

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2013-GC-40	Divers Verschiedenes	Assermentation Vereidigung				
3.	2022-DSAS-20	Rapport Bericht	Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? (rapport sur postulat 2021-GC-130) <i>Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir? (Bericht zum Postulat 2021-GC-130)]</i>	Discussion Diskussion	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
4.	2023-DSAS-76	Rapport Bericht	Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg (Rapport sur le postulat 2010-GC-11) - Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton (Rapport sur le postulat 2021-GC-57) <i>Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg (bericht zum Postulat 2021-GC-11) Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons (Bericht zum Postulat 2021-GC-57)</i>	Discussion Diskussion	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2023-DSAS-6	Rapport <i>Bericht</i>	Politique familiale dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulats 2019-GC-41 et 2021-GC-25) <i>Kantonale Familienpolitik im Kanton Freiburg (Bericht zu den Postulaten 2019-GC-41 et 2021-GC-25)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2022-GC-183	Motion <i>Motion</i>	Légiférer afin d’interdire les publicités sexistes dans l’espace public <i>Sexistische Werbung im öffentlichen Raum gesetzlich verbieten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Alexandre Berset Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Carole Baschung Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2022-DEEF-38	Loi <i>Gesetz</i>	Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données) <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Verknüpfung von Daten)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	François Ingold Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		II

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>
8.	2023-GC-78	Motion <i>Motion</i>	Pour un observatoire des réalités sociales pérenne <i>Für ein ständiges Observatorium der sozialen Realitäten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Savio Michellod Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Liliane Galley Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2023-DEEF-34	Rapport <i>Bericht</i>	Parcs photovoltaïques dans les Préalpes (rapport sur postulat 2022-GC-126) - suite directe <i>Fotovoltaik-Parks in den Voralpen (Bericht zum Postulat 2022-GC-126) - direkte Folge (Bericht zum Postulat 2022-GC-126) - direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Rapport 2022-DSAS-20

7 novembre 2023

Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ?

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2021-GC-130 de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal.

Table des matières

1	Introduction	3
2	Remboursement de l'aide matérielle : définitions et distinctions	3
2.1	Remboursement de l'aide obtenue indûment	4
2.2	Remboursement des avances	4
2.3	Remboursement de l'aide perçue légalement	5
3	Enquête auprès des services sociaux régionaux	5
3.1	Méthodologie	6
3.2	Résultats	6
3.2.1	L'aide perçue indûment	6
3.2.2	Les avances	6
3.2.3	L'aide perçue légalement	6
4	Implications de l'obligation de rembourser l'aide matérielle	7
4.1	Recettes encaissées à titre de remboursement	7
4.1.1	L'aide perçue indûment	8
4.1.2	Les avances	8
4.1.3	L'aide perçue légalement	9
4.2	Charges administratives pour la mise en place des remboursements	10
4.2.1	L'aide perçue indûment	10
4.2.2	Les avances	10
4.2.3	L'aide perçue légalement	11
4.2.4	Bilan	11
4.3	Répercussions de l'obligation de remboursement	12
4.3.1	Sorties de l'aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle.	12
4.3.2	Ressources dans les SSR.	13

4.3.3	L'obligation de remboursement : un facteur de non-recours à l'aide sociale ?	13
4.4	Application durant la crise liée au COVID-19	14
5	Le principe de l'obligation de remboursement	15
5.1	L'exigence du remboursement	15
5.2	L'application dans les autres cantons	15
6	Conclusion	16

1 Introduction

Le présent rapport répond aux questions formulées dans le postulat 2021-GC-130, « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? », déposé et développé le 14 septembre 2021 par les députées Antoinette de Weck et Chantal Pythoud-Gaillard et accepté le 4 février 2022 par le Grand Conseil. Le remboursement de l'aide sociale, rappellent les postulantes, était régulièrement d'actualité durant la pandémie de COVID-19. Il a fait l'objet de critiques de la part d'associations intervenant auprès de personnes en situation de précarité. La motion 2020-GC-160 Fagherazzi / Cotting-Chardonens en proposait sa suppression. Cette motion a été refusée par 53 voix contre 45 et 1 abstention. Une partie des parlementaires estimaient toutefois que la question méritait d'être revisitée dans le cadre de la réforme de loi sur l'aide sociale¹. C'est également dans l'optique d'apporter des éléments concrets au débat que le postulat 2021-GC-130 demandait au Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

L'objectif est donc d'évaluer l'application de l'obligation de remboursement de l'aide sociale par les services sociaux régionaux (SSR), les conditions auxquelles celle-ci est soumise, la charge administrative que cela représente et combien le remboursement rapporte annuellement. Le rapport doit également clarifier si les exigences ont été réduites durant la crise sanitaire et livrer une estimation du nombre de personnes qui renoncent à l'aide sociale en raison du remboursement, ainsi que les répercussions du non-recours. En outre, lors des débats parlementaires autour du postulat², il a été demandé au Conseil d'Etat d'évaluer les conséquences financières directes en cas de non-remboursement. L'expérience d'autres cantons doit permettre d'illustrer les hypothèses.

Le rapport se compose d'une première partie théorique, rappelant les définitions des différents types de remboursement et leurs distinctions. La deuxième partie présente les résultats d'une enquête réalisées entre les mois de mars et juin 2022 auprès des services sociaux régionaux du canton. La troisième partie expose quelques implications de l'obligation de rembourser l'aide sociale, ainsi qu'une évaluation des conséquences financières directes si cette obligation devait être supprimée.

2 Remboursement de l'aide matérielle : définitions et distinctions

L'aide sociale est l'ultime filet du système de sécurité sociale publique. Elle comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale. L'aide matérielle est une prestation allouée en espèce, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale (art. 4 al. 4 loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 [RSF 831.0.1 ; LASoc]).

Selon la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (RS 851.1 ; LAS), l'obligation de rembourser l'aide matérielle incombant à la personne soutenue relève du droit cantonal. Par conséquent, il appartient aux autorités et tribunaux du canton de faire valoir de tels droits et de statuer sur les contestations (art. 26 al. 1 LAS).

A Fribourg, comme dans tous les cantons suisses, il existe une distinction entre le remboursement de l'aide obtenue indûment et le remboursement de l'aide obtenue légalement, cette dernière comportant des spécificités importantes détaillées ci-après.

¹ Bulletin du Grand Conseil, 25 mars 2021, p. 824ss

² Bulletin du Grand Conseil, 4 février 2022, p. 127ss

2.1 Remboursement de l'aide obtenue indûment

L'article 30 LASoc constitue la base légale pour le remboursement de l'aide obtenue illégalement selon les termes de la loi :

¹ Celui qui, par des déclarations fausses ou incomplètes, a obtenu une aide matérielle, est tenu de rembourser le montant perçu à tort.

² Toutefois, une remise peut être accordée si le requérant était de bonne foi et si le remboursement du montant perçu à tort le mettait dans une situation difficile.

Il peut s'agir d'une erreur de la personne, par exemple si celle-ci a omis de signaler un revenu au service social, mais également du service social, qui aurait par exemple continué d'octroyer un supplément d'intégration alors que la mesure d'insertion sociale était terminée. Dans ce dernier cas, le service social effectue en général une compensation sur le prochain budget.

Selon les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après CSIAS)³, toutes les prestations perçues indûment ou utilisées à des fins non prévues sont remboursables. Aucun canton ne renonce au remboursement de ces prestations d'aide sociale⁴.

Le Service de l'action sociale (SASoc) se réfère aux normes de la CSIAS et recommande de suivre des règles précises en matière de remboursement d'une aide perçue indûment. Le remboursement est admissible tant pendant la période où la personne est soutenue matériellement qu'après sa sortie de l'aide sociale. Si le remboursement a lieu pendant que la personne est assistée, celui-ci peut se faire par acomptes déduits de l'aide octroyée. Il convient de veiller à ce que le montant du remboursement (éventuelles sanctions comprises) ne dépasse pas la limite de réduction maximale de 30%. L'ensemble de l'unité d'assistance doit être pris en compte. Une remise peut être accordée si la personne était de bonne foi et si le remboursement la mettait en situation d'indigence.

2.2 Remboursement des avances

On entend par avance l'opération par laquelle le service social délivre une aide matérielle dans l'attente du versement d'un tiers tenu de verser des prestations. Lorsque ledit tiers reconnaît un droit rétroactif à des prestations ou à des cotisations, il décide d'un versement rétroactif.

Tout comme pour l'aide perçue indûment, l'obligation de rétrocéder une avance n'a été supprimée dans aucun canton. Cela serait contraire au principe proscrivant la surindemnisation.

La LASoc fait référence à deux reprises aux avances. La première se trouve à l'article 29 al. 4 : « Le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle. »

La seconde mention se trouve à l'article 37a al. 1 : « Est passible d'amende (...) celui qui ne rembourse pas les avances d'aide sociale versées à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers ».

La notion d'avance est étroitement liée à celle de subrogation légale, introduite avec l'article 29 al. 4 LASoc, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Dans son message accompagnant le projet de loi modifiant la LASoc, le Conseil d'Etat exposait le but de cette nouvelle disposition : « Grâce à la subrogation légale, le service social compétent pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées, ainsi qu'aux caisses de compensation, pour obtenir le versement de prestations allouées rétroactivement et destinées à couvrir une perte de gain qui a déjà été couverte en totalité ou en partie par une aide matérielle. »⁵

³ Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, version du 1^{er} janvier 2023 (5^e édition, complétée), CSIAS, https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_E_1

⁴ Cf. normes CSIAS E.1.

⁵ Bulletin du Grand Conseil, décembre 2010, p. 2242

L'introduction de la subrogation légale permet notamment de distinguer entre la compensation d'une avance et le remboursement de l'aide matérielle. La jurisprudence récente rappelle l'importance de cette distinction : « le remboursement direct par le bénéficiaire concerne des cas où la situation financière de celui-ci s'améliore au point de lui permettre non seulement d'être autonome économiquement, mais également d'affecter une partie de ses revenus ou de sa fortune au remboursement des prestations d'aide matérielle qui lui ont été allouées par le passé [...]. Quant à la subrogation du Service social dans les droits envers un tiers, elle concerne essentiellement les cas où des prestations d'aide matérielle ont été allouées à un bénéficiaire à titre d'avances, alors que celui-ci pouvait faire valoir pour la même période des prétentions auprès de tiers (p. ex. salaire impayé, prestations d'assurances, contributions d'entretien dues en application du droit de la famille) »⁶.

Le traitement distinct des deux hypothèses susmentionnées ressort également de l'article 18 du Règlement fribourgeois du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale (ReLASoc ; RSF 831.0.11). « En effet, cet article énonce d'abord que le Service social soumet les cas où le remboursement de l'aide matérielle entre en considération, pour décision, à la Commission sociale ou au SASoc (al. 1). Traitant ensuite plus spécifiquement d'un cas de subrogation dans les droits du bénéficiaire, il dispose que lorsqu'une aide matérielle a été accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances sociales, le Service social ou le Service de l'action sociale introduit auprès de l'office compétent une demande de remboursement rétroactif de rente en sa faveur (al. 2) »⁷.

Dans le cadre de l'aide sociale, la majorité des avances (en termes de volume financier) concernent des prestations d'assurances sociales, mais il existe aussi d'autres prestations pour lesquelles un service social peut avoir accordé une avance, par exemple des allocations familiales, des bourses ou des réductions de primes d'assurance-maladie.

2.3 Remboursement de l'aide perçue légalement

La personne qui a reçu une aide matérielle est tenue de la rembourser, en tout ou partie, dès que sa situation financière le permet. Cela étant, un retour à une autonomie financière est l'objectif prioritaire de l'aide sociale. A cette fin, les prestations octroyées dans le but de promouvoir l'insertion professionnelle et l'intégration sociale ne sont pas remboursables (art. 29 al. 1 LASoc).

Pour le remboursement des aides perçues légalement, le SASoc se réfère aux normes de la CSIAS et recommande de laisser un montant approprié aux personnes qui, en raison d'une entrée en possession de biens importants, n'ont plus besoin d'aide matérielle. Afin de déterminer l'aide à rembourser, il est recommandé d'établir un budget élargi.

Lorsque l'aide a duré plusieurs années, le remboursement est à réclamer au plus tôt un an après la fin de l'aide, ceci afin de consolider l'intégration sociale et économique. Enfin, la durée du remboursement ne devrait pas dépasser quatre ans au total.

3 Enquête auprès des services sociaux régionaux

Dans sa réponse du 21 décembre 2021 au postulat « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? », le Conseil d'Etat exposait la nécessité de mener une nouvelle enquête auprès des services sociaux régionaux (SSR) afin d'obtenir des résultats récents, la dernière enquête datant de 2009. Un questionnaire, composé d'une trentaine de questions, a donc été réalisé et transmis par la Direction de la santé et des affaires sociales aux 21 SSR en date du 4 mars 2022. Le délai pour rendre les réponses était fixé au 30 juin 2022. Tous les SSR ont transmis le questionnaire dûment rempli.

⁶ Arrêt TC FR 605 2020 53 du 26 juillet 2021 ; Voir aussi arrêts TC FR 605 2017 36 du 5 juillet 2018, consid. 4.2, 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2

⁷ Arrêt TC FR 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2.2

3.1 Méthodologie

Afin d'obtenir des données récentes et en dehors du contexte de crise sanitaire, le SASoc a focalisé les questions sur l'année civile 2019 et sur une seule année en raison de la charge que représente le recensement des données pour cette enquête.

Les résultats ont été analysés par le SASoc. Lorsqu'il existait une incohérence entre les réponses apportées et les informations dont dispose le SASoc, les SSR étaient recontactés afin de vérifier et compléter les données transmises. De telles échanges ont eu lieu avec une dizaine de SSR.

Enfin, les résultats de l'enquête ont été présentés lors de la conférence des responsables des SSR du 1^{er} décembre 2022.

Le fonctionnement des SSR ou des programmes informatiques peut entraîner quelques nuances dans les réponses dont il a été tenu compte dans le cadre de cette enquête. Par ailleurs, les SSR n'étaient parfois pas en mesure de répondre à toutes les questions. En cas de données manquantes, certains services ont livré des estimations basées sur les années précédentes. Enfin, quatre SSR ayant fusionné en un seul service en 2021, il n'était pas possible pour ce dernier de réunir toutes les informations exigées.

3.2 Résultats

3.2.1 L'aide perçue indûment

Tous les SSR exigent le remboursement d'une aide matérielle accordée à tort, en raison de déclarations fausses ou incomplètes de la part de la personne bénéficiaire, conformément à l'article 30 LASoc.

La majorité des SSR accordent une remise si la personne bénéficiaire était de bonne foi et si le remboursement du montant perçu à tort la mettait dans une situation difficile, conformément à l'article 30 al. 2 LASoc.

L'enquête montre que le lancement de la procédure varie beaucoup d'un service à l'autre : pour 8 SSR, la procédure est ouverte au niveau de la commission sociale, tandis que pour les autres, elle est réglée directement au sein du SSR. Pour 4 SSR, c'est le ou la chef-fe de service qui décide de l'ouverture de la procédure. Pour 3 SSR, c'est l'assistant-e social-e en charge du dossier. Dans plusieurs SSR, cela dépend de la situation (chef-fe de service, assistant-e social-e, secrétariat, voire juriste).

17 SSR affirment engager parfois des poursuites à l'encontre d'une personne bénéficiaire lorsqu'elle n'a pas remboursé une aide touchée indûment. Toutefois, cela concerne moins de 10% des situations d'abus.

3.2.2 Les avances

Tous les SSR exigent systématiquement la rétrocession d'une aide matérielle accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances ou de tiers tenus de verser des prestations, conformément à la subrogation légale (art. 29 al. 4 LASoc).

De même, tous les SSR établissent des garanties en cas d'avance, dans la plupart des cas sous forme de cession, et pour certains cas particuliers sous forme de nantissement ou de cédules hypothécaires (pour les biens immobiliers).

15 SSR demandent systématiquement à la personne soutenue matériellement de signer une procuration, au sens de l'article 24 al. 4 LASoc, tandis que 6 SSR règle cette modalité de manière ad hoc.

Dans 19 SSR, il existe une procédure systématique en matière de remboursement des avances.

3.2.3 L'aide perçue légalement

Tous les SSR exigent le remboursement d'une aide matérielle perçue légalement. 17 SSR exigent de manière systématique le remboursement lorsque les personnes reviennent à meilleure fortune, et 4 SSR appliquent cette exigence en procédant à un tri. Ces 4 services estiment que les anciens bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent en général de trop faibles revenus après leur sortie du système et appliquent la démarche pour le remboursement en considérant la complexité des situations et les coûts de la procédure. Les raisons évoquées sont le manque de temps et de moyens. Ces considérations émanent essentiellement de SSR de petite taille. En outre, il est souvent difficile, voire

impossible de rassembler les informations concernant les personnes qui ont quitté le canton. Ceci explique une certaine disparité dans les pratiques entre les services. Un seul SSR lance une demande de remboursement directement après la sortie de l'aide sociale. Les autres ont défini un laps de temps avant de lancer la procédure. Ce dernier est en général d'une année, conformément aux recommandations de la CSIAS.

