantonale Zusammenarbeit	21
1.2.1.3. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden	21
1.2.1.4. Die Loterie Romande (LoRo)	22
1.2.2. Strategische Ziele des Staates Freiburg	22
1.2.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg	22
1.3. Zusammenfassung: Allgemeiner Kontext der Sport- und Kulturförderung	23
<hr/>	
2. Kinder- und Jugendförderung	24
2.1. Allgemeine Förderung ausserschulischer Aktivitäten für Kinder und Jugendliche	24
2.1.1. Kantonale Programme FriTime und FriTime Piccolo	24
2.1.2. Kantonale Unterstützung von Gemeindeprojekten zur Öffnung von Sport- oder Mehrzweckhallen	24
2.2. Sportförderung bei Kindern und Jugendlichen	24
2.2.1. Zugang zum Sport/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen	25
2.2.1.1. Schulische Unterstützung für sportliche Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen	25
2.2.2. Talentförderung	26
2.2.2.1. Jugend+Sport (J+S)	26
2.2.2.2. Förderung von Nachwuchsleiterinnen und -leitern	26
2.2.2.3. Leihmaterial	26
2.2.2.4. Sportlager für Kinder und Jugendliche	26
2.2.2.5. Präventionsprogramm «cool and clean»	26
2.2.2.6. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)	26
2.2.2.7. Weiterbildung	27
2.2.2.8. Unterstützung für junge Berufstätige, Anerkennungen und Preise	27
2.2.2.9. Unterstützung von Vereinen und Einzelpersonen	27
2.2.2.10. Unterstützung der Einrichtungen für junge Talente	27
2.3. Kulturförderung bei Kindern und Jugendlichen	27
2.3.1. Zugang zur Kultur/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen	27
2.3.1.1. Schulische Unterstützung für kulturelle Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen	27

2.3.1.2. Pilotprojekte	28
2.3.1.3. KULTUR-GA	28
2.3.1.4. Kulturelle Praxis und Kulturvermittlung für Kinder Jugendliche	29
2.3.1.5. Übrige Massnahmen	29
2.3.2. Talentförderung	29
2.3.2.1. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)	29
2.3.2.2. Berufsvorbereitende Ausbildung	29
2.3.2.3. Berufs- oder Tertiärausbildung	29
2.3.2.4. Stipendien für Nachwuchskünstlerinnen und Nachwuchskünstler	30
<hr/>	
3. Vergleich und Ausblick	30
3.1. Schwieriger Vergleich	30
3.2. Ausblick	31
3.2.1. Sport	31
3.2.2. Kultur	31
3.2.3. Gemeinsame Massnahmen	32
<hr/>	
4. Fazit	33

In ihrem am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Postulat interessieren sich die unterzeichneten Grossräte für die staatlichen Massnahmen zugunsten des Sports und insbesondere der Jugend und bitten den Staatsrat um einen Vergleich seiner direkten Leistungen in den Bereichen Sport und Kultur. In der Antwort des Staatsrats vom 24. November 2020 wird argumentiert, dass die in den jeweiligen Gesetzen festgelegten Rollen und Ziele von Bund, Kanton, Gemeinden, Verbänden und Privatpersonen im Sport und in der Kultur nicht identisch und daher schwer vergleichbar seien. Der Staatsrat äussert seine Absicht, die Frage in Bezug auf Kinder und Jugendliche zu klären und konkrete Lehren daraus zu ziehen, um gegebenenfalls zu verbessern, was verbessert werden kann. Er erinnert zudem daran, dass der Wiederankurbelungsplan, den der Grosse Rat am 13. Oktober 2020 verabschiedet hat, einen Plan zur Unterstützung des Sports mit einem Betrag von 4,4 Millionen Franken und einem gleich hohen Betrag für die Kultur vorsieht. Neben dem kantonalen Kinder- und Jugendförderungsprogramm «I mache mit!», das mit einem Jahresbudget von 190 000 Franken unter anderem die Finanzierung von ausserschulischen Aktivitäten für Kinder und Jugendliche ab dem Vorschulalter in den Bereichen Sport, Kultur und Kunst ermöglicht, hat der Staatsrat im Dezember 2021 als Reaktion auf die Schwierigkeiten der Jugendlichen nach der Covid-19-Pandemie einen Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg mit einem Betrag von 870 000 Franken über zwei Jahre beschlossen. Der Staatsrat weist weiter darauf hin, dass bei den Zahlen, die für kantonale Massnahmen in dem einen oder anderen Bereich zur Verfügung stehen, der Kontext unbedingt einbezogen werden müsse. Aus der blossen Auflistung in einer Tabelle ohne Erklärung der jeweiligen gesetzlichen Ziele und Kompetenzstrukturen liessen sich keine schlüssigen Erkenntnisse in Sachen Sport oder Kultur ziehen.

Auf Vorschlag des Staatsrats nahm der Grosse Rat das Postulat am 15. Februar 2021 mit 87 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen an und beauftragte den Staatsrat, einen Bericht zu verfassen.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Sportförderung in unserem Kanton. Er erläutert die gesetzlichen Aufgaben, die jeweiligen Rollen und Leistungen der verschiedenen Akteure und Gemeinwesen in Bereichen wie der Sensibilisierung aller jungen Menschen für Sport und Kultur, der Förderung junger Talente, der Vergabe von Auszeichnungen und Preisen, der Berufsbildung, der Unterstützung von Fachleuten wie auch von Vereinen und Einzelpersonen und der Unterstützung von Infrastrukturen. Aufgrund dieser Vergleiche sollte es möglich sein, konkrete Schlüsse zu ziehen, um mögliche Mängel aufzudecken und zu versuchen, das zu verbessern, was sich verbessern lässt. Dabei sind den jeweiligen bereichsspezifischen und strukturellen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Die Analyse in diesem Bericht bezieht sich auf ein «normales» Jahr, d. h. es wurden Daten von vor der Pandemie ausgewertet. Die Pandemiesituation wird im Plan zur Stützung der Wirtschaft behandelt.

1. Allgemeiner Kontext

1.1. Allgemeiner Kontext der Sportförderung

1.1.1. Auftrag

Sportliche Aktivitäten fallen in erster Linie in den Bereich von **Vereinen und Privatpersonen**. Die verschiedenen institutionellen Ebenen üben im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihnen das Gesetz überträgt, eine unterstützende und initiiierende Rolle aus.

1.1.1.1. Bund

Der Bund ergreift Massnahmen oder unterstützt Programme und Projekte, um die körperliche Leistungsfähigkeit und die Gesundheit der Bevölkerung sowie die ganzheitliche Bildung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Der Bund arbeitet mit Kantonen und Gemeinden zusammen. Er fördert die Privatinitiative und arbeitet insbesondere mit den schweizerischen Sportverbänden zusammen (SpoFöG, Art. 1 und 2, SGF 415.0).

Das **Bundesamt für Sport (BASPO)** erfüllt die Aufgaben, die dem Bund aus dem Gesetz erwachsen, soweit nicht andere Bundesstellen damit befasst sind. Es führt unter anderem die Eidgenössische Hochschule für Sport und die beiden Kurs- und Ausbildungszentren (SpoFöG, Art. 26) und verwaltet das Bundesprogramm Jugend+Sport.

1.1.1.2. Swiss Olympic

Swiss Olympic ist der Dachverband des Schweizer Sports und übernimmt ausserdem die Rolle des Nationalen Olympischen Komitees.

1.1.1.3. Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone arbeiten sowohl auf politischer Ebene (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK) als auch auf operativer Ebene (Konferenz der kantonalen Sportbeauftragten KKS) zusammen. Die KKS gewährleistet den Austausch mit dem Bund (BASPO), Swiss Olympic (Dachverband der Sportverbände), der ASSA (Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Sportämter) und dem SVSS (Schweizerischer Verband für Sport in der Schule).

1.1.1.4. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden

Die **Freiburger Verfassung (SGF 10.1)** sieht in Artikel 80 vor, dass Staat und Gemeinden Freizeitbeschäftigungen, die zur persönlichen Ausgeglichenheit und Entfaltung beitragen, sowie Sport und Erholungsmöglichkeiten fördern.

Gemäss Sportgesetz (SportG, SGF 460.1) werden die Aufgaben des Staates im Bereich Sport im Reglement über den Sport (SportR, SGF 460.11) festgelegt. Es umfasst die Umsetzung des Sportgesetzes, die Zusammenarbeit bei Präventionsprogrammen und -massnahmen, die Erstellung von Richtlinien und Empfehlungen zu Ethik und Sicherheit im Sport und deren Einhaltung sowie die Förderung sportlicher Aktivitäten im Schulsport, im Freizeitsport, im Leistungssport (Nachwuchs), in der Sportinfrastruktur und an Sportveranstaltungen.

Das staatliche Handeln im Bereich Sport fällt seit Januar 2022 hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich des Amts für Sport der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion, die

diese Aufgabe von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) übernommen hat. Die EKSD wurde in Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) umbenannt und trägt weiter die Verantwortung für die Bewegungs- und Sporterziehung und den Schulsport sowie für die schulischen Massnahmen des Förderprogramms Sport-Kunst-Ausbildung (SKA). Die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) ist weiterhin für die Bewegungs- und Sporterziehung und den Sportunterricht in den Berufsfachschulen zuständig. Das Amt für Sport (SpA) sorgt für das Management des Programms Jugend+Sport und erfüllt die kantonalen Aufgaben, die keiner anderen Behörden zugewiesen sind. Dazu gehören namentlich der Schulsport und das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA). Das SpA unterstützt die Gemeinden bei der qualitativen Umsetzung des obligatorischen und freiwilligen Schulsports. Es pflegt den Austausch mit den kantonalen Sportorganisationen und den übrigen nationalen Sportorganisationen sowie mit dem Bund und den Gemeinden.

Die Gemeindeverbände sind bei Schulprojekten auf der Sekundarstufe I (9–11H) involviert.

Die Gemeinden sind für den Schulsport und für den Ausbau der Sportinfrastruktur zuständig, an deren Finanzierung sich der Staat über die Subventionen für Schulbauten (Sporthallen) und für den Bau von Schwimmbädern beteiligt. Die Gemeinden können den Vereinssport und den Sport für alle im Rahmen ihrer Mittel und ihres Legislaturprogramms unterstützen.