En cas de réponse positive à la demande de remboursement, la personne est convoquée au service pour 6 SSR, tandis que pour 13 SSR, la personne n'est pas présente lors de l'analyse du dossier. Dans tous les cas de figure, le droit d'être entendu doit être garanti.

Il existe de grandes différences entre les services quant à la personne chargée de procéder à l'analyse. Souvent, il s'agit de l'assistant-e social-e. Parfois c'est le secrétariat qui s'en charge, voire le ou la responsable de service. Ceci s'explique, comme mentionné précédemment, par la taille du service et la répartition opérée entre le personnel respectivement administratif et social.

13 SSR effectuent un contrôle régulier dans le journal officiel des faillites dans le but de vérifier des éventuelles renonciations à des héritages.

14 SSR effectuent un contrôle régulier dans la liste des décès pour vérifier si une personne anciennement bénéficiaire de l'aide sociale est décédée, dans le but de réclamer la cas échéant le remboursement auprès des héritiers ou héritières.

Quant aux poursuites engagées dans le cadre du remboursement de l'aide perçue légalement :

- > 9 SSR n'engagent pas de poursuites
- > 7 SSR le font « peu fréquemment »
- > 3 SSR le font pour 5% des dossiers suivis
- > 2 SSR le font pour 10% des dossiers suivis

Ces différences de pratiques s'expliquent avec les mêmes raisons que celles évoquées précédemment par les SSR.

4 Implications de l'obligation de rembourser l'aide matérielle

4.1 Recettes encaissées à titre de remboursement

En 2019, la somme de tous les remboursements encaissés s'élève à 16 250 297 francs.

Ce chapitre présente premièrement les recettes encaissées pour chaque type de remboursement, puis les met en perspective avec les ressources mobilisées (demandes, rappels, traitement). Le chapitre traite ensuite des répercussions de l'obligation de remboursement et, finalement, la situation durant la pandémie, question soulevée dans le postulat.

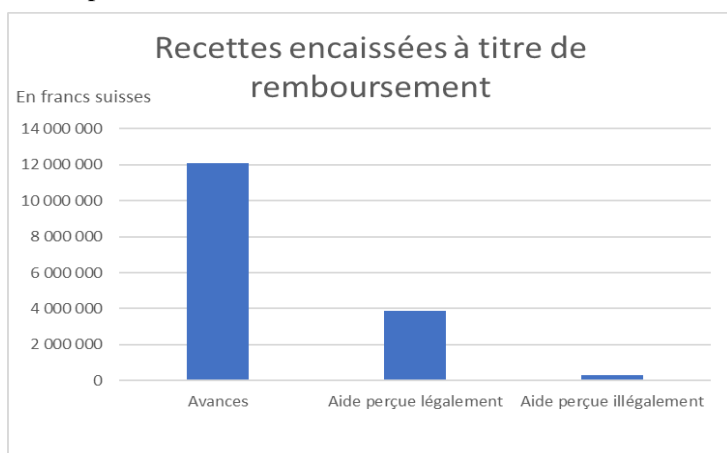


Fig. 1

4.1.1 L'aide perçue indûment

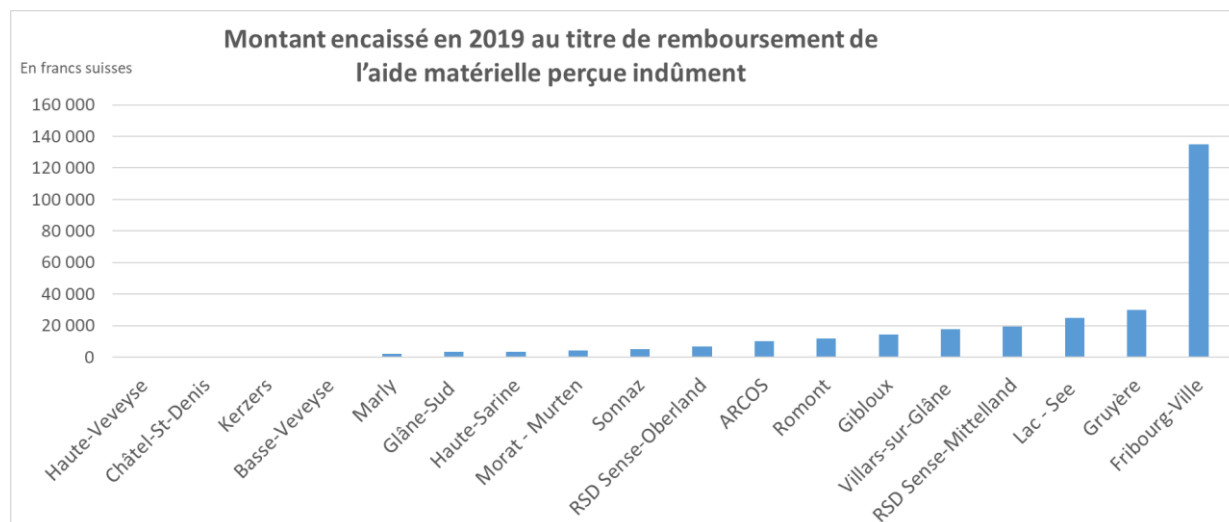


Fig. 2

En 2019, la somme de tous les remboursements d'indus encaissés par les SSR s'élève à 288 420 francs (3 SSR n'ont pas pu fournir de montant). Cela représente en moyenne 2% des remboursements encaissés et moins de 1% de l'aide matérielle versée. Dans les services, ces remboursements ne concernent que 5% des dossiers actifs (dossiers pour lesquels au moins une transaction a eu lieu au cours de l'année).

4.1.2 Les avances

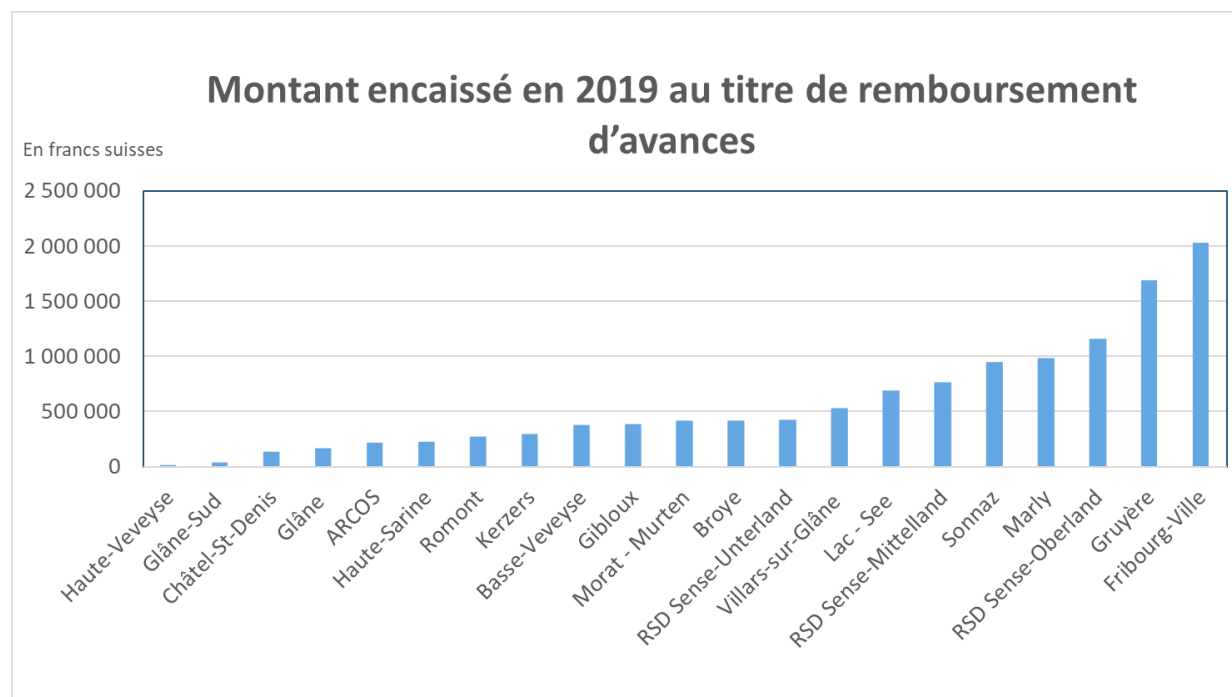


Fig. 3

La somme de tous les remboursements sur avances encaissés par les 21 SSR en 2019 s'élève à 12 081 515 francs. Ce résultat correspond à 74% de tous les remboursements d'aide matérielle.

La somme récupérée sur les avances correspond à 28% de l'aide matérielle totale accordée avant répartition entre Etat et communes. Autrement dit, plus du quart de l'aide matérielle totale allouée est récupérée à titre de rétrocession d'avances.

Le remboursement d'avances concerne 40% des dossiers actifs en moyenne.

4.1.3 L'aide perçue légalement

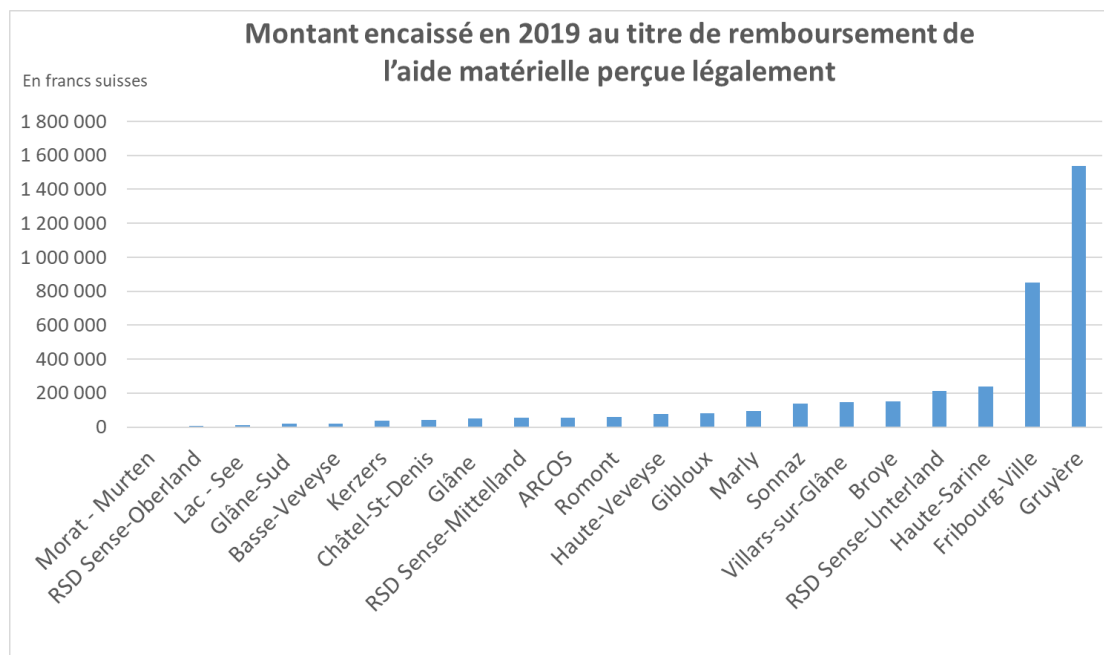


Fig. 4

La somme totale de tous les remboursements d'aide perçue légalement encaissés par les 21 SSR en 2019 s'élève à 3 880 362 francs. Cela représente 24% des remboursements encaissés et correspond à 9% de l'aide matérielle versée.

Les prestations d'aide perçues légalement doivent être remboursées lorsque la personne entre en possession de biens et se retrouve ainsi *dans une situation économique favorable*⁸. Celle-ci est rendue possible soit grâce à l'entrée en possession d'éléments de fortune, par exemple grâce à un héritage, un don ou un gain de loterie, soit grâce à une activité lucrative.

Parmi ces remboursements, 1 660 470 francs proviennent des remboursements sur les revenus d'une activité lucrative. Ce montant est une estimation calculée à partir des 11 SSR qui sont en mesure d'identifier parmi les remboursements les montants obtenus à partir des revenus d'une activité. D'après cette estimation, le remboursement sur les revenus d'une activité lucrative représenterait 43 % des remboursements de l'aide perçue légalement, ce qui correspond à 10 % de tous les remboursements (cf. fig. 7). Ces estimations sont à considérer avec une certaine prudence puisqu'elles reposent sur la moitié seulement des SSR.

Les autres remboursements d'aide perçue légalement proviennent d'héritages, de dons ou de gains de loterie. En 2019, le montant de ces remboursements s'élève à 2 219 892 francs. Cela représente 57% des remboursements de l'aide perçue légalement, 14% des remboursements encaissés et correspond à 5% de l'aide matérielle versée.

Partant de cette distinction, la part que représentent concrètement les remboursements en raison d'une activité lucrative peut être estimée selon les SSR, comme dans les exemples suivants :

- > pour le SSR Gruyère, les remboursements en raison d'une activité lucrative s'élèvent à 250 650 francs en 2019. Par rapport à l'ensemble des remboursements effectués au SSR Gruyère, cela représente une proportion de 16%, ce qui correspond à 3% de l'aide matérielle versée par ce service.
- > pour le Service social de la Ville de Fribourg, la proportion pour l'année 2019 est de 419 000 francs, soit 6% de l'aide octroyée par ce service.
- > pour le Service social de la Broye, la proportion des remboursements en raison d'une activité lucrative s'élève à environ 50 000 francs par année, soit 1,4% de l'aide matérielle versée par ce SSR.

⁸ Cf. normes CSIAS E.2.1, Situation économique favorable

Dans les services, le remboursement sur les revenus et la fortune concerne en moyenne 33% des dossiers actifs. 4 SSR ont procédé à des remises de dette à la suite d'une requête de bénéficiaire. Au total, 41 remises de dettes ont été prononcées, pour un montant total encaissé de 320 045 francs.

4.2 Charges administratives pour la mise en place des remboursements

Dans les SSR, la dotation en postes équivalents plein-temps (EPT) consacrée aux remboursements est parfois difficile à identifier, celle-ci étant souvent partie intégrante du cahier des charges du personnel social et administratif. Les résultats suivants sont basés sur l'estimation des SSR. Ils fournissent un ordre de grandeur.

4.2.1 L'aide perçue indûment

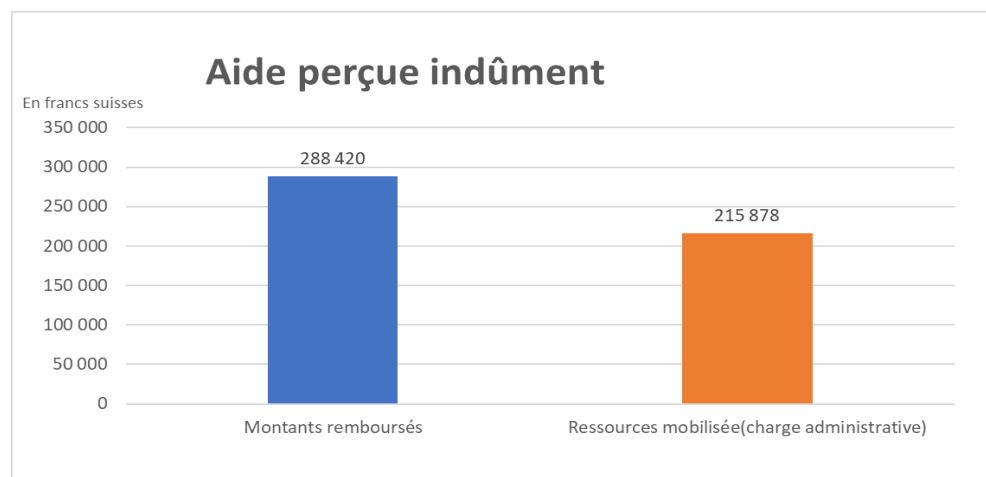


Fig. 5

Dans les SSR, la dotation consacrée au remboursement des indus est de l'ordre de 0,1 EPT par service en moyenne. Ainsi, sur la base des montants communiqués par les SSR et en procédant par extrapolation, les coûts annuels (dotation, frais informatiques, etc.) engagés par les 21 SSR pour le remboursement des indus correspondent à un total de 215 880 francs pour des recettes estimées globalement à 288 420 francs. Les ressources mobilisées pour récupérer les prestations versées indûment s'avèrent donc proportionnellement importantes.