1.1.1.5. Die Loterie Romande (LoRo-Sport)

Die **LoRo-Sport**, die den Status einer halbstaatlichen Institution hat, spielt bei der Finanzierung des Sports in unserem Kanton eine wichtige Rolle, weil sie ihre gesamten Gewinne in Form einer subsidiären Unterstützung an gemeinnützige Verbände und Vereine im Sportbereich ausschüttet. Um bei der Sportförderung eine gute Koordination zu gewährleisten, ist die LoRo-Sport mit Vereinbarungen an den Staat Freiburg gebunden. Für Projekte von interkantonalen Bedeutung besteht zudem ein Westschweizer Abkommen.

1.1.2. Strategische Ziele

Im kantonalen Sportkonzept werden für den Kanton Freiburg im Sport fünf Hauptherausforderungen der nächsten Jahre genannt:

- > Gesundheit: Bewegung für alle
- > Ausbildung: Sporterziehung und Sport
- > Leistungssport: Talent- und Nachwuchsförderung
- > Wirtschaft: Aufbau von Netzwerken für Bewegung und Sport
- > Nachhaltige Entwicklung: ein Lernfeld.

Das Amt für Sport (SpA) ist für die Umsetzung dieses Konzepts zuständig.

1.1.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg

Im Jahr 2019 (für die ordentliche Tätigkeit repräsentatives Jahr, da vor der COVID-19-Pandemie) beschäftigte das SpA 6,31 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende/Praktikanten). Die Erfolgsrechnung des SpA wies 2019 einen Aufwand von 14 693 129 Franken (davon 12 000 000 Subventionen für die Eissporthalle St. Leonard) und einen Ertrag von 13 587 551 Franken aus, was einem Aufwandsaldo von 1 105 578 Franken entspricht.

Die Gesamterfolgsrechnung 2021 des SpA weist 6 402 824 Franken Aufwand (davon ca. 3 450 000 Franken Subventionen für die Eisbahn, die Schwimmbäder und den Wiederankurbelungsplan) und 5 278 419 Franken Ertrag aus, was einen Aufwandsaldo von – 1 124 405 Franken ergibt. Im Jahr 2021 beschäftigte das SpA 6,30 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende).

Das Gesamtbudget 2022 des SpA weist 8 209 980 Franken Aufwand (davon 5 400 000 Franken Subventionen für die Schwimmbäder und den Wiederankurbelungsplan) und 7 045 700 Franken Ertrag aus, was eine Differenz von –1 164 280 Franken ergibt. Im Jahr 2022 beschäftigt das SpA 6,30 VZÄ (+2 VZÄ Auszubildende).

Punktuell wird der Staat auch bei Grossveranstaltungen um Beiträge gebeten, so zum Beispiel beim Eidgenössischen Schwingfest 2016 in Estavayer/Payerne oder bei der Olympia-Kandidatur Sion 2026. Wenn es die Umstände rechtfertigen, stellt der Staat die Mittel, über die er ordentlich oder ausserordentlich verfügt, zur Verfügung. So hat er sich verpflichtet, die Organisation der Eishockey-Weltmeisterschaften 2026 mit Sach- und Geldleistungen in der Höhe von geschätzten 1,5 Millionen Franken zu unterstützen.

Der Campus Schwarzsee ist ein Sport- und Freizeitzentrum, das Sportanlagen und Unterbringungsmöglichkeiten für Gruppen und Lager anbietet, namentlich für Kurse des Programms Jugend+Sport. 2019 betrug der Aufwand bei 2 VZÄ 5 730 990 Franken und der Aufwandüberschuss 1 001 007 Franken, 2021 stieg der Aufwand auf 4 225 756 Franken, während der Aufwandüberschuss auf 763 323 Franken sank. Die VZÄ stiegen auf 2,2 im Jahr 2020 und auf 2,25 im Jahr 2022. 2022 wird ein Aufwand von 5 260 650 Franken erwartet, während der Aufwandüberschuss 314 650 Franken betragen dürfte. Investitionen im Umfang von 22,9 Millionen Franken wurden bereits teilweise angestossen und werden in den nächsten Jahren weitergeführt, um die Attraktivität der Anlagen zu verbessern.

Alle Freiburger Gemeinden zusammen haben 2019 für den Sport insgesamt 19 611 710 Franken erhalten, einschliesslich CHF 16 007 809.44 für die Sportanlagen (durchschnittliche

Ausgaben von Fr. 60.99 pro Einwohner/in). Der Staat beteiligt sich mit den Subventionen an Schulbauten (Sporthallen) an der Finanzierung dieser Anlagen. Überdies gewährt er Subventionen für den Bau von Schwimmbädern von kantonaler oder nationaler Bedeutung. Für Schwimmbäder von kantonaler Bedeutung investiert der Staat in den nächsten 4 Jahren 19 Millionen Franken. Der Gesamtbeitrag des Staates an den Bau der Schwimmbäder beläuft sich auf über 40 Millionen Franken. Ausserdem leistet der Staat einen Beitrag an den Unterhalt und die Instandsetzung des St-Léonard-Stadions. Der Voranschlag 2023 des Staates enthält zu diesem Zweck einen Betrag von 3 Millionen Franken für die Nachbesserung der Anlage. Zu diesem Betrag kommen die jährlichen Betriebskosten des Stadions (230 000 Franken/Jahr) hinzu. Der Freiburger Tourismusverband (FTV) unterstützt im Auftrag des Staates aktiv die Verbesserung des Mountainbike-Streckennetzes und die Kennzeichnung von Wanderwegen, die ebenfalls zur Sportentwicklung im Kanton beitragen.

Erwähnenswert ist weiter, dass der Staat die Renovation der Eissporthalle BCF Arena mit insgesamt 21 Millionen Franken unterstützt hat, um das Eishockey und die übrigen Eissportarten im Kanton zu fördern. Dies gilt auch für die Beiträge an Freiburger Seilbahnen, die in der Vergangenheit mit Hilfe einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft geleistet wurden.

Im Jahr 2019 hat die LoRo-Sport den Freiburger Sport mit 3 046 817 Franken unterstützt (von 3 046 817 Franken, die von der LORO-Sport-Kommission verteilt wurden). Zudem wurden die Beiträge der Loterie Romande an den Sport 2021 erhöht, weil die LoRo ihre Gesetzgebung über den Mechanismus für die Verteilung ihrer Gesamtgewinne geändert hat. Der Kanton Freiburg erhält so für den Sport rund 600 000 Franken mehr pro Jahr.

Schliesslich hat das nationale Programm Jugend+Sport, das namentlich durch die Mitfinanzierung von Sportlagern und Sportkursen den Kinder- und Jugendsport fördert, im Kanton Freiburg einen Beitrag von 3 068 228 Franken im Jahr 2019 und 2 718 365 Franken im Jahr 2021 geleistet.

1.2. Allgemeiner Kontext der Kulturförderung

1.2.1. Auftrag

Kulturelle Aktivitäten und der Schutz des Kulturgutes fallen in erster Linie in den Bereich von **Vereinen und Privatpersonen**. Die öffentliche Hand übt im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihr das Gesetz überträgt, eine unterstützende und initiiierende Rolle aus. Die öffentliche Finanzierung der Kultur ist in der Schweiz wie in vielen anderen Bereichen stark föderalistisch geprägt. Im Allgemeinen entfallen die höchsten Ausgaben auf die Gemeinden (49,2%), gefolgt von den Kantonen (39,7%) und dem Bund (11,2%) (BFS, 2019).

1.2.1.1. Bund

Der Bund hat den Auftrag, den Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken; ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Kulturangebot zu fördern; günstige Rahmenbedingungen für Kulturschaffende sowie für kulturelle Institutionen und Organisationen zu schaffen; der Bevölkerung den Zugang zur Kultur zu ermöglichen und zu erleichtern; das schweizerische Kulturschaffen im Ausland bekannt zu machen. Der Bund ergänzt in seinem Zuständigkeitsbereich die kulturpolitischen Aktivitäten der Kantone, Städte und Gemeinden (KFG, Art. 3 und 4, SR 442.1). Die Kulturförderung auf nationaler und internationaler Ebene ist hauptsächlich Aufgabe des Bundesamtes für Kultur (BAK) und von Pro Helvetia.

1.2.1.2. Interkantonale Zusammenarbeit

Die Kantone arbeiten auf politischer (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK) und operativer Ebene (Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten

KBK) zusammen und haben namentlich in der Westschweiz gemeinsame Förderprogramme entwickelt (z. B. die *Fondation romande pour la chanson et les musiques actuelles* FCMA, die *Fondation romande pour le cinéma* Cinéforum, die *Commission romande de diffusion des spectacles* Corodis usw.). Projekte von interkantonalen Bedeutung können so besser unterstützt werden.

1.2.1.3. Staat Freiburg, Gemeindeverbände und Gemeinden

Die Freiburger Verfassung sieht vor, dass Staat und Gemeinden das kulturelle Leben in seiner Vielfalt sowie das künstlerische Schaffen fördern und unterstützen. Sie fördert die Zusammenarbeit und den kulturellen Austausch zwischen den Regionen des Kantons und darüber hinaus (Art. 79 Abs. 1 und 2 KV). Das Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten (KAG, SGF 480.1) von 1991 und das dazugehörige Reglement (KAR, SGF 480.11) unterscheiden wie folgt zwischen Aufgaben des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände (Tabelle 1).

Tabelle 1: Rollenverteilung nach KAG

Rollenverteilung zwischen Kanton, Gemeindeverbänden und Gemeinden im Bereich der Kulturförderung im Kanton Freiburg

	Rolle des Kantons	Rolle der Gemeindeverbände	Rolle der Gemeinden
Grundsätze im kantonalen Gesetz	Der Kanton setzt sich für die Kulturförderung ein, wobei er hauptsächlich auf dem Gebiet des Kulturschaffens tätig ist (= Herstellung kultureller Produktionen). Der Kanton unterstützt kulturelle Veranstaltungen subsidiär.	Die Oberamtsperson unterstützt die Förderung kultureller Veranstaltungen in seinem Bezirk und setzt sich für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden ein. Bei der Durchführung regionaler Projekte arbeiten benachbarte Gemeinden eng zusammen.	Die Gemeinde beteiligt sich an der Kulturförderung, in erster Linie durch die Unterstützung kultureller Veranstaltungen (= Verbreitung kultureller Produktionen). Die Gemeinde unterstützt das Kulturschaffen subsidiär.
Prioritär	Der Kanton unterstützt das professionelle Kulturschaffen unter der Voraussetzung, dass die betreffende(n) Gebietskörperschaft(en) einen direkten oder indirekten finanziellen Beitrag leistet(n). (Mit einem indirekten finanziellen Beitrag ist die Gewährung einer Subvention an den Ort des Kulturschaffens gemeint.)	Die Gemeindeverbände unterstützen professionelle Kulturveranstalter von anerkannter regionaler Bedeutung. Sie unterstützen professionelle kulturelle Veranstaltungsorte von anerkannter regionaler Bedeutung. Sie beteiligen sich über die Veranstalter und Veranstaltungsstätten an den Betriebs- und Produktionskosten professioneller Ensembles.	Die Gemeinde unterstützt das nicht-professionelle (oder Amateur-) Kunstschaffen auf ihrem Gebiet. Sie unterstützt örtliche kulturelle Einrichtungen wie Bibliotheken, Ludotheken, Freizeitzentren usw. Sie unterstützt örtliche Vereinigungen, darunter Blasmusiken und Musikgesellschaften, Theatergruppen und Laienchöre usw.
Subsidiär	Der Kanton kann Veranstaltungen unterstützen, sofern sie eine überregionale Ausstrahlung haben.	Die Gemeindeverbände können sich subsidiär zum Kanton an den Organisationskosten professioneller Ensembles beteiligen, die ihre Werke an einem Ort von regionaler Bedeutung aufführen, sofern dieses Schauspiel nicht Teil des ordentlichen Programms der Veranstaltungsstätte ist.	Die Gemeinde kann professionelle kulturelle Veranstalter oder Veranstaltungsstätten auf ihrem Gebiet unterstützen. Sie kann sich an den Kosten professioneller Kulturproduktionen beteiligen, z. B. wenn es sich um eine Premiere handelt, die auf ihrem Gebiet stattfindet.

Quelle: Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Kantonale Subventionen für die Kultur, 30. Mai 2017, Tabelle S. 3. Der hier verwendete Begriff der Subsidiarität bedeutet, dass der maximale finanzielle Beitrag geringer sein muss als der Beitrag des Gemeinwesens, das die Aufgabe prioritär erfüllt, nicht aber, dass sich das subsidiäre Gemeinwesen nicht beteiligen darf, sei es finanziell oder in Form von Leistungen zur Begleitung kultureller Projekte oder Einrichtungen.

1.2.1.4. Die Loterie Romande (LoRo)

Die LoRo spielt bei der Finanzierung der Kultur in unserem Kanton eine wichtige Rolle, weil sie ihre gesamten Gewinne an gemeinnützige Verbände aus verschiedenen Bereichen ausschüttet, namentlich an solche aus den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Um bei der Kulturförderung eine gute Koordination zu gewährleisten, ist die LoRo-Sport mit Vereinbarungen an den Staat Freiburg gebunden. Für Projekte von interkantonalen Bedeutung besteht in der Westschweiz zudem ein gemeinsamer Finanztopf.

1.2.2. Strategische Ziele des Staates Freiburg

Im Jahr 2017 ermittelte der Staatsrat für den Kanton Freiburg in der Kulturförderung fünf Hauptherausforderungen¹:

- > **Schaffen, bekanntmachen und verbreiten**
Die Kulturfördermassnahmen und Schaffensbeiträge optimieren, den Austausch und die Verbreitung verstärken.
- > **Innovativ sein**
Kunst und Kreativwirtschaft sollten besser interagieren, den wirtschaftlichen Einfluss der Kultur stärken.
- > **Eine Kultur im Austausch**
Konsolidierung der Massnahmen zur Kulturvermittlung und Kultursensibilisierung in den kulturellen Institutionen, um das soziale Wohlbefinden und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Dabei gilt es insbesondere, die Kultursensibilisierung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern.
- > **Drei Modellprojekte für die kantonalen kulturellen Institutionen**
Es stehen drei grosse Investitionsvorhaben an: der Ausbau der Kantons- und Universitätsbibliothek, die Verlegung des Naturhistorischen Museums und die Schaffung des interinstitutionellen Lagers für Kulturgüter (SIC).
- > **Freiburg, ein Kulturraum**
Die Ausstrahlung der Freiburger Kultur fördern und die Koordination unter den Kulturanbietern verbessern, sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene.

Das Amt für Kultur (KA) ist für die Umsetzung dieser Strategie zuständig.

1.2.3. Finanzielle Mittel des Kantons Freiburg

Der Bruttoaufwand des Staates Freiburg für das zuständige kantonale Amt (KA) und die kulturellen Institutionen des Staates (Kantons- und Universitätsbibliothek KUB, Konservatorium Freiburg KF, Museum für Kunst und Geschichte

Freiburg MAHF, Naturhistorisches Museum MHNH) belaufen sich auf 49 270 401 Franken (Staatsrechnung 2019, für die ordentliche Tätigkeit repräsentatives Jahr, da vor der COVID-19-Pandemie). Darin enthalten sind die kantonalen Subventionen für die Kulturförderung gemäss KAG in der Höhe von 4 101 095 Franken (2019).

Im Jahr 2019 beschäftigte das KA 3,3 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant/in). Die Rechnung des KA wies für 2019 einen Aufwand von 8 975 337 Franken und einen Ertrag von 3 587 320 Franken aus, was einen Aufwandsaldo von 5 388 017 Franken ergab.

In der Erfolgsrechnung 2021 des KA stehen 11 785 803 Franken Aufwand 6 700 331 Franken Ertrag gegenüber, was eine Differenz von -5 085 472 Franken ergibt. Im Jahr 2021 beschäftigt das KA 3,85 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant). Aufwand und Ertrag können von Jahr zu Jahr stark schwanken. Grund dafür sind Faktoren, die sich nicht auf die konkreten Leistungen für die Jugend auswirken (z. B. Abschreibung von Investitionsbeiträgen, Erträge aus den Lotteriefonds, Entnahmen aus Rückstellungen usw.).

Das Gesamtbudget 2022 des KA weist 7 308 210 Franken Aufwand und 1 715 000 Franken Ertrag aus, was eine Differenz von -5 593 210 Franken ergibt. Im Jahr 2022 beschäftigt das KA 3,8 VZÄ (+1 VZÄ Praktikant/in).

Alle Freiburger Gemeinden zusammen haben 2019 für die Kultur insgesamt 26 254 463 Franken erhalten (durchschnittliche Ausgaben von Fr. 81.65 pro Einwohner/in). Obwohl es aufgrund der teilweise uneinheitlichen Buchführungspraxis schwierig ist, die Zahlen genau zu analysieren, lässt sich doch feststellen, dass sich die Kulturförderung häufig proportional zur Grösse der Gemeinden und zu den Auswirkungen der Urbanisierung auf die kulturellen Aktivitäten verhält.

Im Jahr 2019 hat die LoRo die Kultur im Kanton Freiburg mit 8 518 280 Franken unterstützt (von 19 802 308 Franken, die vom Verteilorgan Soziales/Kultur verteilt wurden).

Neben den Betriebskosten investiert der Staat Freiburg viel in die Einrichtungen der kulturellen Institutionen und ermöglicht ihnen so, ihr Kulturangebot zur Geltung zu bringen. Hier verdienen vor allem drei laufende Grossprojekte Erwähnung, die noch in diesem Jahrzehnt abgeschlossen werden sollten: die Renovation und Vergrösserung der KUB, der Umzug des NHM in ein neues Gebäude und das interinstitutionelle Lager für Kulturgüter und die mit den staatlichen Sammlungen verbundenen indirekten Kosten. Die finanziellen Mittel, die für diese Grossprojekte eingesetzt wurden und werden, übersteigen 200 Millionen Franken. Der grösste Teil davon ist dem Bereich Kultur anzurechnen.

¹ Bericht 2017-DICS-33 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-19 Pierre Mauron/Eric Collomb – Kantonale Subventionen für die Kultur, 30. Mai 2017, Tabelle S. 14–15.

1.3. Zusammenfassung: Allgemeiner Kontext der Sport- und Kulturförderung

Die Verantwortlichkeiten der institutionellen Ebenen fallen bei der Förderung der beiden Bereiche Sport und Kultur unterschiedlich aus (Tabelle 2). Sportliche und kulturelle Aktivitäten erhalten beide grosse Unterstützung von Vereinen und Privatpersonen. Was die öffentliche Unterstützung betrifft, wird der Sport in erster Linie von Bund und Kantonen gefördert, während in der Kultur die Kantone und Gemeinden und in geringerem Masse der Bund diese Rolle übernehmen.

Die Gemeinden übernehmen einen Grossteil der Sportförderung mit der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten in der Bildung, namentlich im Bereich der Sportanlagen. Die Förderung von Sportklubs und von «Sport für alle» wird von Vereinen und Privatpersonen unterstützt, die Förderung des Kulturschaffens in erster Linie vom Kanton und die Förderung von Kulturinstitutionen und kulturellen Veranstaltungen von den Gemeinden. Diese Unterschiede erschweren Vergleiche zwischen Sport und Kultur.