4.2.2 Les avances

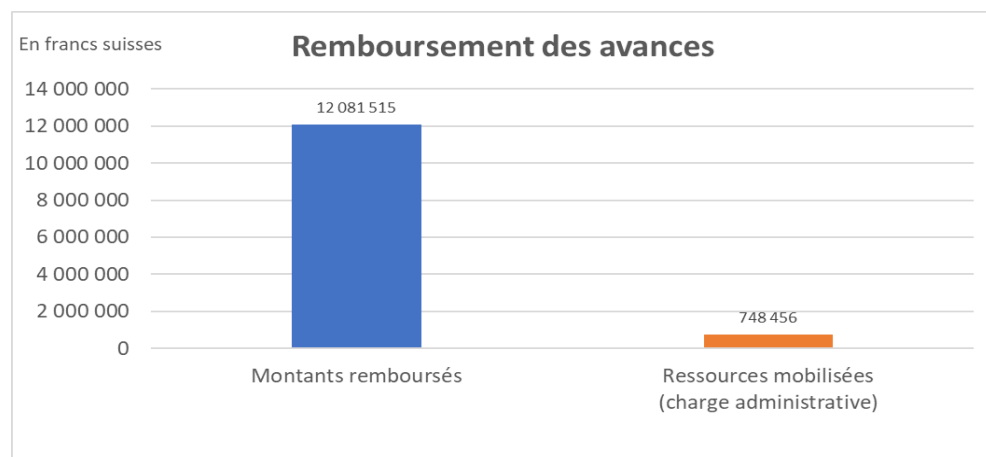


Fig. 6

La dotation consacrée au remboursement des avances est de 0,35 EPT en moyenne par SSR. La charge administrative annuelle pour la mise en place du remboursement des avances s'élève, selon les SSR, au total à 748 460 francs. En comparant la charge administrative avec les gains générés annuellement par la rétrocession des avances, l'exercice s'avère nettement rentable avec un total de recette de 12 081 515 francs

4.2.3 L'aide perçue légalement

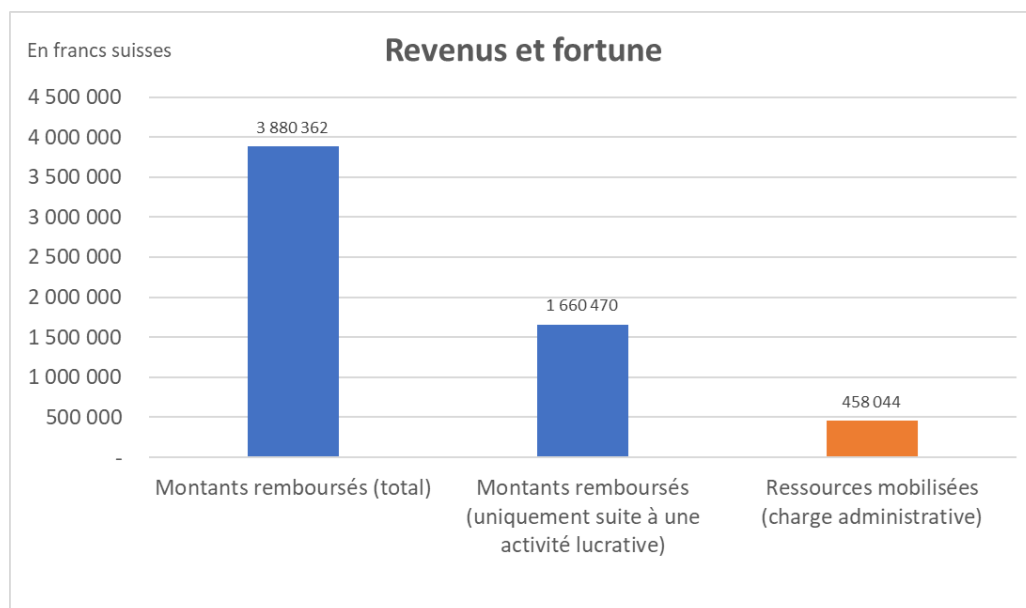


Fig. 7

La dotation consacrée au remboursement de l'aide perçue légalement s'élève à 0,2 EPT en moyenne par SSR. Les coûts annuels engagés correspondent à 458 044 francs pour des recettes estimées à 3 880 362 francs encaissés (dont 1 660 470 francs sur les revenus). Financièrement, le résultat est donc positif.

4.2.4 Bilan

Les différents types de remboursement sont résumés dans le tableau ci-dessous qui en décrit également les proportions. L'analyse qui précède rend compte également de l'ampleur des charges administratives engendrées par le remboursement. **Pour le remboursement de l'aide perçue indûment**, la charge semble aussi élevée que les montants récupérés. **Pour les avances**, la charge est modeste par rapport à la somme encaissée rétroactivement. Quant à **l'aide perçue légalement**, près de 460 000 francs sont engagés annuellement pour récupérer environ 3,8 millions de francs, dont 1,6 millions de francs proviennent d'une activité lucrative.

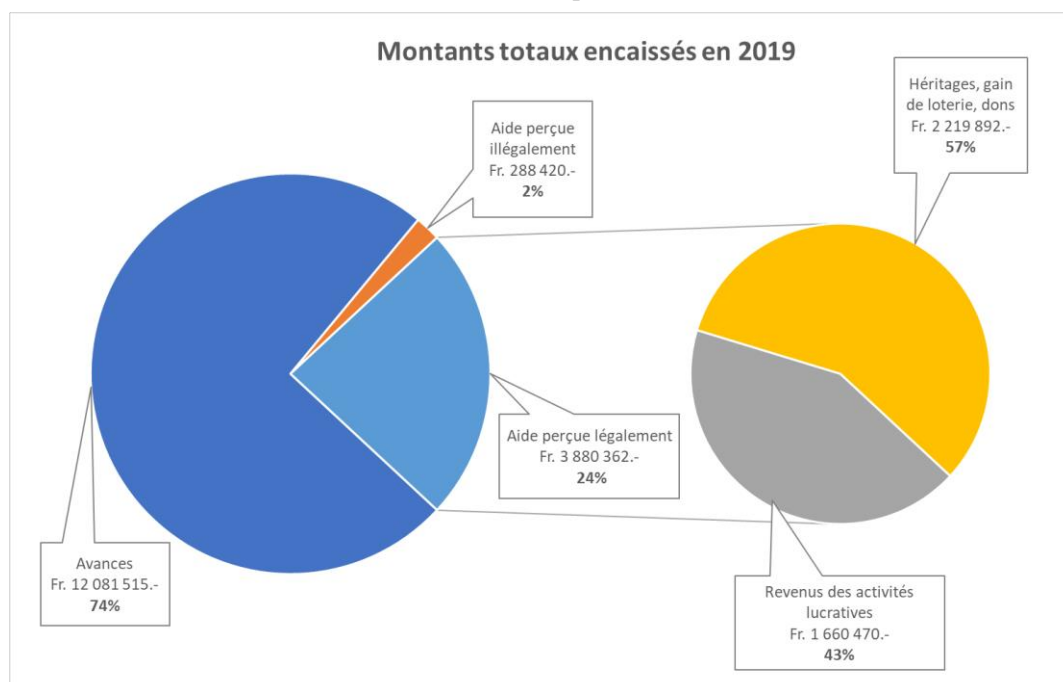


Fig. 8

Globalement, les montants remboursés sont largement supérieurs aux frais engendrés par la procédure de récupération. La proportion des frais engagés pour obtenir les remboursements varie évidemment en fonction du type de remboursement. Certains remboursements nécessitent peu de démarches administratives et d'importants montants peuvent être récupérés à peu de frais. C'est le cas par exemple des avances. Pour d'autres, c'est l'inverse. Mais dans tous les cas le remboursement est rentable. Les SSR relèvent néanmoins que les remboursements sur les activités lucratives engendrent les démarches les plus complexes et onéreuses. Dans un premier temps, il faut évaluer la situation de la personne sortie de l'aide sociale et faire le bilan de ses ressources. Il s'agit ensuite d'entreprendre un plan de remboursement et de le suivre. Si la personne refuse d'obtempérer, un contentieux doit être mis en place. Dans certains cas, comme il a été mentionné, le contentieux s'étend jusqu'aux poursuites. Les démarches de récupération sont encore plus difficiles lorsque la personne a quitté la commune ou le canton.

Concernant la mise en œuvre de l'obligation de remboursement par les SSR, l'enquête montre qu'aujourd'hui les pratiques des SSR en matière de remboursement sont devenues relativement homogènes et s'alignent sur les recommandations de la CSIAS. Pour rappel, en 2010, le SASoc avait déjà procédé à une évaluation des pratiques des SSR en matière de remboursement et la DSAS avait rappelé à cette occasion les recommandations qui doivent s'appliquer dans ce domaine. Par la suite, le SASoc n'a cessé d'attirer l'attention des SSR sur ces recommandations, à travers le répertoire des normes et des procédures, lors des révisions, à l'occasion des conférences des responsables des SSR et dans le cadre des visites auprès des autorités d'aide sociale. Il en résulte une harmonisation des pratiques des SSR.

4.3 Répercussions de l'obligation de remboursement

Pour compléter l'appréciation des implications de l'obligation de remboursement, au-delà de la pondération entre les recettes et les charges administrative, d'autres répercussions de cette obligation peuvent encore être mentionnées.

4.3.1 Sorties de l'aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle.

L'obligation de remboursement peut être un frein aux sorties de l'aide sociale et à la réinsertion socioprofessionnelle

Les SSR et les services sociaux spécialisés relèvent les conséquences de l'obligation de rembourser sur l'activité lucrative pour les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale. Les personnes craignent de se retrouver avec moins de ressources après la sortie de l'aide sociale. Cette crainte est fondée et se vérifie dans une étude commandée par le SASoc sur les effets de seuil⁹. En effet, celle-ci démontre des situations dans lesquelles la personne se retrouve moins bien lotie financièrement juste après sa sortie de l'aide sociale. Cela s'explique par les nouvelles charges qui doivent être assumées par la personne à sa sortie, telles que la part des primes LAMal comprise dans les prestations d'aide sociale, que les personnes doivent assumer seules à la sortie de l'aide sociale, ou les impôts qui avaient été suspendus durant la période d'aide sociale. Lorsque à cela s'ajoute le montant du remboursement de l'aide sociale, la personne se retrouve avec un revenu correspondant tout au plus au minimum vital du droit des poursuites, soit un montant proche de celui de l'aide sociale. Finalement, le revenu de la personne qui a pris un emploi et qui est devenue autonome n'est guère plus élevé que celui dont elle disposait en étant à l'aide sociale. Les personnes sont conscientes de ce risque. Elles savent aussi que leur salaire est souvent limité en raison de leur faible qualification et elles hésitent par conséquent à s'engager dans un projet professionnel. Il s'agit d'incitation négative au travail¹⁰. L'incidence des charges supplémentaires à la sortie de l'aide sociale peut être limitée au moyen du système de franchise sur le revenu¹¹, qui cas échéant devrait être ajusté.

A noter que ce phénomène peut aussi avoir un impact sur la durée d'aide sociale. La statistique indique précisément que la période durant laquelle les personnes ont besoin d'une aide matérielle est tendanciellement en augmentation. La proportion de dossiers actifs depuis plus de 6 ans est passée progressivement de 9,2 % en 2006 à 22,2 % en 2019, ce qui implique aussi une augmentation des coûts de l'aide sociale.

⁹ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021

¹⁰ Ibid., p. 6

¹¹ Ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12), article 5

4.3.2 Ressources dans les SSR.

Les dotations des SSR en ressources ne sont pas homogènes entre elles. Une partie des ressources dédiées aux remboursements pourrait être utilisée pour renforcer durablement les sorties de l'aide sociale. Cet argument est régulièrement rapporté par les services sociaux, en particulier ceux de petite taille : les démarches consacrées au suivi des remboursements mobilisent des ressources pourraient être dédiées à l'accompagnement social. Or, l'accompagnement a un impact positif sur l'insertion socioprofessionnelle et les sorties de l'aide sociale.

Les études récentes concluent en effet qu'une augmentation de l'aide personnelle contribue à diminuer le nombre de dossiers et des tâches administratives grâce à une accélération des sorties de l'aide sociale¹². Ces études montrent qu'une réduction significative du coût moyen par dossier est possible par une augmentation de l'accompagnement social. Cette constatation est à mettre en lien avec les dotations des SSR, tout en relevant que les communes n'ont cessé d'augmenter le personnel de ces services au cours des dernières années.

4.3.3 L'obligation de remboursement : un facteur de non-recours à l'aide sociale ?

Dans le postulat, il est demandé si le nombre de personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale à cause du remboursement peut être estimé. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de fournir une réponse chiffrée, puisque ces données sont très difficiles à rassembler. Les personnes qui choisissent de ne pas demander l'aide sociale échappent *de facto* aux radars. Toutefois, l'impact de l'obligation de remboursement sur les personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale peut être considéré sur la base de récentes études suisses consacrées au non-recours à l'aide sociale¹³ et aux informations récoltées auprès des SSR et du guichet *Fribourg pour tous*.

Les études mentionnent que la méconnaissance des prestations existantes est la raison principale du non-recours. Mais parmi les autres raisons invoquées figurent notamment l'obligation de remboursement. Cette exigence peut susciter les craintes suivantes :

- > **Surendettement** : cette peur concerne majoritairement les personnes qui n'ont pas (ou encore peu) contracté de dettes et qui redoutent de basculer dans la dépendance financière.
- > **La perte du permis de séjour** : les personnes étrangères craignent que la dette sociale contractée ne joue un rôle défavorable dans le processus pour le renouvellement de leur permis de séjour. En effet, la dépendance à l'aide sociale est un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B) conformément à l'article 62 al.1 let. e de la loi sur les étrangers et l'intégration (RS142.20 ; LEI). Il en va de même pour les détenteurs et détentrices de permis C, soit au-delà de 15 ans de séjour légal et sans interruption en Suisse, en cas de dépendance durable et notable à l'aide sociale (article 63 al. 1 lit. c LEI)¹⁴. Cette révocation de l'autorisation doit cependant respecter le principe de proportionnalité.
- > **La perception stigmatisante de la dette sociale** : le fait de contracter une dette sociale peut être perçu de façon stigmatisante et synonyme de honte par certaines personnes. Celles-ci préféreront s'endetter auprès de leur entourage, voire jusqu'aux poursuites, plutôt que de demander l'aide sociale.
- > **La menace sur l'insertion socio-professionnelle** : en étant durablement redevable envers la collectivité, les personnes craignent pour leur emploi. Elles ont peur soit de perdre leur travail, soit de ne pas être embauchées, parce que l'employeur est méfiant.

Le non-recours à l'aide sociale peut péjorer les situations et s'avérer coûteux. En effet, les SSR et *Fribourg pour tous* le mentionnent aussi, lorsque surviennent les problèmes financiers, les personnes commencent par cesser de payer leurs impôts et leurs assurances maladie, réglant dans la mesure du possible le loyer. Elles cherchent ensuite à

¹² Voir notamment l'étude ESER DAVIOLO *et alii* 2017, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

¹³ Voir notamment « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité », Barbara Lucas *et al.*, 2019 ; « Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz », Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, 2022.

¹⁴ Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation (admin.ch), Secrétariat d'État aux migrations SEM, 2022.

emprunter de l'argent auprès du réseau familial ou amical, mais il s'agit souvent de ressources ponctuelles¹⁵. Ce constat est également fait par Caritas Fribourg, l'une des institutions chargées de la distribution des aides de première nécessité dans le cadre de l'ordonnance du 3 juin 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté [RSF 821.40.72]. Ensuite, les problèmes de santé s'accumulent. Une étude genevoise fait état d'une fragilité psychologique qui se traduit par des sentiments d'anxiété et de dépression¹⁶. Elle constate aussi une chronicité des maux¹⁷. Les personnes laissent tomber toute prévention, renoncent aux soins ou les retardent au maximum et, lorsque c'est nécessaire, se présentent aux urgences dans des situations très problématiques en termes sanitaires. Pour les enfants et les adolescent-e-s, la péjoration des conditions de vie, les difficultés financières et l'isolement social se répercutent sur leur développement et entravent leurs apprentissages¹⁸. Les conséquences de cet engrenage peuvent être la perte du logement.

En renonçant à consulter les SSR, les personnes perdent en outre l'opportunité de recevoir une aide personnelle, sous forme de conseils et d'orientation, qui pourraient contribuer à l'amélioration de leur situation. L'aide personnelle est en effet une prestation d'aide sociale qui précède l'aide matérielle et vise à prévenir la péjoration des situations.