Tableau 2: Sport und Kultur: gesetzl. Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

Sport im Kanton Freiburg: Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

Sport	Jugend + Sport (J+S)	Sportförderung bei Vereinen	Förderung von «Sport für alle»	Schulsport
Vereine und Privatpersonen	+	+++	+++	+
Bund	+++	+	+	+
Interkantonale	++	+	+	++
LoRo-Sport	+	+++	+++	++
Kanton (Staat)	++	+++	+++	+++
Gemeindeverbände	+	+	+	++
Gemeinden	+	++	++	+++

+++: prioritäre Verantwortlichkeit (> 50%)
 ++: subsidiäre Verantwortlichkeit (< 50%)
 +: geringe Verantwortlichkeit
 -: keine Verantwortlichkeit

Kultur im Kanton Freiburg: Verantwortlichkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen

Kultur	Förderung des Kulturschaffens	Förderung kultureller Veranstaltungen	Kulturelle Infrastrukturen	Förderung der kulturellen Praxis bei Kindern und Jugendlichen
Vereine und Privatpersonen	++	++	-	++
Bund	++	+	+	+
Interkantonale	+	+	-	+
LoRo	++	++	++	++
Kanton (Staat)	+++	++	+++	+++
Gemeindeverbände	++	+++	+++	++
Gemeinden	++	+++	+++	+++

+++: prioritäre Verantwortlichkeit (> 50%)
 ++: subsidiäre Verantwortlichkeit (< 50%)
 +: geringe Verantwortlichkeit
 -: keine Verantwortlichkeit

2. Kinder- und Jugendförderung

2.1. Allgemeine Förderung ausserschulischer Aktivitäten für Kinder und Jugendliche

Gemäss dem kantonalen Jugendgesetz vom Mai 2006 sind die Gemeinden für die Entwicklung der allgemeinen Aktivitäten für Kinder und Jugendliche verantwortlich. Der Staat Freiburg ist seinerseits verantwortlich für die Entwicklung der Jugendpolitik in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den betroffenen Akteuren aus dem Vereinswesen. Das Jugendgesetz hat zum Zweck, günstige Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern und dabei die Chancengleichheit zu beachten, die soziale und politische Integration Jugendlicher zu fördern sowie Projekte, die die Kinder und Jugendlichen interessieren oder von ihnen konzipiert werden, zu koordinieren und zu unterstützen. Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF), die dem Jugendamt (JA) der GSD angegliedert ist, hat die Aufgabe, die Entwicklung der kommunalen Jugendpolitik finanziell zu unterstützen.

Die FKJF setzt ihre Subvention von 190 000 Franken/Jahr für die direkte oder indirekte Unterstützung von ausserschulischen Jugendaktivitäten aller Art ein. Unterstützt werden in gleichem Umfang kulturelle, soziokulturelle, künstlerische und sportliche Aktivitäten. Die Subventionierung erfolgt über die verschiedenen Unterstützungsprogramme der FKJF zur Entwicklung der kommunalen Jugendpolitik und über die Unterstützung der kantonsweiten Projekte, die vom Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee durchgeführt werden. Die FKJF verfügt über 2,5 VZÄ und zwei Praktikumsstellen, unter anderem damit sich mehr Kinder und Jugendliche beteiligen können.

Als Reaktion auf die Schwierigkeiten, mit denen Jugendliche nach der Covid-19-Pandemie zu kämpfen haben, wurden im Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg zehn Sofortmassnahmen beschlossen, von denen eine Jugendfeste mit 50 000 Franken/Jahr unterstützt und eine andere in den Jahren 2022 und 2023 Jugendprojekte in den Bereichen Sport, Kultur o. ä. mit 30 000 Franken/Jahr fördert.

2.1.1. Kantonale Programme FriTime und FriTime Piccolo

Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF) hat in Zusammenarbeit mit dem Amt für Sport und dem Amt für Gesundheit das kantonale Programm FriTime entwickelt, mit dem vor- und ausserschulische Aktivitäten unter anderem in den Bereichen Sport, Kultur und Kunst gefördert werden. Gemeinden, die ihre kostenlosen und allgemein zugänglichen Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche in Sport und Kultur ausbauen wollen, erhalten eine Subvention von 8000 Franken verteilt auf 4 Jahre. Die Gemeinden können zusätzliche Hilfen beantragen, um ein Projekt dauerhaft zu

verankern oder das Programm FriTime «Piccolo» für Kinder unter 6 Jahren umzusetzen. Insgesamt setzt die FKJF für die Entwicklung von FriTime-Projekten in den Gemeinden über zehn Jahre 180 000 Franken/Jahr ein. Diese Massnahme ist Teil des Aktionsplans «I mache mit!».

2.1.2. Kantonale Unterstützung von Gemeindeprojekten zur Öffnung von Sport- oder Mehrzweckhallen

Im Rahmen des obgenannten Aktionsplans unterstützt die FKJF auch Gemeinden, die Sport- oder Mehrzweckhallen für Kinder und Jugendliche öffnen wollen, mit einer einmaligen Subvention von 10 000 Franken pro Projekt. Diese niederschweligen Projekte geben Kindern und Jugendlichen, die keinem Sportklub oder Kulturverein beitreten können, die Möglichkeit, sich in einem sicheren Rahmen (ohne Alkohol) zu treffen, sich zu bewegen und eine sportliche, kulturelle oder künstlerische Aktivität kennenzulernen. Die FKJF hat über einen Zeitraum von 13 Jahren insgesamt 124 000 Franken für verschiedene Gemeindeprojekte zur Öffnung von Sport- und Mehrzweckhallen eingesetzt.

Wie im Kapitel zu den strategischen Zielen ausgeführt wurde, haben die Sportpolitik und die Kulturpolitik des Staats Freiburg auch zum Ziel, die Sensibilisierung, Teilhabe und Praxis aller Einwohnerinnen und Einwohner und insbesondere jene der Kinder und Jugendlichen in diesen Bereichen zu fördern. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Jugend. Überdies beschränken sie sich auf die Unterstützung des Kantons. Tatsächlich ist es nicht möglich, die Unterstützung der Gemeinden und der LoRo, die ausschliesslich der Jugend zugutekommt, zu beziffern. Es werden jedoch einige Beispiele aufgeführt.

2.2. Sportförderung bei Kindern und Jugendlichen

Das Budget des SpA konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Mittel zur Förderung von Sport und Bewegung bei Kindern und Jugendlichen: die Förderung des fakultativen Schulsports und das Programm Jugend+Sport.

2.2.1. Zugang zum Sport/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen

2.2.1.1. Schulische Unterstützung für sportliche Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen

2.2.1.1.1. Obligatorische Schule und Schule der Sekundarstufe II

> Lernziele:

Obligatorische Schule (HarmoS) und nachobligatorische Schule (Sekundarstufe II): Die Hauptziele des Turn- und Sportunterrichts betreffen gemäss Westschweizer Lehrplan (Plan d'études romand PER) Kenntnisse über den Körper, die Entwicklung körperlicher und motorischer Ressourcen und die Erhaltung der Gesundheit. Der Lehrplan21 (LP21, deutschsprachige Schulen) führt die in den Bezugsnormen definierten Kompetenzen auf, nämlich Wissen, Können und Wollen.

In den 11 Harmos-Schuljahren hat jede Klasse insgesamt 27–31 Wochenlektionen Sport (Gesamtzahl über 11 Jahre), das heisst 1–2 Lektionen pro Woche in der 1H + 2H und 3 Lektionen ab der 3H.

> Personalressourcen (in VZÄ):

Die Lehrpläne der obligatorischen Schule legen für den Bereich «Bewegung und Sport» Lerninhalte und Lernziele fest. Ab der 3H entspricht der Personalbestand für den Turn- und Sportunterricht den von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen drei Wochenlektionen. Die Stundentafeln und die erforderlichen Ressourcen (VZÄ) lassen sich erst ab der Orientierungsschule tatsächlich vergleichen. Eine Schätzung aufgrund der Zahlen des Schuljahres 2020/21 ergibt für die Sekundarstufe I der beiden Sprachregionen des Kantons insgesamt 63 VZÄ für die Bewegungs- und Sporterziehung.

Der Personalbestand lässt sich auch für die allgemeinbildende Sekundarstufe II schätzen. Gestützt auf die *kantonale Lehrpläne* wird der Bestand für die Bewegungs- und Sporterziehung auf 27 VZÄ geschätzt.

Dies ergibt für die Sekundarstufe I und für die allgemeinbildende Sekundarstufe II ein Total von 90 VZÄ für die Bewegungs- und Sporterziehung.

Bei der *Berufsbildung* ist der Sport in Art. 52 der Bundesverordnung über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsverordnung, SpoFöV, SR 415.01; s. Auszug unten) geregelt. Demnach umfasst der Sportunterricht bei weniger als 520 Jahreslektionen mindestens 40 Jahreslektionen und bei 520 Jahreslektionen oder mehr 80 Jahreslektionen. Dies entspricht einer Sportlektion pro Schultag an der Berufsfachschule. Da die Sportanlagen dafür nicht ausreichen, werden für manche Klassen Sporttage organisiert. Auf der berufsbildenden Sekun-

darstufe II werden dafür 15,03 VZÄ eingesetzt (14,06 für das BBA und 0,97 für das LIG).

> Frei- und Wahlfächer:

Die Hauptziele des freiwilligen Schulsports bestehen darin, Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu bieten, sich während der Woche vermehrt zu bewegen und sportlich zu betätigen, sowie den Schülerinnen und Schülern – namentlich jenen, die sozial wenig integriert sind – Zugang zum Sport- und Bewegungsangebot ausserhalb der Schulzeiten zu verschaffen. So erleichtert der freiwillige Schulsport das Entdecken neuer Sportarten und schafft eine Brücke zwischen Schule und Sportklubs. Der freiwillige Schulsport wird von den Schulen organisiert. Das SpA fördert den Aufbau eines grossen, vielfältigen Angebots, indem es die Durchführung von Kursen mit 270 000 Franken aus den Lotterie-Fonds unterstützt. Die Freifächer werden demnach zu 50% von den Gemeinden, zu 25% vom kantonalen Sportfonds und zu 25% von LoRo-Sport finanziert (je nach Organisation sind auch J+S-Subventionen möglich). Im Schuljahr 2018/19 wurden im Rahmen des freiwilligen Schulsports 107 Schulsportlager mit 8210 Schülerinnen und Schülern, 59 Landschulwochen mit 2881 Jugendlichen und 202 Freifächer für 6754 Schülerinnen und Schüler durchgeführt.

Alle *Primarschulen und Schulen der Sekundarstufe I (obligatorische Schule)* können nach Wahl verschiedene Freifächer anbieten. Die Sport-Wahlfächer der Sekundarstufe I und II sind noch ausbaufähig.