Lorsque les personnes sont finalement acculées à devoir demander l'aide sociale, les SSR constatent souvent de graves détériorations et doivent remédier à des situations très complexes. Une intervention plus rapide de l'aide sociale, notamment personnelle, pourrait permettre d'éviter ou d'atténuer cette aggravation des situations et les conséquences sociales et financières y relatives, qui se répercutent négativement sur l'ensemble du système, que cela soit en termes de poursuites, de frais de santé ou de mobilisation du tissu social. Le non-recours aux prestations a un impact négatif sur la cohésion sociale.

L'obligation de remboursement contribue vraisemblablement, mais dans une proportion impossible à définir, au phénomène du non-recours. Il est difficile d'estimer le nombre de personnes que l'obligation de remboursement peut dissuader de solliciter de l'aide sociale. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, sur la base des données fiscales, a recensé 4 836 personnes en situation de pauvreté ne bénéficiant pas de l'aide sociale. Il n'est pas possible de déterminer les conséquences financières, pour ces personnes, du renoncement à l'aide sociale.

4.4 Application durant la crise liée au COVID-19

Durant la crise sanitaire, seul un SSR a suspendu le remboursement de l'aide perçue indûment. Toutefois, la suspension n'était que temporaire et les remboursements des indus ont été exigés lors de la reprise économique.

Aucun SSR n'a réduit les exigences en matière de remboursement des avances. Ceci s'explique aisément, puisque ces remboursements ne sont pas la conséquence d'une activité lucrative, mais bien d'un tiers tenu de verser des prestations, comme exposé précédemment. Ces remboursements ne mettent donc pas en péril la réinsertion professionnelle.

En ce qui concerne le remboursement de l'aide perçue légalement (qui comprend les revenus), durant la crise consécutive au COVID-19, une dizaine de SSR ont réduit les exigences en matière de remboursement.

Toutes ces mesures ont été réalisées durant une période limitée et en raison de leur caractère provisoire leur effet financiers n'a pas été mesuré.

¹⁵ « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité », Barbara Lucas *et al.*, 2019, p. 163-164

¹⁶ *Idem*, p. 131

¹⁷ *Idem*, p. 133

¹⁸ *Idem*, p. 165

5 Le principe de l'obligation de remboursement

L'aide sociale est la plus ancienne prestation de protection sociale. Le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation de remboursement est une exigence qui a toujours été associée au système de solidarité que représente l'aide sociale.

5.1 L'exigence du remboursement

L'obligation de remboursement se fonde notamment sur le mode de financement de cette prestation, par le biais des impôts. Dans le système de protection sociale, l'aide sociale est l'ultime filet de sécurité. Cette prestation, contrairement aux assurances sociales, est liée aux besoins des personnes et est accordée subsidiairement sous condition de ressources. En échange, la collectivité exige le remboursement de l'aide.

L'obligation de remboursement se fonde aussi sur le principe de responsabilité qui est applicable non seulement dans l'aide sociale, mais d'une manière générale dans l'ensemble du système de sécurité sociale et donc aussi dans les assurances sociales. Cette obligation rappelle l'exigence pour chacun et chacune de tout mettre en œuvre pour subvenir à ses besoins par ses propres moyens. Le principe de remboursement est une incitation à ne recourir à l'aide sociale qu'en dernière extrémité.

En vertu du principe de dignité, ancré aux articles 12 de la Constitution fédérale et 36 de la Constitution fribourgeoise, la collectivité veille à ce que quiconque en situation de détresse et qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien soit aidé et assisté et reçoive les moyens indispensables pour couvrir ses besoins fondamentaux.

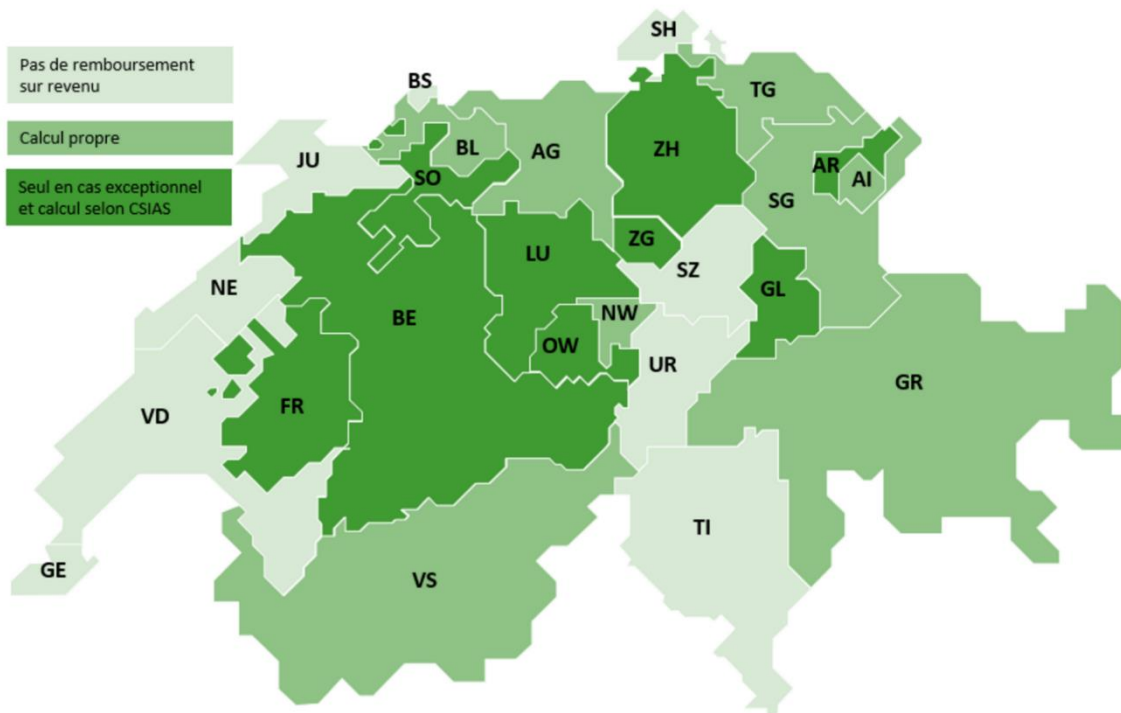
Aujourd'hui, à la suite des récentes transformations socioéconomiques, les risques sociaux ont évolué et peuvent s'étendre à une plus large population, par exemple, en raison de problèmes de santé, d'un divorce ou d'une situation de chômage, en particulier chez des personnes de plus de 55 ans. L'aide sociale est largement sollicitée pour pallier les lacunes des assurances sociales. Pour la collectivité, l'obligation de rembourser est ainsi une garantie qui contribue à préserver le rôle de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale.

L'aide sociale est une garantie pour la collectivité face aux aléas auxquels chacun et chacune peut être confronté-e, mais elle représente aussi un coût. L'obligation de rembourser contribue à accepter le prix à payer pour préserver cette garantie. Elle représente aussi un garde-fou par rapport au risque de fraude.

5.2 L'application dans les autres cantons

La CSIAS réalise tous les deux ans un monitoring de l'application des normes dans les cantons et communes de Suisse. Dans son dernier monitoring, réalisé en 2021 et publié en 2022, il ressort que dix cantons prévoient un remboursement sur les revenus d'une activité lucrative et calculent la créance conformément aux recommandations de la CSIAS. Treize autres cantons ont renoncé au remboursement de l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l'exercice d'une activité, dont cinq sur la base de modalité de calcul propre à leur canton. Trois cantons n'ont pas répondu à ce monitoring¹⁹.

¹⁹ CSIAS, Monitoring de l'aide sociale 2021, version actualisée le 26 septembre 2022



Source: Monitoring CSIAS, Aide sociale 2021

Fig. 9 : Remboursement de l'aide sociale du fait de revenus d'une activité lucrative

Aucun canton n'a renoncé au remboursement des avances ainsi que des aides perçues indûment. En outre, pour les aides perçues légalement, dans tous les cantons l'aide sociale reste remboursable lorsque le bénéficiaire entre en possession d'une fortune (héritage, dons, gain de loterie notamment). Finalement, la suppression ou la limitation de l'obligation de remboursement, dans les cantons qui connaissent cette disposition, ne concernent que l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l'exercice d'une activité. Certains cantons ont renoncé récemment au remboursement dans ces cas, comme le Valais, en 2020, mais d'autres l'ont déjà fait depuis plus longtemps, comme le canton de Vaud, en 2006, ou le canton de Neuchâtel, en 1996.

6 Conclusion

A Fribourg, comme dans tous les cantons suisses, l'aide sociale connaît une distinction entre le remboursement de l'aide obtenue indûment, le remboursement de l'aide obtenue légalement et le remboursement des avances.

Ce rapport vise à évaluer l'application de l'obligation de remboursement prévu par la loi sur l'aide sociale en réponse aux questions du postulat 2021-GC-130. Ce rapport constate que les SSR du canton appliquent les dispositions légales en matière de remboursement. Globalement, ils se conforment aux recommandations de la CSIAS, telles que rappelées par la DSAS dans sa circulaire du 28 mars 2011. Concernant l'aide perçue légalement, les SSR octroient en général un délai avant d'exiger le remboursement et un budget élargi est établi pour déterminer si la personne est en mesure de rembourser et quelles sont les modalités appropriées. Le SASoc veille à l'application de ces recommandations notamment à l'occasion des révisions dans les SSR.

Les montants remboursés sont largement supérieurs aux frais engendrés par la procédure de récupération. En 2019, la somme de tous les remboursements encaissés s'élève à 16 250 297 francs, tandis que les frais engagés pour obtenir ces remboursements sont estimés à 1 422 378 francs, soit 9% du total des remboursements. Les charges administratives varient en fonction du type de remboursement. Certains nécessitent peu de démarches et d'importants

montants sont récupérés à peu de frais. C'est le cas par exemple des avances. En revanche, les remboursements sur les activités lucratives engendrent des démarches plus conséquentes et onéreuses allant parfois jusqu'aux poursuites.

Parmi les différents types de remboursement, une limitation, voire suppression, de l'obligation de remboursement ne pourrait être envisagée que pour les aides perçues légalement lorsque la personne se retrouve dans une situation économique favorable grâce à une activité lucrative. Les montants récupérés dans ce cas sont estimés, en 2019, à 1 660 470 francs, soit 10 % de tous les remboursements. Ce montant comprend une part de 40% qui revient à l'Etat (664 188 francs) et 60% aux communes (996 282 francs). Comme le recommande la CSIAS, la moitié des cantons suisses ont renoncé à ce type de remboursement, comme le Valais, par exemple, en 2020, ou Neuchâtel, en 1996.

Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation de remboursement est une exigence inhérente au système de solidarité assuré par l'aide sociale. Elle se fonde sur le mode de financement de cette prestation, par le biais des impôts, contrairement aux assurances sociales. La collectivité veille par ce biais à ce que quiconque en situation de besoin soit secouru et garantit ainsi un ultime filet au système de sécurité sociale. La collectivité exige en échange le remboursement de l'aide. Cette obligation se fonde en outre sur le principe de responsabilité qui est applicable d'une manière générale à l'ensemble du système de sécurité sociale. Elle rappelle l'exigence pour chacun et chacune de tout mettre en œuvre pour subvenir à ses besoins par ses propres moyens. Le principe de remboursement est une incitation à ne recourir à l'aide sociale qu'en dernière extrémité.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat est aussi conscient que les principaux défis auxquels est aujourd'hui confrontés l'aide sociale, dans le contexte des récentes transformations socioéconomiques, sont d'ordre structurel. 60% des bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, n'ont pas d'autres formations que l'école obligatoire. Les remboursements exigés peuvent être un frein aux sorties de l'aide sociale et à la réinsertion socioprofessionnelle. Les personnes peinent à voir une amélioration de leur situation financière après l'aide sociale, alors qu'elles ont un emploi, puisqu'elles doivent assumer seules de nouvelles charges. Lorsque à cela s'ajoute le montant du remboursement de l'aide sociale, la personne se retrouve avec un revenu correspondant au minimum vital du droit des poursuites, soit un montant proche de celui de l'aide sociale. A l'inverse, l'obligation de remboursement peut aussi dissuader des personnes de solliciter de l'aide alors qu'elles auraient droit de faire valoir une demande de prestations pour la couverture de leurs besoins de base. Cet effet s'inscrit dans la problématique du non-recours aux prestations d'aide sociale, dont les conséquences peuvent être importantes : péjoration de la situation socio-sanitaire, surendettement, perte de logement, répercussions sur les enfants.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2022-DSAS-20

7. November 2023

Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-130 de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede	3
2.1	Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug	4
2.2	Rückerstattung von Vorschüssen	4
2.3	Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug	5
3	Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten	6
3.1	Methodik	6
3.2	Ergebnisse	6
3.2.1	Unrechtmässiger Bezug	6
3.2.2	Vorschüsse	6
3.2.3	Rechtmässiger Bezug	7
4	Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe	7
4.1	Einnahmen aus Rückerstattungen	7
4.1.1	Unrechtmässiger Bezug	8
4.1.2	Vorschüsse	9
4.1.3	Rechtmässiger Bezug	9
4.2	Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen	10
4.2.1	Unrechtmässiger Bezug	10
4.2.2	Vorschüsse	11
4.2.3	Rechtmässiger Bezug	11
4.2.4	Fazit	12
4.3	Auswirkungen der Rückerstattungspflicht	13
4.3.1	Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung	13
4.3.2	Ressourcen in den RSD	13

4.3.3	Rückerstattungspflicht: Faktor für Verzicht auf Sozialhilfe?	13
4.4	Anwendung während der COVID-19-Krise	15
5	Grundsatz der Rückerstattungspflicht	15
5.1	Voraussetzung der Rückerstattung	16
5.2	Anwendung in anderen Kantonen	16
6	Schlussbemerkungen	17

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht beantwortet die im Postulat 2021-GC-130 «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» formulierten Fragen, das am 14. September 2021 von den Grossrätinnen Antoinette de Weck und Chantal Pythoud-Gaillard eingereicht und begründet und am 4. Februar 2022 vom Grossen Rat angenommen wurde. Die Postulantinnen rufen in Erinnerung, dass die Rückerstattung der Sozialhilfe während der COVID-19-Pandemie regelmässig im Gespräch war. Sie wurde von Organisationen, die sich für Menschen in prekären Situationen einsetzen, kritisiert. Die Motion 2020-GC-160 Fagherazzi / Cotting-Chardonnens schlug deren Abschaffung vor. Diese Motion wurde mit 53 zu 45 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Ein Teil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier war jedoch der Ansicht, dass die Frage im Rahmen der Reform des Sozialhilfegesetzes erneut zu prüfen sei.¹ Auch im Postulat 2021-GC-130 wurde der Staatsrat aufgefordert, einen Bericht zu verfassen, um konkrete Anhaltspunkte in die Debatte einzubringen.

Ziel ist es daher, die Anwendung der Sozialhilfe-Rückerstattungspflicht durch die regionalen Sozialdienste (RSD) zu beurteilen, die Bedingungen, an die sie geknüpft ist, den damit verbundenen Verwaltungsaufwand und wie hoch die jährlichen Einnahmen aus den Rückerstattungen ausfallen. Der Bericht muss auch klären, ob die Anforderungen während der Gesundheitskrise gesenkt wurden, und eine Schätzung der Anzahl der Personen enthalten, die aufgrund der Rückerstattungspflicht auf Sozialhilfe verzichten, sowie die Auswirkungen der Nichtinanspruchnahme nennen. Darüber hinaus wurde der Staatsrat während der parlamentarischen Debatte über das Postulat gebeten,² die direkten finanziellen Folgen einer Nichtrückerstattung zu beurteilen. Die Erfahrung anderer Kantone sollte die Annahmen veranschaulichen.

Der Bericht besteht aus einem ersten theoretischen Teil, in dem die Definitionen der verschiedenen Arten von Rückerstattungen und deren Unterschiede genannt werden. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse einer Umfrage vorgestellt, die zwischen März und Juni 2022 bei den regionalen Sozialdiensten des Kantons durchgeführt wurde. Im dritten Teil werden einige Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe erläutert und die direkten finanziellen Folgen eingeschätzt, sollte diese Pflicht abgeschafft werden.

2 Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz des öffentlichen Sozialversicherungssystems. Sie umfasst die Prävention, die persönliche Hilfe, die materielle Hilfe und die Massnahme zur sozialen Eingliederung. Die materielle Hilfe besteht in Geld, in Naturalleistungen oder erfolgt innerhalb eines Vertrags zur sozialen Eingliederung (Art. 4 Abs. 4 Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 [SGF 831.0.1; SHG]).