Die *Schulen der Sekundarstufe II* (Gymnasien, Fachmittelschulen, Vollzeit-Handelsmittelschulen) sind nach Sprache unterteilt (Französisch und Deutsch). In ihren Stundentafeln sind ebenfalls freiwillige sportliche Aktivitäten vorgesehen, die jährlich insgesamt 27 VZÄ ausmachen.

Neben dem Unterricht nach Stundentafel bieten die Schulen der Sekundarstufe II (Fachmittelschulen und Berufsschulen) namentlich die folgenden sportlichen Aktivitäten an:

- Freiwillige Sportfächer (nur Fachmittelschulen)
- Sporttage
- Sportlager
- Mittelschulmeisterschaften (nur Fachmittelschulen)

2.2.1.1.2. Schulturniere

Das SpA fördert und unterstützt Sportturniere auf allen Stufen. Zudem nehmen jedes Jahr zahlreiche Teams am Schweizerischen Schulsporttag teil, der übrigens 2017 in Freiburg stattfand.

Die Organisation und die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler sind Sache der Schulen und werden zuweilen vom fakultativen Schulsport unterstützt. Das SpA übernimmt die Koordination mit dem Verein REPER, der an diesen Turnie-

ren für die Prävention nach den Grundsätzen des Bundesprogramms «cool and clean» zuständig ist.

2.2.2. Talentförderung

2.2.2.1. Jugend+Sport (J+S)

Das Sportförderprogramm des Bundes Jugend+Sport (J+S) wird auf kantonaler Ebene vom SpA geleitet. Ziel von J+S ist es, altersgerechte Sportangebote für Kinder und Jugendliche (5–20 Jahre) zu fördern, ihre Integration über den Sport zu unterstützen und zu ihrer Entwicklung und Entfaltung beizutragen. Dabei stützt sich J+S auf drei Säulen der Sportförderung: Bundesbeiträge für J+S-Sportangebote für Kinder und Jugendliche, Aus- und Weiterbildung der Leiterinnen und Leiter, Expertinnen und Experten und Coachs sowie Leihmaterial für Kurse und Lager sowie für die Aus- und Weiterbildung. Im Jahr 2019 organisierte das SpA gemeinsam mit 168 Expertinnen und Experten 27 Ausbildungskurse und 32 Weiterbildungskurse für J+S-Leiterinnen und -Leiter. Auf diese Weise unterstützte der Bund die sportliche Betätigung von 41 344 Kindern und Jugendlichen.

Das Programm bietet den Leiterinnen und Leitern eine hochwertige Aus- und Weiterbildung. Alle J+S-Aktivitäten werden zudem finanziell unterstützt, damit die Vereine nachhaltige und altersgerechte Kurse und Lager anbieten und so Sport und Bewegung im Kindes- und Jugendalter unterstützen können. Der Kanton nimmt für die J+S-Kader verschiedene Schulungsaufgaben wahr, organisiert Lager für Kinder und Jugendliche, kümmert sich um die Administration der Aus- und Weiterbildung und der Bundesbeiträge und sorgt für die Einhaltung der vereinbarten Regeln.

Für das Bundesprogramm J+S werden beim SpA 3,6 VZÄ eingesetzt (Stand 29. April 2021). Im Jahr 2019 beteiligte sich der Staat Freiburg mit 33 707 Franken an den J+S-Sportangeboten. Der Bund unterstützte die Freiburger Sportvereine seinerseits mit 2 991 688 Franken.

2.2.2.2. Förderung von Nachwuchsleiterinnen und -leitern

Das Amt für Sport hat mit Unterstützung des Vereins REPER die Ausbildung *1418coach* lanciert, die Jugendliche von 14–18 Jahren dazu motiviert, freiwillige Leiterinnen und Leiter zu werden. Mit dieser Massnahme werden Sportvereine und -verbände dabei unterstützt, ein Team von Freiwilligen zu bilden und zu erhalten und eine Ausbildung für Hilfsleitende unter dem J+S-Alter anzubieten. Die mit Mitteln des SpA angebotene Ausbildung ist Teil der Massnahmen des Aktionsplans «I mache mit!», denn sie unterstützt die Jugendlichen in ihrer persönlichen Entwicklung und gibt ihnen die Möglichkeit, in den Klubs und Vereinen aktiv Verantwortung zu übernehmen. Ausserdem ermutigt sie die

Jugendlichen, auch dann weiterhin in einem Verein Sport zu treiben, wenn sie nicht in den Spitzensport aufsteigen.

2.2.2.3. Leihmaterial

Um bestimmte Aktivitäten zugänglicher zu machen, bietet das SpA Schulen und Vereinen einen Verleihservice für Sportmaterial an.

2.2.2.4. Sportlager für Kinder und Jugendliche

Das SpA organisiert jeden Sommer kantonale J+S-Lager für junge Freiburgerinnen und Freiburger im Alter von 8 bis 18 Jahren. Das Angebot umfasst sechs Lager, die immer ausgebucht sind und an denen rund 350 Kinder und Jugendliche teilnehmen (3 Polysport-Lager, Bergsteigen/Klettern, Kanufahren und Schwimmen). Im Jahr 2019 steuerte J+S 17 973 Franken zum Gesamtbudget des SpA von 147 624 Franken bei und der Ertrag aus den Teilnahmegebühren betrug 74 440 Franken.

2.2.2.5. Präventionsprogramm «cool and clean»

Swiss Olympic setzt sich mit dem nationalen Präventionsprogramm «cool and clean» für erfolgreichen, fairen und sauberen Sport ein. Bei allen Aktivitäten, die Gesundheitsförderung und Prävention im Sport miteinander verbinden, arbeitet das SpA mit dem Verein REPER zusammen. So gehören bei Schulturnieren und bei J+S-Aus- und Weiterbildungen auch Beiträge von REPER zum Programm. Swiss Olympic übernimmt 20% der Lohnkosten der Person, die bei REPER für «cool and clean» zuständig ist.

2.2.2.6. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)

Das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA) ermöglichte 2022/23 438 Talenten (272 in der Kategorie «SKA», 137 in der Kategorie «Espoir» und 29 in der Kategorie «Ausserkantonale»), ihre schulische Ausbildung bestmöglich mit der Ausübung einer Kunst oder eines Sports auf hohem Niveau zu vereinbaren. Das SpA verfügt über 0,5 VZÄ für die Verwaltung der Kunst- und Sportdossiers des Programms und wendet sich bei Bedarf an das KA. Das SKA-Programm wurde 2017 in einem Bericht des Staatsrats vorgestellt und war 2019 Gegenstand eines Berichts des Staatsrats¹. Im Schuljahr 2022/23 profitierten vom Programm 188 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I, 172 auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe II und 40 auf der berufsbildenden Sekundarstufe II. Die Sportförderung und die Unterstützung junger Sport- und Kunsttalente wurden in mehreren Analysen eingehend untersucht. EKSD und VWD haben am 1. August

¹ Bericht 2019-DICS-5 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-38 Romain Collaud, Gabrielle Bourguet «Konzept Sport-Kunst-Ausbildung» und zum Postulat 2017-GC-51 Philippe Savoy, Laurent Dietrich «Konzept Sport-Kunst-Ausbildung», 19. Februar 2019.

2021 neue SKA-Richtlinien in Kraft gesetzt, mit denen die Vereinbarung von Sport und Kunst auf hohem Niveau mit den verschiedenen Schul- und Berufsausbildungen noch besser gelingen soll. Auch die Berufsschulen passen ihre Lehrpläne an, damit Jugendliche, die vom Programm Sport-Kunst-Ausbildung (SKA) profitieren, ihre Doppelausbildung (Sport/Kunst + Lehre) erfolgreich absolvieren können. Auch die Ausbildungsbetriebe sind aufgefordert, die praktische Ausbildung im Betrieb anzupassen.

2.2.2.7. Weiterbildung

Das SpA entwickelt in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule (PH) und dem Freiburger Verband für Bewegung und Sport in der Schule (FVBSS) die Weiterbildung für Lehrpersonen in Turn- und Sportunterricht. Die Pädagogische Hochschule (PH) hat den Auftrag, den Lehrkräften diese Kurse anzubieten. Die Universität Freiburg bietet einen Studiengang in Sport- und Bewegungswissenschaften an. Dabei arbeitet sie mit der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) zusammen, die Aus- und Weiterbildungen in den Bereichen Lehre sowie Gesundheit und Forschung anbietet.

Das SpA fördert die pädagogische Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten, die bei den Generalistinnen und Generalisten der Primarschule zum Einsatz kommen. Das SpA berät die Lehrkräfte und entwickelt Richtlinien als Rahmen für bestimmte Aktivitäten.

2.2.2.8. Unterstützung für junge Berufstätige, Anerkennungen und Preise

Bisher bietet der Staat Freiburg jungen Sporttalenten keine Stipendien oder andere derartige Hilfen an. Die kantonale Sportkommission kann gemäss SportG jedes Jahr junge Sportlerinnen und Sportler mit dem *Förderpreis* in der Höhe von insgesamt 2000 Franken belohnen. Der *Sportpreis des Staates Freiburg* zeichnet besonders markante Personen in der Welt des Freiburger Sports aus, ist mit 5000 Franken dotiert und wird vom Staatsrat auf Vorschlag der kantonalen Sportkommission verliehen. Die betreffenden Beträge (7000 Franken) stammen aus dem kantonalen Sportfonds.

2.2.2.9. Unterstützung von Vereinen und Einzelpersonen

Das SpA muss die Entwicklung von Bewegung und Sport auch im Privatsektor fördern.

> *Wirtschaft und Netzwerkentwicklung:*

Als Hilfe für die Sportvereine und -verbände unterstützt das SpA den FVS (Freiburgischer Verband für Sport) namentlich bei der Umsetzung des Lehrgangs «Club Management».

> *Nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft:*

Der Kanton betrachtet den Sport als Lernfeld für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft, wobei das Gleichgewicht zwischen Ökologie, Ökonomie und der soziokulturellen Dimension gewahrt werden soll. Er berücksichtigt in seiner Sportpolitik die Bedürfnisse des Sports als Mittel zur Gemeinschaftsförderung.

2.2.2.10. Unterstützung der Einrichtungen für junge Talente

Sportanlagen und Bewegungsräume sind zentral, wenn es darum geht, Sport und Bewegung zu ermöglichen. Das SpA führt ein Inventar, berät und arbeitet aktiv mit den verschiedenen Partnern zusammen, um für die Zukunft eine gerechte Verteilung und wirtschaftliche Qualität dieser Einrichtungen zu gewährleisten. In den Jahren 1990–2000 subventionierte der Kanton mit Dekreten den Bau von offenen und überdachten Eisbahnen. Nachdem bei den Hallenbädern Mängel festgestellt worden waren, werden diese derzeit mit einer Subventionsverordnung unterstützt. Der Staat und die Gemeinden stellen Jugendliche unter 20 Jahren, die einer nicht-gewinnorientierten Organisation angehören, Sportanlagen kostenlos zur Verfügung.

Am 1. Januar 2019 hat das SpA die Gesamtverwaltung des Campus Schwarzsee/Lac Noir übernommen, nachdem der Campus von der SJD zur EKSD übergegangen war. Anfang 2022 erfolgte der Transfer in umgekehrter Richtung. Der Campus beherbergt Sportvereine, Blasmusiken, Chöre, Jugend- und Freizeitvereine sowie den Zivildienst und zuweilen auch die Armee. Seit der Übernahme des Campus durch das SpA hat die Belegung des Campus im Bereich Sport und Freizeit um 91 % zugenommen.

2.3. Kulturförderung bei Kindern und Jugendlichen

2.3.1. Zugang zur Kultur/Sensibilisierung aller Kinder und Jugendlichen

2.3.1.1. Schulische Unterstützung für kulturelle Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen

2.3.1.1.1. Obligatorische Schule und Schule der Sekundarstufe II

> *Kulturelle Lernziele:*

Obligatorische Schule: PER und Lehrplan 21 beinhalten beide einen Fachbereich Kunst, der unter anderem Bildnerisches Gestalten und Musik umfasst. Das Lernziel besteht darin, dass die Schülerinnen und Schüler visuelle, plastische und klangliche Ausdrucksformen erkunden und dabei technische und bildnerische Gestaltungsfähigkeiten entwickeln und musikalische Grundlagen erwerben.

Sekundarstufe II (Gymnasien, Fachmittelschulen, Handelsmittelschulen): In Übereinstimmung mit den Lernzielen des PER hat der Unterricht eine theoretische und praktische Auseinandersetzung mit Kunst und kulturellen Entwicklungen zum Ziel. Die Schülerinnen und Schüler werden dazu angeleitet, ihren eigenen Geschmack zu festigen und sich eine eigene Meinung zu bilden, diese von anderen zu unterscheiden, sie zu übertragen und in einer kreativen Arbeit auszudrücken. Das Lernziel besteht überdies darin, die Jugendlichen auf eine aktive Teilnahme am kulturellen Leben vorzubereiten.

> *Personalressourcen* (in VZÄ):

Die Lehrpläne der obligatorischen Schule legen für den Bereich «Kunst» Lerninhalte und Lernziele fest. Beim PER umfasst der Fachbereich «Kunst» die Fächer «Activités créatrices et manuelles ACM» (Technisches und Bildnerisches Gestalten) und Musik. Im LP21 heissen die Fächer Gestalten und Musik. Die Kantone übernehmen die Lernziele anschliessend in ihre Stundentafeln. Im Kanton Freiburg richten sich die Personalressourcen für die Kunst nach dem Alter der Schülerinnen und Schüler und – in der Orientierungsschule – nach dem Klassentypus. Bei den jüngsten Schülerinnen und Schülern müssen die Schulen die Gesamtpersonaldotation berücksichtigen, wobei sie für den Unterricht in den betreffenden Fächern über einen gewissen Spielraum verfügen. Die Stundentafeln und die erforderlichen Ressourcen (VZÄ) lassen sich ab der Orientierungsschule vergleichen. Eine Schätzung aufgrund der Zahlen des Schuljahres 2020/21 ergibt für die Sekundarstufe I der beiden Sprachregionen des Kantons insgesamt 76 VZÄ für die Fächer Gestalten und Musik.

Der Personalbestand lässt sich auch für die allgemeinbildende Sekundarstufe II schätzen. Gemäss den *kantonalen Lehrplänen* werden schätzungsweise 15 VZÄ für Gestalten und Musik aufgewendet.

Dies ergibt für die Sekundarstufe I und für die allgemeinbildende Sekundarstufe II ein Total von 91 VZÄ für die Fächer Gestalten und Musik.

> *Freifächer*:

In den Klassen der obligatorischen Schule gibt es keine genaue Liste der Freifächer. Jede Schule der Sekundarstufe I kann Freifächer anbieten. Die Finanzierung der Freifächer ist in der Personalausstattung der Orientierungsschulen einberechnet. Auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe II sind die Freifächer einheitlich.

2.3.1.1.2. Berufsschule

In den berufsspezifischen Ausbildungsverordnungen werden die Anforderungen des eigentlichen Berufs festgelegt. Daher bieten die berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II mit Ausnahme der gestalterischen Berufsausbildungen keine obligatorische kulturelle Ausbildung an.

2.3.1.1.3. Kultur & Schule

Kultur & Schule ist das Programm zur Kulturvermittlung und Kultursensibilisierung für die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule (1–11H) des Staates Freiburg. Kultur & Schule fördert die Entwicklung von hochwertigen Kulturvermittlungsangeboten und deren Verbreitung bei den Schulen. Es unterstützt einen gleichberechtigten Zugang zu Kulturvermittlungsangeboten für alle Schülerinnen und Schüler des Kantons Freiburg. Mit dem Programm sollen alle Klassen mindestens einmal pro Jahr ein Angebot ihrer Wahl zu einem günstigen Preis nutzen können. Das Programm übernimmt bis zur Hälfte der Kosten für die Veranstaltung (die andere Hälfte wird von der Schule getragen) und die Kosten für die öffentlichen Verkehrsmittel für die Reise an den Veranstaltungsort. Das Programm ermutigt Kulturanbieter, Programmpunkte für ein junges Publikum mit einem Kulturvermittlungsangebot anzubieten. Rund 27 000–34 000 von 42 000 Schülerinnen und Schülern, d. h. 60–70% der Bevölkerung zwischen 5 und 16 Jahren, nehmen am Programm Kultur & Schule teil (Schuljahre 2017/18 und 2018/19). Das Budget 2021 des Programms beläuft sich auf 620 000 Franken (finanziert durch den Staat, die Loterie Romande und eine Startspende der FKB).

2.3.1.2. Pilotprojekte

Der Kanton Freiburg ist bestrebt, seine Förderprogramme mit der Entwicklung von Pilotprojekten im Sinne seiner strategischen Ziele weiter zu verbessern (vgl. Kap. 1, Pkt. 1.1.2). Im Folgenden werden einige dieser Projekte vorgestellt:

Kulturagenten für kreative Schulen: Das von der Stiftung Mercator Schweiz initiierte Projekt ermöglicht den beteiligten Schulen, ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der kulturellen Bildung strategisch anzugehen und in die Schulentwicklung zu integrieren. Es unterstützt die Zusammenarbeit mit den Institutionen und Kulturanbietern und verankert diese langfristig. Am zweisprachigen Pilotprojekt sind die Kantone Freiburg, Bern und Wallis beteiligt. Die Fachmittelschule Freiburg (FMSF) und der Klassentyp FMS des Kollegiums des Südens in Bulle nehmen seit 2018 am Projekt teil.

2.3.1.3. KULTUR-GA

Das Kultur-Generalabonnement (früher 20 Jahre, 100 Franken) bietet Kindern und Jugendlichen bis 26 Jahre für 100 Franken freien Eintritt zu Tausenden von Veranstaltungen, Festivals, Shows, Konzerten, Filmclubs und Ausstellungen in Freiburg und in mehreren Nachbarkantonen. Das Angebot wird vom gemeinnützigen und nicht gewinnorientierten Verein Kultur-GA mit Sitz in Freiburg verwaltet. Der Jahresbeitrag des Kantons Freiburg beträgt 16 000 Franken und wird von der LoRo finanziert. Der Staat Freiburg ist Partner des Programms, an dem auch mehrere Gemeinden beteiligt sind.

2.3.1.4. Kulturelle Praxis und Kulturvermittlung für Kinder Jugendliche

Die vier kulturellen Institutionen des Kantons spielen bei der kulturellen Praxis, bei der Kulturvermittlung und bei der kulturellen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen ebenfalls eine wichtige Rolle, da sich ihr Angebot regelmässig an Kinder und Jugendliche richtet.

- > Das *Konservatorium Freiburg (KF)*, dessen Angebot sich hauptsächlich an Kinder und Jugendliche richtet, hat den Auftrag, Musik, Tanz und Schauspiel auf Laien- und berufsvorbereitender Stufe zu unterrichten. Die öffentliche Finanzierung des KF erfolgt zur Hälfte durch den Staat und zur Hälfte durch die Gemeinden. Die Musiklehrerinnen und Musiklehrer haben den Status von Lehrpersonen der Sekundarstufe II. Neben dem Einzel- und Gruppenunterricht führt das KF derzeit verschiedene Pilotprojekte durch (z. B. Kammermusik, Young Jazz Ensemble, Eltern-Kind-Musikwerkstatt usw.), um so mit einem hochwertigen Kursangebot möglichst genau auf die aktuelle Nachfrage zu reagieren.
- > Das *Naturhistorische Museum (NHMF)* hat unter anderem den Auftrag, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, die Natur – insbesondere das Naturerbe des Kantons – im Licht der Naturwissenschaften kennenzulernen. Neben seiner Dauerausstellung zeigt das NHMF regelmässig Sonderausstellungen und verfügt über viele Informations- und Vermittlungsangebote zum Naturerbe, von denen sich die meisten an Schülerinnen und Schüler, Kinder und Jugendliche und Familien richten.
- > Auch das *Museum für Kunst und Geschichte Freiburg (MAHF)* präsentiert seine Sammlung in einer Dauerausstellung, bietet mit Sonderausstellungen und einem Aktivitätenprogramm einen Schlüssel zum Verständnis von Vergangenheit und Gegenwart und vermittelt der Öffentlichkeit so das Kunstschaffen. Es gibt ein eigenes Kinder- und Jugendprogramm, in dem beispielsweise besondere Workshops und Führungen angeboten werden.
- > Die *Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB)* stellt der Bevölkerung ihre dokumentarischen und elektronischen Ressourcen und ihre Sondersammlungen zur Verfügung. Kinder und Jugendliche unterstützt sie in Zusammenarbeit mit Schulen oder auch direkt als Nutzerinnen und Nutzer besonders beim Erwerb von Informationskompetenzen (Informationen finden, bearbeiten, verwalten). Der grösste Teil der Tätigkeit und des Budgets der KUB wird jedoch nicht für die Bildung von Kindern und Jugendlichen, sondern für die Arbeit von Studierenden, Lehrkräften sowie Forscherinnen und Forschern der Universität eingesetzt.