Gemäss dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1; ZUG) richtet sich die Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe des Unterstützten nach dem kantonalen Recht. Daher ist es Sache der Behörden und Gerichte dieses Kantons, solche Ansprüche geltend zu machen und zu beurteilen (Art. 26 Abs. 1 ZUG).

In Freiburg wird wie in allen Schweizer Kantonen zwischen der Rückerstattung von unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe und der Rückerstattung von rechtmässig bezogener Hilfe unterschieden, wobei letztere wichtige Besonderheiten aufweist, die im Folgenden näher erläutert werden.

¹ Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, 25. März 2021, S. 824 ff.

² Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, 4. Februar 2022, S. 127 ff.

2.1 Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug

Artikel 30 SHG stellt die gesetzliche Grundlage für die Rückerstattung von laut Gesetz unrechtmässig bezogener materieller Hilfe dar:

¹ Wer infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben materielle Hilfe bezogen hat, hat den zu Unrecht bezogenen Betrag zurückzuerstatten.

² Ein Erlass kann hingegen gewährt werden, wenn der Gesuchsteller gutgläubig gehandelt hat und wenn die Rückerstattung des zu Unrecht bezogenen Betrages für ihn eine grosse Härte bedeuten würde. Im letzteren Fall nimmt der Sozialdienst in der Regel eine Verrechnung über das nächste Budget vor.

Dabei kann es sich um einen Fehler der Person handeln, zum Beispiel, wenn sie es versäumt hat, dem Sozialdienst ein Einkommen zu melden, aber auch um einen Fehler des Sozialdienstes, wenn er beispielsweise weiterhin eine Integrationszulage gewährt, obwohl die Massnahme zur sozialen Eingliederung beendet war.

Nach den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend: SKOS)³, müssen alle unrechtmässig bezogenen oder zweckentfremdet verwendeten Leistungen rückerstattet werden. Kein Kanton verzichtet auf die Rückerstattung dieser Sozialhilfeleistungen.⁴

Das Kantonale Sozialamt (KSA) bezieht sich auf die SKOS-Richtlinien und empfiehlt, bei der Rückerstattung von unrechtmässig bezogener materieller Hilfe nach genauen Regeln vorzugehen. Die Rückerstattung ist sowohl während der Zeit, in der die Person materiell unterstützt wird, als auch nach dem Austritt aus der Sozialhilfe zulässig. Findet die Rückerstattung während der Zeit statt, in der die Person unterstützt wird, kann sie in Raten erfolgen, die von der gewährten materiellen Hilfe abgezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass der Rückerstattungsbetrag (einschliesslich eventueller Sanktionen) nicht weiter gehen darf als bis zur maximal zulässigen Limite für Leistungskürzungen von 30 %. Somit ist die Unterstützung als Ganzes zu berücksichtigen. Ein Erlass kann gewährt werden, wenn die Person in gutem Glauben war und die Rückerstattung sie in eine wirtschaftliche Notlage bringen würde.

2.2 Rückerstattung von Vorschüssen

Unter Vorschuss versteht man den Vorgang, bei dem der Sozialdienst während des Wartens auf die Zahlung eines leistungspflichtigen Dritten materielle Hilfe leistet. Wenn dieser Dritte einen rückwirkenden Anspruch auf Leistungen oder Beiträge anerkennt, entscheidet er über eine rückwirkende Zahlung.

Wie bei der unrechtmässig bezogenen materiellen Hilfe wurde auch die Rückerstattungspflicht eines Vorschusses in keinem Kanton abgeschafft. Dies würde gegen den Grundsatz des Verbots einer Überentschädigung verstossen.

Das SHG nimmt an zwei Stellen auf Vorschüsse Bezug. Ein erster solcher Bezug findet sich in Artikel 29 Absatz 4: «Der Sozialdienst, der eine materielle Hilfe als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritte gewährt, tritt bis in Höhe der erteilten materiellen Hilfe in die Ansprüche des Hilfeempfängers ein.»

Die zweite Erwähnung findet sich in Artikel 37a Absatz 1: ... «mit Busse [kann] bestraft werden, wer Vorschüsse der Sozialhilfe, die als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen oder Dritter geleistet werden, nicht zurückerstattet.»

Der Begriff Vorschuss ist eng verbunden mit dem Begriff der gesetzlichen Abtretung von Ansprüchen, die mit Artikel 29 Absatz 4 SHG eingeführt wurde und am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. In seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des SHG legte der Staatsrat das Ziel dieser neuen Bestimmung dar: «Dank der gesetzlich verankerten Abtretung von Ansprüchen wird sich der zuständige Sozialdienst direkt an die Sozial- oder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden können, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die

³ Konzepte und Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, Fassung vom 1. Januar 2023 (5. Auflage, ergänzt), SKOS, https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_E_1

⁴ Vgl. Richtlinien der SKOS E.1.

rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine finanzielle Hilfe gedeckt worden ist.»⁵

Mit der Einführung der gesetzlichen Abtretung von Ansprüchen ist es möglich, insbesondere zwischen der Verrechnung eines Vorschusses und der Rückerstattung der materiellen Hilfe zu unterscheiden. Die neuere Rechtsprechung macht auf die Wichtigkeit dieser Unterscheidung aufmerksam: «Die direkte Rückerstattung durch den Hilfeempfänger betrifft Fälle, in denen sich seine finanzielle Lage so weit verbessert, dass es ihm möglich wird, nicht nur wirtschaftlich unabhängig zu sein, sondern auch einen Teil seines Einkommens oder Vermögens für die Rückerstattung von Leistungen der materiellen Hilfe zu verwenden, die ihm in der Vergangenheit gewährt wurde [...]. Der Eintritt des Sozialdienstes in die Rechte gegenüber einem Dritten betrifft hauptsächlich die Fälle, in denen einem Hilfeempfänger materielle Hilfe als Vorschuss geleistet wurde, während er für denselben Zeitraum Ansprüche gegenüber Dritten geltend machen konnte (z. B. ausstehender Lohn, Versicherungsleistungen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge usw.)». ⁶

Die unterschiedliche Handhabung der beiden oben genannten Hypothesen findet ihren Ausdruck auch in Artikel 18 des freiburgischen Ausführungsreglements zum Sozialhilfegesetz vom 30. November 1999 (ARSHG; SGF 831.0.11). Dieser Artikel legt nämlich fest, dass «der Sozialdienst [...] der Sozialkommission oder dem KSA die Fälle zur Entscheidung [unterbreitet], in denen die Rückerstattung der gewährten materiellen Hilfe in Betracht kommt (Abs. 1). Wurde materielle Hilfe als Vorschuss auf Sozialversicherungsleistungen gewährt, so beantragt der Sozialdienst oder das Kantonale Sozialamt bei der zuständigen Amtsstelle eine retroaktive Rentenauszahlung zu seinen Gunsten (Abs. 2)». ⁷

Im Rahmen der Sozialhilfe beziehen sich die meisten Vorschüsse (gemessen am finanziellen Volumen) auf Sozialversicherungsleistungen, aber es bestehen auch andere Leistungen, für die ein Sozialdienst einen Vorschuss gewährt hat, zum Beispiel Familienzulagen, Stipendien oder Verbilligungen der Krankenkassenprämien.

2.3 Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug

Wer materielle Hilfe erhalten hat, muss diese ganz oder teilweise zurückerstatten, sobald die finanziellen Verhältnisse es ihm gestatten. Die Rückkehr zur finanziellen Unabhängigkeit ist jedoch das vorrangige Ziel der Sozialhilfe. Angesichts dieses Ziels sind Leistungen, die zur Förderung der beruflichen und der sozialen Eingliederung gewährt werden, nicht zurückzuerstatten (Art. 29 Abs. 1 SHG).

Für die Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug verweist das KSA auf die SKOS-Richtlinien und empfiehlt, Personen, die aufgrund eines Vermögensanfalls keine materielle Hilfe mehr benötigen, einen angemessenen Betrag zu belassen. Um die zurückzuerstattende materielle Hilfe zu bemessen, empfiehlt die SKOS, ein erweitertes Budget zu erstellen. Wenn die materielle Hilfe mehrere Jahre gedauert hat, ist die Rückerstattung frühestens ein Jahr nach Beendigung der materiellen Hilfe einzufordern, dies im Hinblick auf die Konsolidierung der sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung. Schliesslich sollte die Rückerstattung insgesamt nicht länger als vier Jahre dauern.

⁵ Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, Dezember 2010, S. 2246

⁶ Urteil KG FR 605 2020 53 vom 26. Juli 2021; siehe auch Urteile KG FR 605 2017 36 vom 5. Juli 2018, E. 4.2, 605 2017 228 vom 5. Juni 2018, E. 2

⁷ Urteil KG FR 605 2017 228 vom 5. Juni 2018, E. 2.2

3 Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten

In seiner Antwort vom 21. Dezember 2021 auf das Postulat «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» legte der Staatsrat die Notwendigkeit dar, dass bei den regionalen Sozialdiensten (RSD) eine neue Umfrage durchzuführen sei, um aktuelle Ergebnisse zu erhalten, weil die letzte Umfrage aus dem Jahre 2009 stamme. Daher wurde ein Fragebogen mit rund 30 Fragen ausgearbeitet, der von der Direktion für Gesundheit und Soziales am 4. März 2022 den 21 RSD zugestellt wurde. Die Frist zur Beantwortung der Fragen wurde auf den 30. Juni 2022 festgesetzt. Alle RSD haben den Fragebogen korrekt ausgefüllt eingereicht.

3.1 Methodik

Um aktuelle Daten ausserhalb des Kontextes der Gesundheitskrise zu erhalten, fokussierte das KSA bei seinen Fragen auf das Kalenderjahr 2019; aufgrund der aufwändigen Datenerhebung für die Umfrage beschränkte es sich dabei auf ein einziges Jahr.

Die Ergebnisse wurden vom KSA analysiert. Wenn es Widersprüche zwischen den eingereichten Antworten und den dem KSA zur Verfügung stehenden Informationen gab, wurden die RSD erneut kontaktiert, um die übermittelten Daten zu überprüfen und zu ergänzen. Ein solcher Austausch fand mit etwa zehn RSD statt.

Schliesslich wurden die Umfrageergebnisse an der Fachstellenkonferenz der RSD vom 1. Dezember 2022 vorgestellt.

Die Funktionsweise der RSD oder der Computerprogramme kann zu Nuancen bei den Antworten führen, die im Rahmen dieser Umfrage berücksichtigt wurden. Zudem waren die RSD manchmal nicht in der Lage, alle Fragen zu beantworten. Im Falle fehlender Daten haben einige Sozialdienste Schätzungen auf der Grundlage der Vorjahre eingereicht. Weil schliesslich vier RSD im Jahr 2021 zu einem einzigen Sozialdienst fusionierten, war es diesem nicht möglich, alle verlangten Informationen zusammenzutragen.

3.2 Ergebnisse

3.2.1 Unrechtmässiger Bezug

Alle RSD verlangen systematisch die Rückerstattung der zu Unrecht bezogenen materiellen Hilfe gemäss Artikel 30 SHG, wenn die begünstigte Person unwahre oder unvollständige Angaben gemacht hat.

Die Mehrheit der RSD gewährt gemäss Artikel 30 Absatz 2 SHG einen Erlass, wenn die begünstigte Person gutgläubig war und wenn die Rückerstattung des zu Unrecht bezogenen Betrags für sie eine grosse Härte bedeuten würde.

Die Umfrage zeigt, dass sich die Lancierung des Verfahrens von Sozialdienst zu Sozialdienst stark unterscheidet: Bei acht RSD wird das Verfahren von der Sozialkommission eröffnet, während es bei den anderen direkt innerhalb des RSD durchgeführt wird. Bei vier RSD entscheidet die Leiterin oder der Leiter über die Eröffnung des Verfahrens. Bei drei RSD ist es die Aufgabe der oder dem mit dem Dossier vertrauten Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiters. In mehreren RSD kommt es auf die Situation an (Leiterin oder Leiter der Sozialdienstes, Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter, Sekretariat oder sogar eine Juristin oder ein Jurist).

Siebzehn RSD führen an, manchmal eine Betreibung gegen eine Hilfeempfängerin oder einen Hilfeempfänger einzuleiten, wenn die unrechtmässig bezogene materielle Hilfe nicht zurückerstattet wird. Dies trifft jedoch auf weniger als 10 % der Missbrauchsfälle zu.

3.2.2 Vorschüsse

Alle RSD verlangen systematisch die Rückerstattung der materiellen Hilfe, die als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritter gewährt wurde, gemäss der gesetzlichen Abtretung (Art. 29 Abs. 4 SHG).

Ebenso errichten alle RSD bei Vorschusszahlungen Sicherheiten, in den meisten Fällen in Form einer Abtretung, in einigen Sonderfällen in Form von Verpfändungen oder Schuldbriefen (bei Immobilien).

Fünfzehn RSD lassen die materiell unterstützte Person im Sinne von Artikel 24 Abs. 4 SHG systematisch eine Vollmacht unterzeichnen, während sechs RSD diese Modalität *ad hoc* regeln.

In 19 RSD gibt es ein standardisiertes Verfahren für die Rückerstattung von Vorschüssen.

3.2.3 Rechtmässiger Bezug

Alle RSD verlangen die Rückerstattung von rechtmässig bezogener materieller Hilfe. Siebzehn RSD verlangen systematisch eine Rückerstattung, wenn sich die Personen wieder in einer besseren Vermögenssituation befinden, und vier RSD wenden diese Anforderung durch eine Triage an. Diese vier RSD sind der Ansicht, dass ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialempfänger nach dem Austritt aus dem System in der Regel ein zu geringes Einkommen erzielen, und berücksichtigen die Komplexität der Fälle und die Verfahrenskosten. Als Gründe werden Zeit- und Ressourcenmangel genannt. Diese Anmerkungen stammen hauptsächlich von kleinen RSD. Zudem sei es oft schwierig oder gar unmöglich, Informationen über Personen zu erhalten, die den Kanton verlassen haben.

Dies erklärt eine gewisse Ungleichheit in der Handhabung zwischen den Sozialdiensten. Ein einziger RSD verlangt die Rückerstattung unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe. Die anderen haben einen Zeitraum festgelegt, bevor sie das Verfahren einleiten. Dieser Zeitraum beträgt entsprechend den Empfehlungen der SKOS in der Regel ein Jahr.

Bei einer positiven Antwort auf die Rückerstattungsforderung wird die betreffende Person bei sechs RSD in den Sozialdienst eingeladen, während bei 13 RSD die Person bei der Analyse des Dossiers nicht anwesend ist. In allen Fällen ist das rechtliche Gehör zu gewähren.

Zwischen den einzelnen Sozialdiensten bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich der Person, der die Aufgabe zukommt, die Analyse durchzuführen. Häufig ist es die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter. Manchmal ist es das Sekretariat oder sogar die Leiterin oder der Leiter des Sozialdienstes. Dies lässt sich, wie bereits erwähnt, auch mit der Grösse des Sozialdienstes und der vorgenommenen Aufteilung zwischen Verwaltungs- und Fachpersonal erklären.

Dreizehn RSD kontrollieren regelmässig das Konkursregister, um zu prüfen, ob mögliche Erbverzicht vorliegen.

Vierzehn RSD kontrollieren regelmässig die Todesfälle, um zu überprüfen, ob eine Person verstorben ist, die früher Sozialhilfe bezogen hat, mit dem Ziel, die Rückerstattung gegebenenfalls bei den Erben einzufordern.

Bezüglich der Betreibungen von rechtmässig bezogener Hilfe verhält es sich wie folgt:

- > neun RSD leiten keine Schritte zur Betreibung ein
- > sieben RSD machen dies «nicht häufig»
- > drei RSD machen dies bei 5 % der betreuten Fälle
- > zwei RSD machen dies bei 10 % der betreuten Fälle

Diese Unterschiede in der Praxis lassen sich mit denselben Gründen erklären, die zuvor von den RSD genannt wurden.

4 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe

4.1 Einnahmen aus Rückerstattungen

Im Jahr 2019 belief sich die Gesamtsumme der Rückerstattungen auf 16 250 297 Franken.

In diesem Kapitel werden zunächst die Einnahmen für jede Art von Rückerstattung dargestellt und dann in Relation zu den eingesetzten Ressourcen gesetzt (Rückforderungen, Mahnungen, Bearbeitung). Danach geht das Kapitel kurz auf die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht ein und, schliesslich, auf die Situation während der Pandemie; eine Frage, die im Postulat aufgeworfen wurde.