2.3.1.5. Übrige Massnahmen

Jugendliche können auch Angebote nutzen, die von der öffentlichen Hand unterstützt werden, aber nicht ausschliesslich für sie bestimmt sind, wie die *KulturLegi*, die finanziell Benachteiligten den Zugang zu Kultur-, Sport- und Bildungsangeboten erleichtert. Ebenfalls unterstützt werden punktuelle Initiativen wie das Programm *Lebendige Traditionen in Bildern – #tradifri*, welches das Amt für Kultur und das *Musée gruérien* 2016 lanciert haben, um die jungen Generationen über das immaterielle Kulturerbe Freiburgs zu befragen. Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Loterie Romande auf Einladung des Staates Freiburg regelmässig Kulturvermittlungsangebote für Jugendliche unterstützt, die an kulturellen Veranstaltungen oder in einer Kultursaison stattfinden.

2.3.2. Talentförderung

2.3.2.1. Sport-Kunst-Ausbildung (SKA)

Das Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA) erlaubt jungen Freiburger Talenten, ihre schulische Ausbildung mit der Ausübung eines Sports oder einer Kunst auf hohem Niveau zu vereinbaren. Im Bereich Kultur profitieren vor allem Schülerinnen und Schüler des berufsvorbereitenden Musik-, Tanz- und Schauspielunterrichts am KF vom SKA. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird das SKA-System im Kapitel über den Sport (Kap. 2, Pkt. 2.1.2.5) vorgestellt.

2.3.2.2. Berufsvorbereitende Ausbildung

Die vom KF angebotene berufsvorbereitende Ausbildung bereitet auf das Musik-, Tanz- oder Schauspielstudium an einer Fachhochschule (FH) vor. Etwa 1% der Schülerinnen und Schüler des KF absolvieren diese Ausbildung. Dafür werden rund 3 der 110,53 VZÄ für Lehrpersonen eingesetzt.

2.3.2.3. Berufs- oder Tertiärausbildung

In der Berufsbildung gibt es keine eigentliche Talentförderung, aber die künstlerische Entwicklung ist über eine geregelte Berufsausbildung möglich. Die Musikhochschule HMS (Waadt, Wallis, Freiburg) betreibt im Kanton Freiburg einen Standort. Der Staat Freiburg beteiligt sich auch an den Ausbildungskosten von Freiburger Jugendlichen, die an einer anderen Schweizer Fachhochschule studieren. Ausserdem beteiligt er sich an der Finanzierung der HES-SO, die zwei künstlerische Studiengänge führt. Für Design und bildende Kunst: die *Haute école d'art et de design* – Genf (HEAD-Genève), die HES-SO Valais-Wallis – Schule für Gestaltung und Hochschule für Kunst (EDHEA) und die *Ecole cantonale d'art* Lausanne (ECAL). Für Musik und darstellende Künste: die *Haute école de musique* Genf (HEM-Genève), die *Haute*

Ecole de Musique HEMU (Waadt, Wallis, Freiburg) und die Schauspielschule *Manufacture – Haute Ecole romande des arts de la scène*. Der Staat Freiburg ist auch in den Stiftungsräten von HEMU und Manufacture vertreten.

2.3.2.4. Stipendien für Nachwuchskünstlerinnen und Nachwuchskünstler

Stipendien stehen Künstlerinnen und Künstlern zwar in ihrer gesamten Karriere offen, sie werden jedoch besonders häufig an junge Berufskünstlerinnen und Berufskünstler vergeben. Es handelt sich um Stipendien für künstlerische Recherchen und Aufenthalte im Künstleratelier (Paris, Berlin, Mobilität). Das Stipendium aus dem Fonds Pierre und Renée Glasson richtet sich an Musikerinnen und Musiker am Ende ihrer Berufsausbildung. Der Staat beteiligt sich ebenfalls mit Stipendien.

3. Vergleich und Ausblick

3.1. Schwieriger Vergleich

Neben ihrem spezifischen Nutzen für die Einzelperson, die sie ausübt, haben Sport und Kultur gemeinsam, dass sie die Lebensqualität sowie die physische und psychische Gesundheit der Bevölkerung steigern und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt stärken. Im Rahmen seiner Aufgaben hat der Staat ein System entwickelt, mit dem Sport und Kultur in der Bevölkerung gefördert und für alle zugänglicher

gemacht werden sollen, vor allem auch für die Jugend. Zu diesem Zweck entwickeln das SpA und das KA und auch die FKJF Programme für die Sensibilisierung, für die Nachwuchsförderung und für die Unterstützung von Projekten und Aktionen von Vereinen, die in diesen Bereichen tätig sind. Wie oben ausgeführt, nehmen die beiden Bereiche im Stundenplan einen ansehnlichen Platz ein und es werden Freifächern angeboten (vgl. Kap. 2). Bei der Talentförderung haben 29 Nachwuchskünstler/innen in den Bereichen Tanz und Musik den Status SKA erhalten, während es im Sport 243 Schüler/innen sind (2021/22).

Wie im ersten Teil dieses Berichts erwähnt, erweist es sich als schwierig, die Verantwortlichkeiten in den Bereichen Sport und Kultur auf den verschiedenen institutionellen Ebenen zu vergleichen. Die Personalressourcen in VZÄ, die für den Sport- und Kulturunterricht bereitgestellt werden, liegen in der gleichen Grössenordnung. Leider gibt es nur wenige Daten, mit denen ermittelt werden könnte, welche finanzielle Unterstützung Sport- und Kulturangebote für Kinder und Jugendliche von anderen Akteuren als dem Staat erhalten (die Daten von LoRo und Gemeinden unterscheiden z. B. nicht nach Altersgruppen). Überdies reichen die vorhandenen Zahlen zur Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für Sport und Kultur und zur Nachwuchsförderung für einen aussagekräftigen Vergleich nicht aus.

In Tabelle 3 werden die verschiedenen Ebenen der staatlichen Unterstützung für Sport und Kultur dargestellt.

Tabelle 3: Staatliche Leistungen für Sport und Kultur bei Kindern und Jugendlichen

Sport	Staatliche Leistungen für die Jugend	Kultur
Schulsport (fakultativ), Material, Turniere und Lager	Zugang, Vermittlung, Praxis in der Schule, Einrichtungen	Ausbildung in kultureller Praxis (darstellende Kunst, bildende Kunst, Musik)
Jugend+Sport (J+S)		Kultur & Schule
Prävention «cool and clean»	Zugang, Vermittlung für junges Publikum (ausserhalb der Schule)	Kulturagenten
		> Kultur-GA > KulturLegi
Studiengang Sport- und Bewegungswissenschaften	(Vor)Berufs- oder Tertiärausbildung, Einrichtungen	KF/eikon
> PH > Universität > HS andere Kantone		> KF/HEMU > Kunst-FH (HEMU, Manufacture usw.) > Manufacture > HS andere Kantone
> Weiterbildung > Lehrgang «Club Management»		
> Campus Schwarzsee > St-Léonard-Stadion	Einrichtungen	KF
> Subventionen für Einrichtungen (Schulbauten, Schwimmbäder)		NHMF
> Sportanlagen der Sekundarstufe II, PH und Universität > Inventar der Sportanlagen		> MAHF > Römisches Museum Vallon > Espace Jean Tinguely
		KUB

3.2. Ausblick

Ausgehend von den strategischen Schwerpunkten des Staatsrats und den entsprechenden, oben dargestellten Massnahmen zeigt sich, dass sowohl Sport als auch Kultur beide eine breite Palette von Leistungen anbieten und dass die Ziele in beiden Bereichen gut abgedeckt werden. Namentlich die Angebot für Kinder und Jugendliche können jedoch in den Grenzen des verfügbaren Budgets weiter gefördert werden. Die entsprechenden Überlegungen bewegen sich im folgenden Rahmen:

3.2.1. Sport

- > Ressourcen: Überprüfung der finanziellen staatlichen Sportförderung; die Arbeiten werden während der Legislaturperiode durchgeführt.
 - > Sport- und Gesundheitszentrum: Das Sport- und Gesundheitszentrum der Universität Lausanne bündelt die Kompetenzen der Sport-, Gesundheits- und Bildungsdirektionen. Es bietet Sporträume und Sportanlagen (Theorieräume, Versammlungsräume, Räume für physische Tests, Analysezentrum, Sporthallen, Gruppenunterkünfte usw.), Sportmaterial, Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausübung von Sport (Sportmedizin, Physiotherapie usw.) oder für die Aufwertung des Sports auf kantonaler Ebene (Fahrradmuseum, Ausstellungen usw.).
 - > Nachwuchssport: Verstärkte Früherkennung von Talenten und Begleitung in der Vorberufsphase, namentlich mit dem SKA-Programm (Früherkennung und Nachwuchsförderung).
 - > Schulische Unterstützung: Aufbau eines Freiburger Netzwerks für schulische Unterstützung (pädagogische Mitarbeitende) in Zusammenarbeit mit den Ämtern für obligatorischen Unterricht und den Gemeinden (Förderung von Gesundheit, Selbstsicherheit und Entwicklung der betroffenen Personen). Weiterbildung der Sportkoordinatorinnen/koordinatoren und Hilfen für Lehrkräfte.
 - > Hilfen und Stipendien¹: Die Stipendien für Begünstigte des SKA-Programms erfüllen noch nicht die Unterstützungskriterien der Schweizer Sporthilfe. Die Schweizer Sporthilfe unterstützt Nachwuchssportlerinnen und Nachwuchssportler, die bereits internationales Niveau erreicht haben. Der Staat leistet jungen Talenten in Ausbildung keine finanzielle Unterstützung.
- > Sport für alle: Konkretisierung von Projekten des Programms «Sport für alle»: Entwicklung nachhaltiger und hochwertiger Angebote zur Bewegungsförderung für alle mit dem Ziel, den Anteil der aktiven Bevölkerung kontinuierlich zu erhöhen. Förderung von Projekten im Bereich Bewegung und sanfte Mobilität und erweiterte Zusammenarbeit mit der Direktion für Gesundheit und Soziales.
 - > Seniorensport: Förderung des Seniorensports wegen seiner positiven Wirkung auf Unabhängigkeit, Mobilität, soziale Kontakten, Einsamkeit und generationenübergreifende Beziehungen.
 - > Sport und Bewegung in der Schule: Einführen von Wahlfächern auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe I und II und Gewährleisten der vorgeschriebenen Sportlektionen an den Berufsfachschulen. Einführen von täglichen Bewegungszeiten in den Schulen und Einstellung von pädagogischen Beraterinnen und Beratern in den Primarschulen. Ausbau des freiwilligen Schulsports, wenn möglich auf allen Ebenen.
 - > Kompetenzzentren für Sport: Aufbau und Unterstützung eines Netzwerks von Kompetenzzentren für Sportfragen.
 - > Prävention: Die Bevölkerung ermutigen, ihre Gesundheit vermehrt mit Sport zu fördern, um den Anstieg der Krankenkassenprämien zu verringern/zu verlangsamen (Apps, Wettbewerbe usw.).
 - > Entwicklung einer berufsvorbereitenden Sportausbildung: Prüfung und Entwicklung einer Ausbildungsstruktur, die sich hauptsächlich an Nachwuchssportler/innen richtet und die den Auftrag hat, Sport auf berufsvorbereitendem Niveau zu unterrichten. Wie werde ich Elitesportler/in? Dienstleistungen sowie Einzel- und Gruppenunterricht, die der aktuellen Nachfrage möglichst genau entsprechen und auf Qualität ausgerichtet sind.
 - > Sport-GA (Sport-Generalabonnement): Entwicklung eines Angebots von Staat und Sportvereinen, mit dem die Bekanntheit des bestehenden Angebots bei der Bevölkerung gefördert und der Vereinssport gestärkt wird.
 - > Bewegungsräume und Sportanlagen: Entwicklung eines Konzepts zu Sportanlagen von kantonaler Bedeutung gemäss den Empfehlungen des Bundes und Aufnahme der Anlagen in die Raumplanung.

3.2.2. Kultur

Gestützt auf seine Strategie für den Bereich Kultur (vgl. Kap. 1, Pkt. 1.2.2) will der Staatsrat die bereits eingeleiteten Massnahmen für Kinder und Jugendliche weiterführen und ergänzen. Die Umsetzung der Massnahmen zeigt zwar Wirkung, allerdings müssen auch die negativen Auswirkungen der Coronakrise auf die kulturelle Praxis von Kindern

¹ Es handelt sich nicht um Stipendien im engeren Sinn, sondern um finanzielle Unterstützung.

und Jugendlichen und ihren Zugang zu Kultur rückgängig gemacht werden¹:

- > Neuanstoss des Programms Kultur & Schule, das den Zugang zu Kulturvermittlungsangeboten im schulischen Bereich fördert (Zugang zu Kultur).
- > Förderung der Bekanntmachung und Nutzung des Kultur-GAs und der KulturLegi (Zugang zu Kultur).
- > Ausbau der Zusammenarbeit und des Netzwerks zwischen dem Konservatorium Freiburg und der obligatorischen Schule/S2 mit der Einrichtung einer Koordinationsstelle KF-Schule (Zugang, Sensibilisierung, kulturelle Praxis).
- > Ausbau des Freiburger Netzwerks von deutsch- und französischsprachigen öffentlichen Bibliotheken und Schulbibliotheken in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Schulen (Vision 2025), damit die Freiburger Bevölkerung unabhängig von Wohnort und Sprache von gleichwertigen Leistungen profitieren kann (Zugang zu Kultur, Kulturvermittlung).
- > Entwicklung eines Freiburger Netzwerks von Kulturvermittlerinnen und Kulturvermittlern in Zusammenarbeit mit den kulturellen Institutionen des Kantons (Museen, Konzertsäle usw.) und Ausbau der Vermittlungsangebote in den kulturellen Institutionen, insbesondere jener für Kinder und Jugendliche (Kulturvermittlung).
- > Aufforderung der Loterie Romande zur Weiterführung ihrer Unterstützung für Projekte im Bereich Mediation und inklusive Kultur (Kulturvermittlung).
- > Verstärkung der Früherkennung von Talenten und ihrer Unterstützung auf vorberuflichem Niveau, insbesondere in den Bereichen Musik, Tanz und Schauspiel, namentlich mit dem SKA-Programm (Früherkennung und Unterstützung junger Talente).
- > Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit beim Zugang zu Kultur und bessere Bekanntmachung von kulturellen Angeboten für junges Publikum, Schulklassen (Kulturangebot).
- > Lancierung und Finanzierung einer Ausbildung für junge Hilfsleitende in den Bereichen Kultur, Kunst und Soziokultur: Gemäss einer Erhebung über die in diesem Bereich bestehenden Kurse, die 2022 vom Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee durchgeführt wurde, müsste sich die finanzielle Unterstützung der Ausbildung(en) nach den Bedürfnissen der Jugendlichen richten, die sich in den Freiburger Vereinen engagieren und im Kanton Freiburg aufwachsen.

3.2.3. Gemeinsame Massnahmen

Die Entwicklung von Projekten, die Sport und Kultur gleichermaßen zugutekommen, kann in verschiedenen Bereichen erfolgen:

- > Fördermassnahmen verstärkt ämterübergreifend und in Zusammenarbeit mit Gemeinden und anderen Partnern (Sport, Kultur, Kinder und Jugendliche, Integration, Jugendvereine, soziokulturelle Animation, Ferienpass usw.) gestalten, um das Thema Jugendaktivitäten fächerübergreifend anzugehen und den gleichberechtigten Zugang zu diesen Aktivitäten zu verbessern. So müssten zum Beispiel diese Vereinsaktivitäten mit zusätzlichen Mitteln gefördert, das Budget für Stipendien erhöht und Preise oder Auszeichnungen speziell für junge Menschen, die in Sport und Kultur oder in anderen Vereinsaktivitäten aktiv sind, geschaffen werden (Kap. 2, Pkt. 2.1.2.7 und 2.2.2.4). Diese Massnahme kann auf das GSD-Programme «I mache mit!» ausgeweitet werden.
- > Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten beim SKA-Programm (vgl. Kap. 2, Pkt. 2.1.2.5 und 2.2.2.1), indem namentlich die Schaffung eines Klassentypus SKA an den Schulen der Sekundarstufe I und II geprüft wird.
- > Finanzanalyse mit dem Ziel einer realistischen Haushaltspolitik, die sowohl beim Sport wie auch bei der Kultur ein hohes Subventionsvolumen beibehält.
- > Verstärkte Unterstützung der kantonalen Programme FriTime und FriTime Piccolo, um Sportklubs sowie Kunst-, Kultur- und Soziokulturvereine zu würdigen und sie bei den Kindern, Jugendlichen und Familien einer Region bekannt zu machen.
- > Verstärkte Unterstützung der Öffnung von Sporthallen am Wochenende und der Weiterentwicklung von Projekten wie Midnight, OpenSunday und MiniMove als niederschwellige Aktivitäten, die die Fähigkeiten, die Übernahme von Verantwortung und das Selbstvertrauen von Jugendlichen, die keinem Sportklub oder Kulturverein beitreten möchten, fördern.
- > Weiterführen der Massnahmen des Unterstützungsplans für die Jugend Freiburg (Unterstützung von Jugendprojekten und Jugendfesten), um Jugendliche im Alter von 12–25 Jahren in der Zeit nach Covid-19 zu unterstützen.
- > Ganz allgemein ist es wichtig, den Zugang zu allen vor- und ausserschulischen Kinder- und Jugendaktivitäten zu erleichtern, damit alle Kinder und Jugendlichen von klein auf davon profitieren können und so eine grössere Chancengleichheit erreicht wird.

¹ vgl. Anfrage 2021-CE-302, David Bonny und Guy-Noël Jek, «Junge Freiburgerinnen und Freiburger von 16 bis 20 Jahren wieder für sportliche und kulturelle Aktivitäten motivieren», eingereicht am 16. August 2021.

4. Fazit

Der Staatsrat würdigt die wichtige Rolle, die Sport und Kultur im sozialen Gefüge und bei der harmonischen und gesunden Entwicklung der Bevölkerung und insbesondere der Jugend spielen. Darüber hinaus tragen Sport und Kultur zu einer sinnvollen und sinnstiftenden Freizeitgestaltung bei. Die beiden Bereiche werden von verschiedenen politischen Ebenen unterstützt, die sich dabei nach den ihnen zugewiesenen Aufgaben und nach den Grundsätzen der Arbeitsteilung und Subsidiarität richten. Die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und unterschiedlichen Strukturen machen einen Vergleich der Hilfen und Unterstützung für Kinder und Jugendliche sehr schwierig. Der vorliegende Bericht zeigt, dass bisher jeder Bereich seinen eigenen Ansatz verfolgte, um die Zweckmässigkeit der Massnahmen und Beiträge zu gewährleisten. Derzeit und in Zukunft werden umfangreiche Investitionen getätigt, um die Einrichtungen in den Bereichen Kultur und Sport zu verbessern. Dies lässt die staatlichen Ausgaben in diesen beiden Bereichen signifikant ansteigen, wie dem Finanzplan der laufenden Legislaturperiode zu entnehmen ist.

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