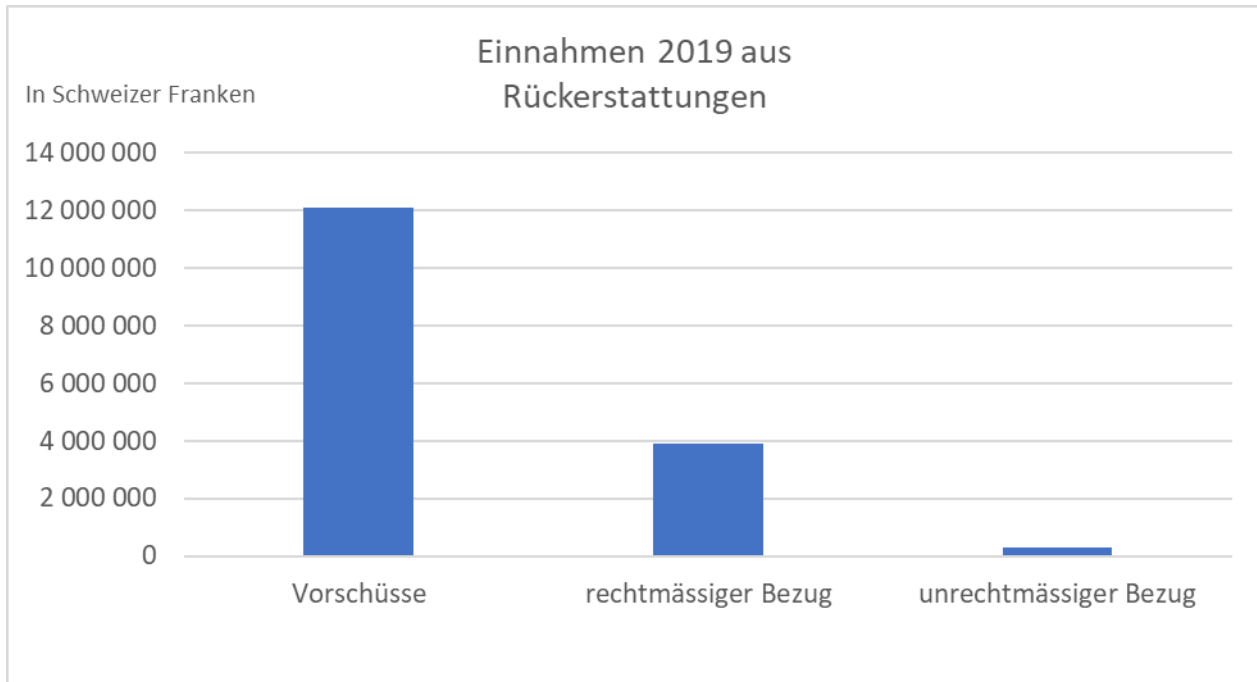


Abb. 1

4.1.1 Unrechtmässiger Bezug

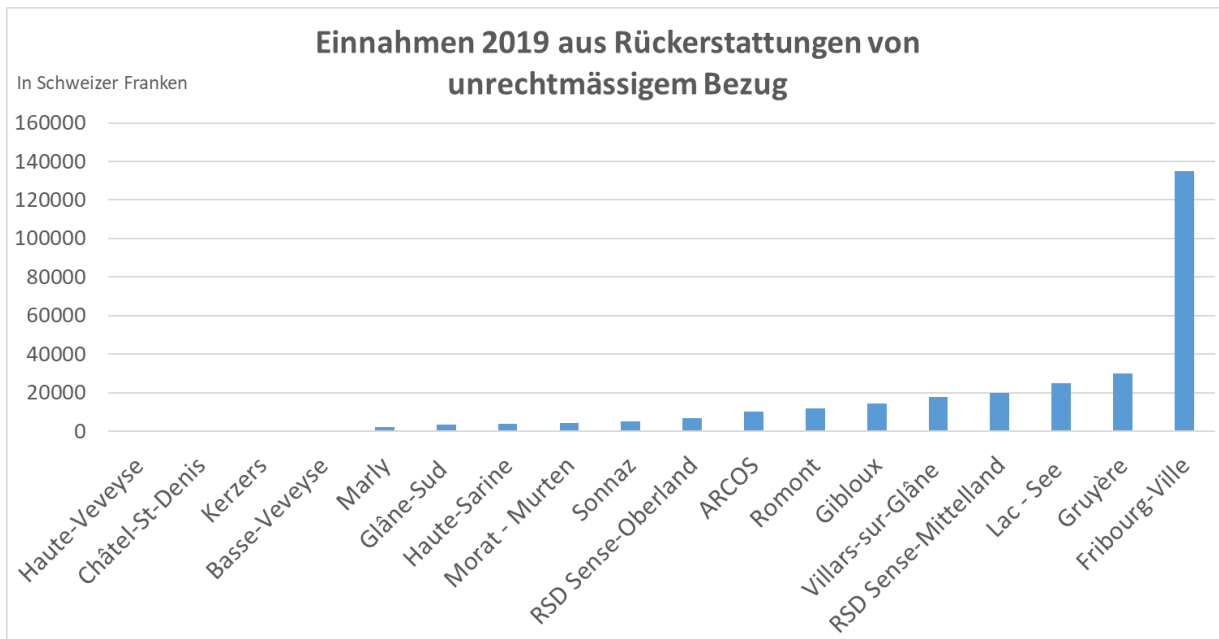


Abb. 2

Im Jahr 2019 beläuft sich die Summe aller von den RSD eingenommenen Rückerstattungen unrechtmässiger Bezüge auf 288 420 Franken (drei RSD konnten keinen Betrag angeben). Dies entspricht durchschnittlich 2 % der eingenommenen Rückerstattungen und weniger als 1 % der ausbezahlten materiellen Hilfe. In den Sozialdiensten betreffen diese Rückerstattungen nur 5 % der aktiven Fälle (Fälle, für die im Laufe des Jahres mindestens eine Transaktion stattgefunden hat).

4.1.2 Vorschüsse

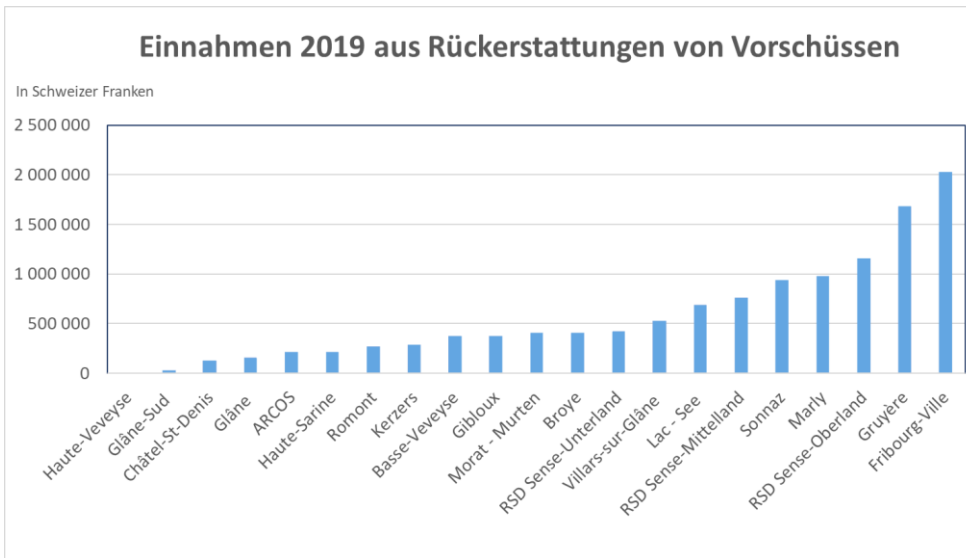


Abb. 3

Die Summe aller Rückerstattungen von Vorschüssen, die von den 21 RSD im Jahr 2019 eingenommen wurden, beläuft sich auf 12 081 515 Franken. Dieses Ergebnis entspricht 74 % aller Rückerstattungen für materielle Hilfe.

Die aus den Vorschüssen zurückerhaltene Summe entspricht 28 % der gesamten gewährten materiellen Hilfe vor der Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden. Mit anderen Worten: Mehr als ein Viertel der gesamten gewährten materiellen Hilfe wird als Rückübertragung von Vorschüssen wieder eingezogen.

Die Rückerstattung von Vorschüssen betrifft im Durchschnitt 40 % der aktiven Fälle.

4.1.3 Rechtmässiger Bezug

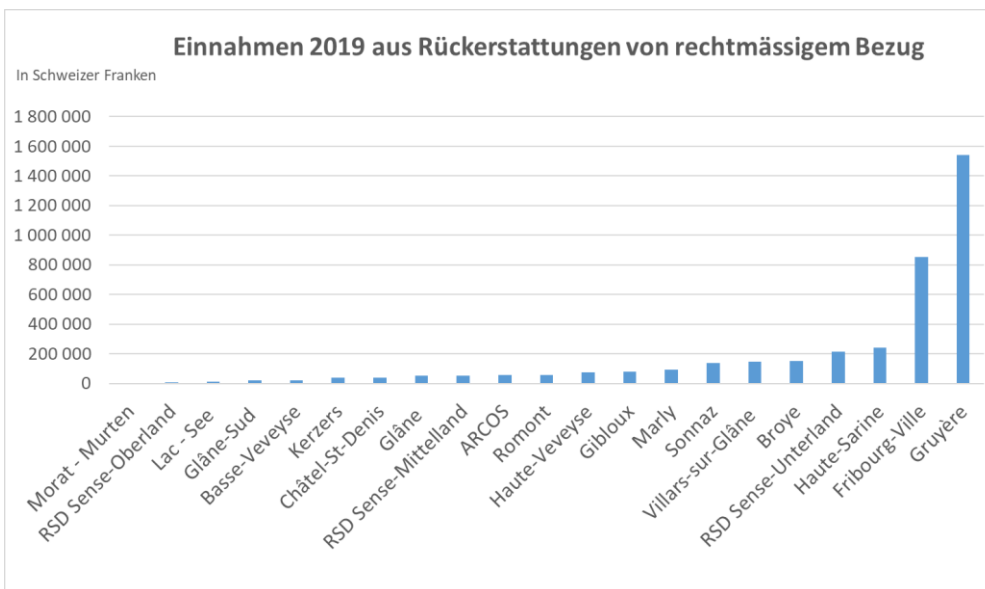


Abb. 4

Die Gesamtsumme aller Rückerstattungen von rechtmässig bezogener materieller Hilfe, die von den 21 RSD im Jahr 2019 eingenommen wurden, beläuft sich auf 3 880 362 Franken. Dies entspricht 24 % der eingenommenen Rückerstattungen und entspricht 9 % der ausbezahlten materiellen Hilfe.

Die rechtmässig bezogene materielle Hilfe muss zurückerstattet werden, wenn die Person zu Vermögen gelangt und sich dadurch *in günstigen Verhältnissen*⁸ befindet. Diese werden entweder bei Vermögensanfall, zum Beispiel durch Erbschaft, Schenkung oder Lotteriegewinn, oder durch Erwerbstätigkeit ermöglicht.

Bei diesen Rückerstattungen stammen 1 660 470 Franken aus einer Erwerbstätigkeit. Dieser Betrag ist eine Schätzung basierend auf elf RSD, welche die Rückerstattungen aufgrund einer Erwerbstätigkeit ermitteln können. Nach dieser Schätzung würde die Rückerstattung von Erwerbseinkommen 43 % der Rückerstattungen von rechtmässig bezogener materieller Hilfe betragen, was 10 % aller Rückerstattungen entspricht (vgl. Abb. 7). Diese Schätzungen sind mit Vorsicht zu betrachten, da sie nur auf der Hälfte der RSD abstützen.

Die anderen Rückerstattungen aus rechtmässigem Bezug stammen aus Erbschaften, Schenkungen oder Lotteriegewinnen. Im Jahre 2019 betrugen sie 2 219 892 Franken; dies entspricht 57 % aus Rückerstattungen aus rechtmässigem Bezug und 14 % aus einkassierten Rückerstattungen, und entspricht 5 % der geleisteten materiellen Hilfe.

Basierend auf dieser Unterscheidung kann der konkrete Anteil aus Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit gemäss den RSD eingeschätzt werden, wie in folgenden Beispielen:

- > Für den RSD Greyerz würden die Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit 250 650 Franken im Jahr 2019 betragen. Im Verhältnis zu den Rückerstattungen an den RSD Greyerz wäre dies ein Anteil von 16 %, was 3 % der von diesem Sozialdienst geleisteten materiellen Hilfe entspricht.
- > Für den Sozialdienst der Stadt Freiburg würde sich der Anteil für das Jahr 2019 auf 419 000 Franken belaufen, was 6 % der von diesem Dienst gewährten materiellen Hilfe entspricht.
- > Für den Sozialdienst der Boye würde der Anteil der Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit rund 50 000 Franken pro Jahr betragen, das heisst 1,4 % der von diesem RSD geleisteten materiellen Hilfe.

Bei den Sozialdiensten betraf die Rückerstattung aus Einkommen und Vermögen durchschnittlich 33 % der aktiven Fälle. Vier RSD führten auf Antrag eines Hilfeempfängers einen Schulderlass durch. Insgesamt wurden 41 Schulderlasse für einen total eingenommenen Betrag von 320 045 Franken gewährt.

4.2 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen

In den Sozialdiensten ist die für die Umsetzung der Rückerstattungen vorgesehene Dotation an Vollzeitäquivalenten (VZÄ) manchmal schwierig festzustellen, weil sie oft integrierender Bestandteil des Pflichtenheft der Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter und des Verwaltungspersonals ist. Die folgenden Ergebnisse basieren auf den Schätzungen der RSD und liefern eine Grössenordnung.

4.2.1 Unrechtmässiger Bezug

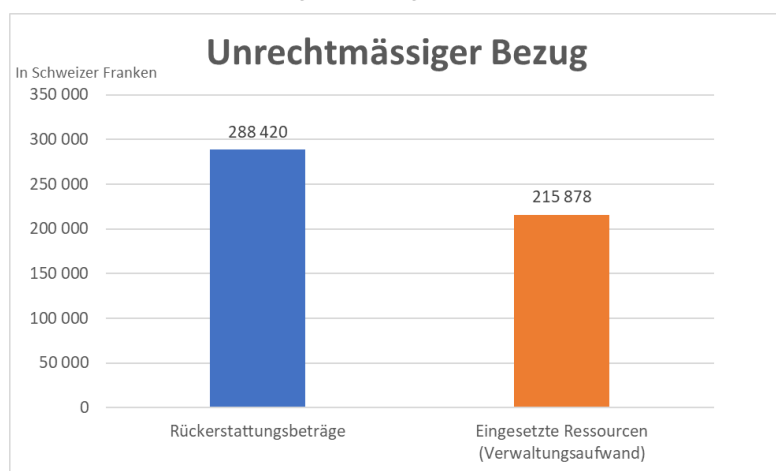


Abb. 5

⁸ Vgl. SKOS-Richtlinien E.2.1, Günstige Verhältnisse

Die RSD verfügen über rund 0,1 VZÄ pro Sozialdienst, die für die Umsetzung der Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Beträgen zuständig sind.

Auf der Grundlage der von den RSD kommunizierten Beträge und nach Extrapolation belaufen sich die jährlichen Kosten (Personal, IT-Kosten usw.), die den 21 RSD für die Rückerstattung unrechtmässiger Bezüge entstehen, auf insgesamt 215 880 Franken bei geschätzten Gesamteinnahmen von 288 420 Franken. Die Ressourcen, die eingesetzt werden, um unrechtmässige Bezüge zurückzuerhalten, erweisen sich somit als verhältnismässig gross.

4.2.2 Vorschüsse

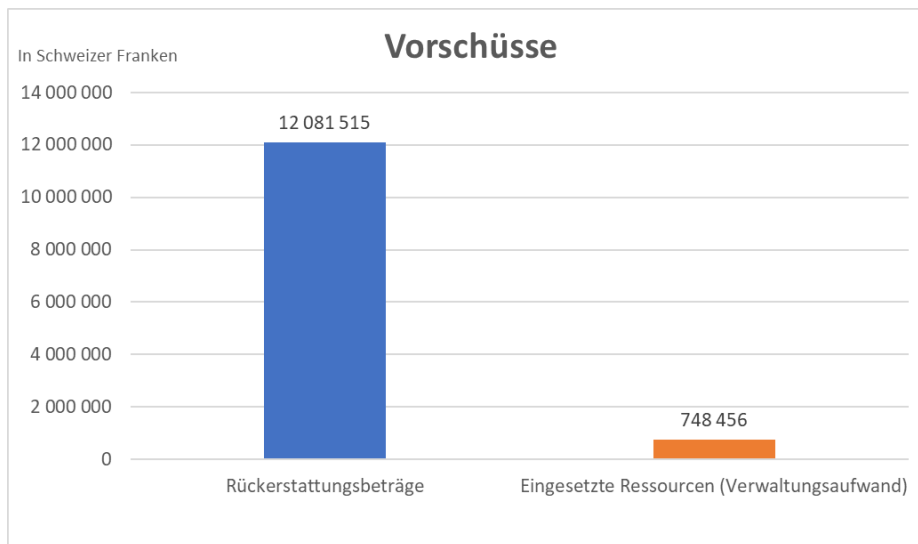


Abb. 6

Die für die Rückerstattung der Vorschüsse vorgesehene Personaldotation beträgt durchschnittlich 0,35 VZÄ pro RSD. Der jährliche Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattung der Vorschüsse beläuft sich gemäss den RSD auf insgesamt 748 460 Franken. Vergleicht man den Verwaltungsaufwand mit den Einnahmen, die jährlich durch die Rückübertragung der Vorschüsse erzielt werden, erweist sich das Geschäftsjahr mit Gesamteinnahmen von 12 081 515 Franken als rentabel.

4.2.3 Rechtmässiger Bezug

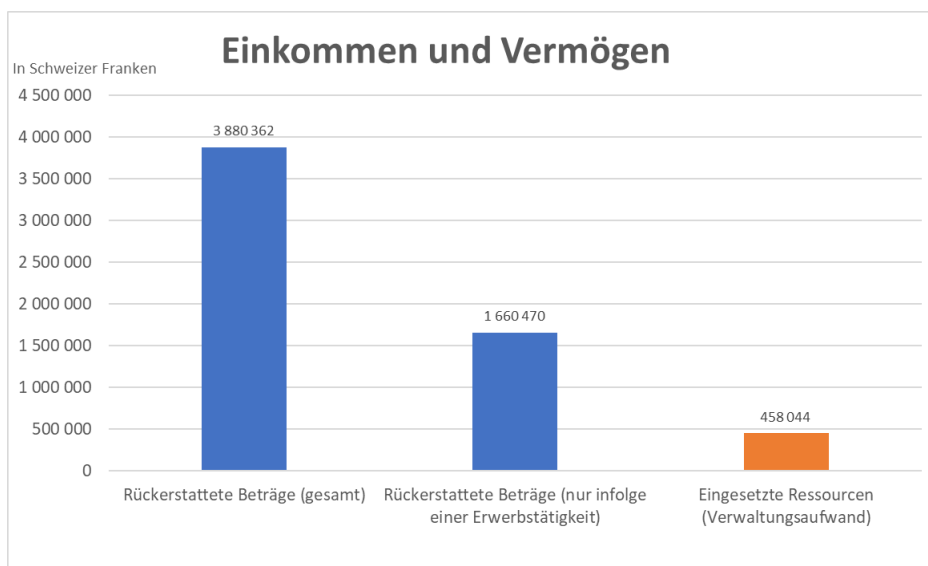


Abb. 7

Die Personaldotation für die Rückerstattung der rechtmässig bezogenen materiellen Hilfe beträgt durchschnittlich 0,2 VZÄ pro RSD. Die jährlichen Kosten belaufen sich auf 458 044 Franken bei Einnahmen von 3 880 362 Franken (davon 1 660 470 Franken aus Einkommen). Aus buchhalterischer Sicht ist das Ergebnis somit positiv.

4.2.4 Fazit

Die verschiedenen Arten von Rückerstattungen und die Anteile sind in untenstehender Tabelle zusammengefasst. Die vorgängige Analyse berücksichtigt ebenfalls den Verwaltungsaufwand der Rückerstattungen. Bei der **Rückerstattung unrechtmässig Bezüge** scheinen die Aufwendungen praktisch genauso hoch wie die zurückerhaltenen Beträge. Bei den **Vorschüssen** ist der Aufwand im Vergleich zu den rückwirkend eingenommenen Beträgen gering. Was die **rechtmässigen Bezüge** betrifft, so werden jährlich rund 450 000 Franken aufgewendet, um etwa 3,8 Millionen Franken zurückzuerlangen, von denen 1,6 Millionen Franken aus Erwerbstätigkeit stammen.

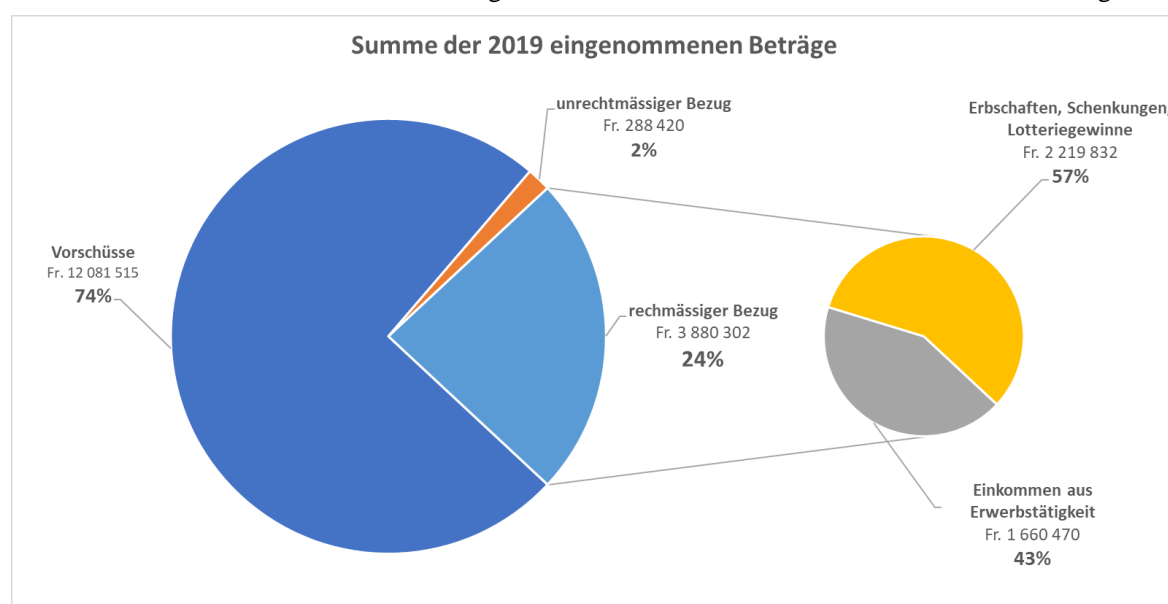


Abb. 8

Insgesamt liegen die erstatteten Beträge weit über den Kosten, die durch das Rückerstattungsverfahren entstehen. Der Anteil der Kosten, die für die Rückerstattungen aufgewendet werden müssen, variiert natürlich je nach Art der Rückerstattung. Manche Rückerstattungen erfordern nur wenig Verwaltungsaufwand, so dass grosse Beträge mit geringem Aufwand zurückgefordert werden können. Dies ist zum Beispiel bei Vorschüssen der Fall. Bei anderen ist es umgekehrt. In jedem Fall aber lohnt sich die Rückerstattung. Die RSD weisen dennoch darauf hin, dass die Rückerstattungen für gewinnbringende Tätigkeiten die komplexesten und kostspieligsten Schritte nach sich ziehen. Zunächst ist die Situation der Person, die aus der Sozialhilfe ausgetreten ist, zu beurteilen und eine Bilanz ihrer Ressourcen zu erstellen. Anschliessend gilt es, einen Plan zur Rückerstattung zu erstellen und diesen zu befolgen. Wenn sich die Person weigert, den Plan einzuhalten, ist ein Rechtsverfahren einzuleiten. In einigen Fällen, wie bereits erwähnt, reicht das Verfahren bis zur Betreibung. Die Verfahrensschritte der Rückforderung sind noch schwieriger, wenn die Person die Gemeinde oder den Kanton verlassen hat.

In Bezug auf die Umsetzung der Rückerstattungspflicht durch die RSD zeigt die Umfrage, dass die Praktiken der RSD bezüglich Rückerstattung heute relativ homogen geworden sind und sich an den Empfehlungen der SKOS orientieren. Zur Erinnerung: 2010 hatte das KSA bereits eine Evaluation der Rückerstattungspraxis der RSD durchgeführt und die GSD hatte bei dieser Gelegenheit an die in diesem Bereich anzuwendenden Empfehlungen erinnert. In der Folge machte das KSA die RSD immer wieder auf diese Empfehlungen aufmerksam, durch das Verzeichnis der Sozialhilferichtlinien und -verfahren, bei Überprüfungen, anlässlich von Konferenzen der RSD-Leiterinnen und -Leiter und im Rahmen von Besuchen bei den Sozialhilfebehörden. Dies führte zu einer Harmonisierung der RSD-Praktiken.

4.3 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht

In Ergänzung der geschätzten Auswirkungen der Rückerstattungspflicht gilt es, nebst Gewichtung von Einnahmen und Verwaltungsaufwand folgende weitere Auswirkungen zu erwähnen:

4.3.1 Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung

Die Rückerstattungspflicht hemmt die Austritte aus der Sozialhilfe und die sozio-professionelle Wiedereingliederung. Die RSD und die spezialisierten Sozialdienste weisen auf die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen von Personen hin, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Die Personen befürchten, dass sie nach dem Austritt aus der Sozialhilfe weniger Mittel zur Verfügung haben. Diese Befürchtung ist begründet und wird durch eine vom KSA in Auftrag gegebene Studie über Schwelleneffekt⁹ bestätigt. Die Studie zeigt Fälle auf, in denen die Person unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe finanziell schlechter gestellt ist. Dies ist auf die neuen Kosten zurückzuführen, die von der Person nach dem Austritt aus der Sozialhilfe zu tragen sind, wie beispielsweise der Anteil der KVG-Prämien, der in den Sozialhilfeleistungen enthalten ist, oder die Steuern, die während des Sozialhilfebezugs ausgesetzt waren. Kommt der zurückzuerstattende Betrag der Sozialhilfe hinzu, so hat die Person ein Einkommen, das höchstens dem betriebsrechtlichen Existenzminimum entspricht, also nahe an der Sozialhilfe liegt. Schliesslich ist das Einkommen der Person, die eine Arbeit aufgenommen hat und unabhängig geworden ist, kaum höher als dasjenige, das ihr während des Sozialhilfebezugs zur Verfügung stand. Die Betroffenen sind sich diesem Risiko bewusst; und sie wissen, dass ihr Gehalt aufgrund ihrer geringen Qualifikation oft beschränkt ist, und zögern daher, sich auf ein berufliches Projekt einzulassen. Hierbei handelt es sich um negative Arbeitsanreize¹⁰. Die Auswirkungen der zusätzlichen Lasten beim Austritt aus der Sozialhilfe können durch das System des Freibetrags auf das Erwerbseinkommen¹¹ begrenzt werden, das gegebenenfalls angepasst werden sollte.

Zu beachten ist, dass sich dieses Phänomen auch auf die Dauer der Sozialhilfe auswirken kann. Die Statistik zeigt deutlich, dass der Zeitraum, in dem Personen materielle Hilfe benötigen, tendenziell zunimmt. Der Anteil der Fälle, die seit mehr als sechs Jahren aktiv sind, stieg nach und nach von 9,2 % im Jahr 2006 auf 22,2 % im Jahr 2019, was auch ein Anstieg der Sozialhilfekosten bedeutet.

4.3.2 Ressourcen in den RSD

Die Ressourcendotationen der RSD sind nicht homogen. Ein Teil der Ressourcen, die für Rückerstattungen vorgesehen sind, könnte zur nachhaltigen Stärkung der Austritte aus der Sozialhilfe eingesetzt werden. Dieses Argument wird insbesondere von den kleinen Sozialdiensten regelmässig geltend gemacht: Die Massnahmen zur Kontrolle der Rückerstattungen bindet Ressourcen, die für die soziale Betreuung eingesetzt werden könnten. Die Betreuung wirkt sich indessen positiv auf die soziale und berufliche Eingliederung und die Austritte aus der Sozialhilfe aus.

Neuere Studien kommen tatsächlich zum Schluss, dass eine Erhöhung der persönlichen Hilfe dazu beiträgt, die Anzahl der Dossiers und die Verwaltungsaufgaben zu verringern, weil die Austritte aus der Sozialhilfe beschleunigt werden.¹² Diese Feststellung ist in Zusammenhang zu bringen mit den Dotationen der RSD, wobei hervorzuheben ist, dass die Gemeinden die Personaldotationen der RSD in den vergangenen Jahren nicht mehr erhöht haben.

4.3.3 Rückerstattungspflicht: Faktor für Verzicht auf Sozialhilfe?

Im Postulat wird die Frage aufgeworfen, ob die Anzahl der Personen, die aufgrund der Rückerstattung auf die Sozialhilfe verzichten, geschätzt werden könne. Der Staatsrat ist nicht in der Lage, eine Antwort in Zahlen zu geben, weil diese Daten sehr schwer zu erheben sind. Personen, die sich dafür entscheiden, keine Sozialhilfe zu beantragen, bleiben *de facto* unter dem Radar. Dennoch können die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht auf Personen, die

⁹ *Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg* (Zusammenfassung: Studie zu Schwelleneffekten und negativen Auswirkungen auf die Aktivität im Kanton Freiburg), Interface, 6. September 2021

¹⁰ ebd., S. 6

¹¹ Verordnung über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (SGF 831.0.12), Artikel 5

¹² Siehe insbesondere die Studie ESER DAVIOLO *et alii* 2017, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

auf den Sozialhilfeantrag verzichten, gestützt auf die jüngsten schweizerischen Studien über den Nichtbezug von Sozialhilfe¹³ sowie der Informationen berücksichtigt werden, die bei den RSD und dem Schalter *Freiburg für alle* gesammelt wurden.

Gemäss den Studien ist die Unkenntnis der bestehenden Leistungen der Hauptgrund für den Verzicht. Die Rückerstattungspflicht wird bei den anderen Gründen genannt. Die Rückerstattungspflicht kann folgende Befürchtungen auslösen:

- > **Überschuldung:** Sie betrifft vor allem Personen, die noch keine (oder nur wenige) Schulden haben, und die befürchten, in die finanzielle Abhängigkeit abzugleiten.
- > **Verlust der Aufenthaltsbewilligung:** Ausländische Personen befürchten, dass die eingegangenen Schulden beim Sozialdienst eine ungünstige Rolle im Verfahren zur Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung spielen könnte. Tatsächlich ist die Abhängigkeit von der Sozialhilfe gemäss Artikel 62 Abs. 1 Bst. e des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR142.20; AIG) ein Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung). Dasselbe gilt für Inhaberinnen und Inhaber einer C-Bewilligung, das heisst nach 15 Jahren rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz, wenn sie dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).¹⁴ Ein solcher Widerruf der Bewilligung muss jedoch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.
- > **Die stigmatisierende Wahrnehmung der Schulden beim Sozialdienst:** Die Aufnahme von Schulden beim Sozialdienst kann von einigen Menschen als stigmatisierend und beschämend empfunden werden. Sie verschulden sich lieber bei Menschen in ihrem Umfeld oder lassen sich sogar lieber betreiben, als Sozialhilfe zu beantragen.
- > **Gefährdung der sozio-professionellen Wiedereingliederung:** Weil die Personen dauerhaft der Allgemeinheit gegenüber verpflichtet sind, fürchten sie um ihren Arbeitsplatz. Sie haben Angst, entweder ihre Arbeitsstelle zu verlieren oder nicht eingestellt zu werden, weil die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber misstrauisch ist.

Der Nichtbezug von Sozialhilfe kann die Situation verschlechtern und sich als kostspielig erweisen. Wie die RSD und *Freiburg für alle* anmerken, stellen die Betroffenen bei finanziellen Problemen nämlich zunächst die Bezahlung von Steuern und Krankenversicherungen ein und begleichen, soweit möglich, die Miete. Anschliessend versuchen sie, sich Geld aus dem Familien- oder Freundeskreis zu leihen, wobei es sich jedoch oft um punktuelle Ressourcen handelt.¹⁵ Diese Feststellung macht auch Caritas Freiburg, eine der Institutionen, die im Rahmen der Verordnung vom 3. Juni 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind [SGF 821.40.72] mit der Verteilung von lebensnotwendiger Hilfe beauftragt wurde. Zweitens häufen sich die gesundheitlichen Probleme. Eine Genfer Studie berichtet von einer psychischen Anfälligkeit, die in Angstgefühlen und Depressionen zum Ausdruck kommt.¹⁶ Sie stellt auch eine Chronifizierung der Beschwerden fest.¹⁷ Die Menschen unterlassen jegliche Prävention, verzichten auf medizinische Versorgung oder zögern diese so lange wie möglich hinaus und gehen, wenn es notwendig wird, in gesundheitlich sehr problematischen Situationen in die Notaufnahme. Bei Kindern und Jugendlichen wirken sich verschlechterte Lebensbedingungen, finanzielle Schwierigkeiten und soziale Isolation auf

¹³ Siehe namentlich *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* (Nichtbezug von Sozialhilfe in Genf. Welche Anpassungen des sozialen Schutzes hinsichtlich der Erwartungen von Familien in prekären Situationen?), Barbara Lucas *et al.*, 2019; «Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz», Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, 2022.

¹⁴ Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (admin.ch), Staatssekretariat für Migration SEM, 2022.

¹⁵ *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité*, Barbara Lucas *et al.*, 2019, S. 163-164 (vgl. FN 13)

¹⁶ ebd., S. 131

¹⁷ ebd., S. 133

ihre Entwicklung aus und behindern ihren Lernprozess.¹⁸ Die Folgen dieser Spirale können der Verlust der Unterkunft sein.

Durch den Verzicht, die RSD aufzusuchen, verlieren die Personen ausserdem die Möglichkeit, persönliche Hilfe in Form von Beratung und Orientierungshilfe zu erhalten, die zu einer Verbesserung ihrer Situation beitragen könnte. Die persönliche Hilfe ist nämlich eine Leistung der Sozialhilfe, die der materiellen Hilfe vorausgeht und darauf abzielt, eine Verschlechterung der Situation zu verhindern.

Wenn Personen schliesslich in die Situation geraten, Sozialhilfe beantragen zu müssen, stellen die RSD häufig gravierende Verschlechterungen fest und müssen in sehr komplexen Situationen intervenieren. Mit einer schnelleren Intervention der Sozialhilfe, insbesondere der persönlichen Hilfe, könnte diese Verschlechterung der Situationen und die damit verbundenen sozialen und finanziellen Folgen verhindert oder abgeschwächt werden, die sich negativ auf das gesamte System auswirken, sei es in Form von Betreibungen, Gesundheitskosten oder der Mobilisierung des sozialen Netzwerkes. Der Nichtbezug von Leistungen wirkt sich negativ auf die soziale Kohäsion aus.

Die Rückerstattungspflicht trägt wahrscheinlich, wenn auch in einem nicht genau definierbaren Ausmass zum Phänomen des Nichtbezugs bei. Es ist schwierig, abzuschätzen, wie viele Personen durch die Rückerstattungspflicht davon abgehalten werden, Sozialhilfe zu beantragen. Der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg hat 4836 armutsbetroffene Personen gezählt, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden. Es ist nicht möglich, die finanziellen Folgen des Verzichts auf Sozialhilfe für diese Personen zu ermitteln.

4.4 Anwendung während der COVID-19-Krise

Während der Gesundheitskrise sistierte nur ein RSD die Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen materiellen Hilfe. Die Sistierung war jedoch nur vorübergehend und die Rückerstattung unrechtmässiger Bezüge wurde während der wirtschaftlichen Erholung eingefordert.

Kein RSD reduzierte die Anforderungen für die Rückerstattung von Vorschüssen. Dies ist leicht zu erklären, denn diese Rückerstattung sind nicht die Konsequenz einer Erwerbstätigkeit, sondern sind – wie oben dargelegt – von einem leistungspflichtigen Dritten geschuldet. Diese Rückerstattungen gefährden daher die berufliche Wiedereingliederung nicht.

Bezüglich Rückerstattung der rechtmässig bezogenen materiellen Hilfe (die das Einkommen beinhaltet) haben während der durch COVID-19 verursachten Krise etwa zehn RSD die Anforderungen in Sachen Rückerstattung gesenkt.

All diese Massnahmen wurden in einem beschränkten Zeitraum realisiert und waren vorübergehend; daher können ihre finanziellen Auswirkungen nicht eingeschätzt werden.

5 Grundsatz der Rückerstattungspflicht

Die Sozialhilfe ist die älteste Leistung der sozialen Sicherheit. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Rückerstattungspflicht eine Voraussetzung ist, die schon seit jeher mit dem solidarischen System der Sozialhilfe einhergeht.

¹⁸ ebd., S. 165

5.1 Voraussetzung der Rückerstattung

Die Rückerstattungspflicht stützt sich auf die Finanzierungsart dieser Leistung, durch Steuererhebungen. Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Diese Leistung hängt im Gegensatz zu den Sozialversicherungen von den Bedürfnissen der Person ab und wird bedarfsabhängig nach dem Prinzip der Subsidiarität entrichtet. Im Gegenzug verlangt das Gemeinwesen die Rückerstattung der Hilfe.

Die Rückerstattungspflicht bezieht sich auf den Grundsatz der Verantwortlichkeit, der nicht nur in der Sozialhilfe, sondern generell für das gesamte System der sozialen Sicherheit und damit auch für die Sozialversicherungen gilt. Diese Pflicht erinnert an die Voraussetzung an jede und jeden, alles dafür zu tun, um aus eigenen Mitteln für den eigenen Bedarf aufzukommen. Die Rückerstattungspflicht soll dazu anregen, nur als letztes Mittel auf die Sozialhilfe zurückzugreifen.

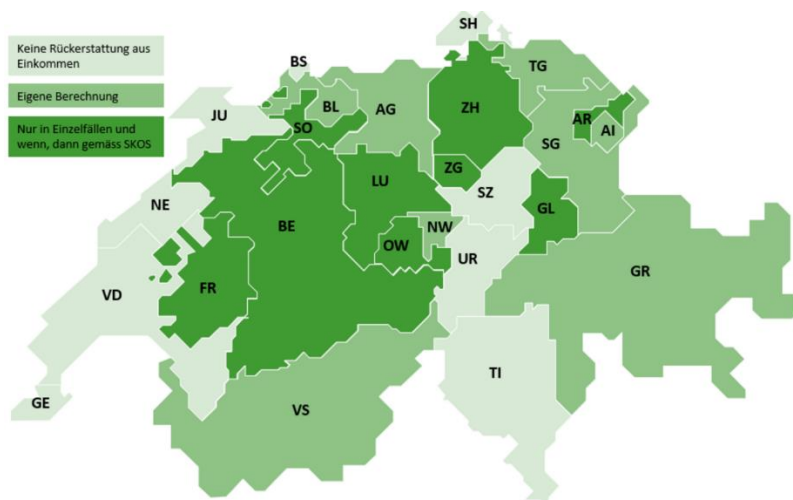
Gemäss Grundsatz der Existenzsicherung, verankert in Artikel 12 der Bundesverfassung sowie Artikel 36 der Verfassung des Kantons Freiburg, hat jede Person, die in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Heute haben sich vielfache sozioökonomische Umwälzungen eingestellt, die Sozialrisiken haben sich entwickelt und die Sozialhilfe betrifft immer mehr Personen, beispielsweise aufgrund von Gesundheitsproblemen, Scheidung oder Arbeitslosigkeit, insbesondere Menschen über 55 Jahren. Die Sozialhilfe wird weitgehend dazu verwendet, die Lücken des Sozialsicherheitssystems zu füllen. Für die Gemeinschaft ist die Rückerstattungspflicht somit eine Garantie, die dazu beiträgt, die Rolle der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit zu erhalten.

Die Sozialhilfe ist eine Garantie für die Gemeinschaft angesichts der Unwägbarkeiten, mit denen jede und jeder konfrontiert werden kann; aber sie ist auch mit Kosten verbunden. Die Rückerstattungspflicht trägt dazu bei, den Preis zu akzeptieren, der für diese Garantie zu zahlen ist. Zudem stellt sie eine Absicherung gegen das Betrugsrisiko dar.

5.2 Anwendung in anderen Kantonen

Die SKOS führt alle zwei Jahre ein Monitoring zur Umsetzung der Richtlinien in den Kantonen und Gemeinden der Schweiz durch. Aus ihrem letzten Monitoring, das 2021 durchgeführt und 2022 veröffentlicht wurde, geht hervor, dass zehn Kantone eine Rückerstattung aus Erwerbseinkommen vorsehen und die Höhe gemäss den Empfehlungen der SKOS berechnen. Weitere acht Kantone verlangen im Falle von günstigen Verhältnisse aufgrund von Erwerbseinkommens keinerlei Rückerstattung der rechtmässig bezogenen Sozialhilfe. Fünf Kantone verwenden eigene Berechnungsgrundlagen mit teils tiefen Einkommensgrenzen. Drei Kantone machten keine Angaben.¹⁹



Quelle: SKOS, Monitoring Sozialhilfe 2021

Abb. 9: Rückerstattung der Sozialhilfe aufgrund von Erwerbseinkommen

¹⁹ SKOS, Monitoring Sozialhilfe 2021, aktualisiert am 26. September 2022

Kein Kanton verzichtete auf die Rückerstattung von Vorschüssen oder von unrechtmässig bezogenen Hilfen. Darüber hinaus muss die Sozialhilfe in allen Kantonen zurückgezahlt werden, wenn die Empfängerin oder der Empfänger in den Besitz von Vermögen gelangt (insbesondere Erbschaften, Spenden und Lotteriegewinne). Schliesslich betrifft die Abschaffung oder Einschränkung der Rückerstattungspflicht in den Kantonen, die diese Bestimmung kennen, nur die Sozialhilfe, die rechtmässig bezogen wird, wenn eine günstige Situation im Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit besteht. Einige Kantone haben kürzlich auf die Rückerstattung in diesen Fällen verzichtet, wie der Kanton Wallis im Jahr 2020, oder bereits früher, wie der Kanton Waadt im Jahr 2006 oder der Kanton Neuenburg im Jahr 1996.

6 Schlussbemerkungen

In Freiburg, wie in allen Schweizer Kantonen, kennt die Sozialhilfe eine Unterscheidung zwischen der Rückerstattung von zu Unrecht erhaltener Hilfe, der Rückerstattung von rechtmässig erhaltener Hilfe und der Rückerstattung von Vorschüssen.

Mit diesem Bericht soll die Anwendung der im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Rückerstattungspflicht als Antwort auf die Fragen des Postulats 2021-GC-130 bewertet werden. Im Bericht wird festgestellt, dass die RSD des Kantons die gesetzlichen Bestimmungen über die Rückerstattung anwenden. Insgesamt halten sie sich an die Empfehlungen der SKOS, wie sie von der GSD in ihrem Rundschreiben vom 28. März 2011 in Erinnerung gerufen wurden. In Bezug auf den rechtmässigen Bezug gewähren die RSD in der Regel eine Frist, bevor sie die Rückerstattung verlangen, und es wird ein erweitertes Budget aufgestellt, um festzustellen, ob die Person in der Lage ist, die Rückzahlung zu leisten, und welche Modalitäten angemessen sind. Das KSA überwacht die Anwendung dieser Empfehlungen insbesondere anlässlich der Revisionen in den RSD.

Die erstatteten Beträge übersteigen bei weitem die Kosten, die durch das Rückerstattungsverfahren entstanden sind. Im Jahr 2019 beläuft sich die Summe aller Rückerstattungen auf 16 250 297 Franken, während die Kosten für die Einkassierung dieser Rückerstattungen auf 1 422 378 Franken geschätzt werden, was 9 % der gesamten Rückerstattungen entspricht. Der Verwaltungsaufwand variiert je nach Art der Rückerstattung. Bei einigen sind nur wenige Schritte erforderlich und grosse Beträge werden mit geringem Aufwand wieder eingezogen. Dies ist zum Beispiel bei Vorschüssen der Fall. Rückerstattungen aus Erwerbstätigkeit führen hingegen zu umfangreicheren und teureren Schritten, die manchmal sogar zu einem Strafverfahren führen können.

Von den verschiedenen Arten der Rückerstattung könnte eine Einschränkung oder gar Abschaffung der Rückerstattungspflicht nur für rechtmässig bezogene Hilfe in Betracht gezogen werden, wenn die Person durch eine Erwerbstätigkeit in eine günstige wirtschaftliche Lage gerät. Die in diesem Fall zurückgeforderten Beträge werden für 2019 auf 1 660 470 Franken geschätzt, was 10 % aller Rückerstattungen entspricht. Dieser Betrag umfasst einen Anteil von 40 %, der dem Staat zusteht (664 188 Franken), und 60 %, der den Gemeinden zusteht (996 282 Franken). Wie von der SKOS empfohlen, hat die Hälfte der Schweizer Kantone auf diese Art der Rückerstattung verzichtet, wie z. B. das Wallis im Jahr 2020 oder Neuenburg im Jahr 1996.

Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass die Rückerstattungspflicht eine inhärente Anforderung des Solidaritätssystems ist, das durch die Sozialhilfe gewährleistet wird. Die Rückerstattungspflicht stützt sich auf die Finanzierungsart dieser Leistung, durch Steuererhebungen. Die Gemeinschaft sorgt auf diese Weise dafür, dass jeder, der in Not gerät, Hilfe erhält, und garantiert so ein letztes Netz für das System der sozialen Sicherheit. Im Gegenzug verlangt das Gemeinwesen die Rückerstattung der Hilfe. Diese Verpflichtung beruht ausserdem auf dem Grundsatz der Verantwortlichkeit, der generell auf das gesamte System der sozialen Sicherheit anwendbar ist. Sie erinnert an die Anforderung an jede und jeden, alles dafür zu tun, um aus eigenen Mitteln für den eigenen Bedarf aufzukommen. Die Rückerstattungspflicht soll dazu anregen, nur als letztes Mittel auf die Sozialhilfe zurückzugreifen.

Andererseits ist sich der Staatsrat auch bewusst, dass die grössten Herausforderungen, mit denen die Sozialhilfe heute vor dem Hintergrund der jüngsten sozioökonomischen Veränderungen konfrontiert ist, struktureller Art sind. Sechzig Prozent der Sozialhilfebeziehenden haben z. B. keine andere Ausbildung als die obligatorische Schule. Die geforderten Rückzahlungen können ein Hindernis für den Ausstieg aus der Sozialhilfe und die sozio-professionelle Wiedereingliederung darstellen. Auch wenn sie eine Arbeit haben, fällt es Menschen nach dem Bezug von Sozialhilfe schwer, eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation zu sehen, da sie neue Belastungen allein tragen müssen. Kommt dazu der Rückzahlungsbetrag der Sozialhilfe, hat die Person ein Einkommen, das dem betriebsrechtlichen Existenzminimum entspricht, d. h. einen Betrag, der nahe an der Sozialhilfe liegt. Hingegen kann die Rückerstattungspflicht manche Personen auch davon abhalten, Hilfe in Anspruch zu nehmen, obwohl sie das Recht hätten, einen Antrag auf Leistung zur materiellen Grundsicherung einzureichen. Dieser Effekt ist Teil der Problematik der Nichtbeanspruchung von Leistungen, die starke Auswirkungen haben kann: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Überschuldung, Wohnungsverlust, Auswirkungen auf die Kinder.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2023-DSAS-76

7 novembre 2023

Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea et Fasel Bruno « Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg » et sur le postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre « Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton ».

Table des matières

1	Historique et développement du rapport sur la situation sociale et la pauvreté	3
2	Evolution du contexte	4
2.1	Contexte économique	4
2.1.1	Conjoncture	4
2.1.2	Marché du travail	4
2.2	Contexte social	5
2.2.1	Population	5
2.2.2	Santé	6
2.2.3	Education, formation	7
2.2.4	Familles, générations, égalité hommes-femmes	7
2.2.5	Protection sociale	8
3	Evolution de la situation sociale	9
3.1	Composition et répartition des revenus	10
3.2	Distribution des revenus et inégalités	13
3.3	Répartition de la fortune	17
3.4	Pauvreté et risque de pauvreté	20
3.5	Chômage	27
3.6	Aide sociale	28
3.7	Transferts sociaux	29
3.8	Logement	30
3.9	Comparaison des données : constantes et évolutions	31

4	La crise sanitaire comme révélateur des précarités	31
4.1	Le manque de données et les limites des statistiques	32
4.2	Une mise en évidence du non-recours aux prestations sociales	32
4.3	Une visibilité des personnes « à flot »	34
5	Evolution du dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté	37
5.1	Les avancées depuis les pistes du premier rapport	37
5.2	Le déploiement de l'aide depuis la pandémie	40
5.2.1	La mobilisation durant la pandémie	40
5.2.2	Le travail des associations en temps ordinaires	42
5.2.3	La sollicitation accrue des associations depuis 2020	45
6	Pistes prospectives et niveaux d'action	46
6.1	Veiller	46
6.2	Lier	48
6.3	Ancrer	49
7	Conclusion	50

1 Historique et développement du rapport sur la situation sociale et la pauvreté

Suite à une première édition en 2016, le Conseil d'Etat produit son second rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg. Cette analyse répond ainsi au postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea et Fasel Bruno demandant des rapports réguliers sur la pauvreté et ses conséquences afin de mener une politique de lutte cohérente contre la pauvreté.

Le premier rapport a permis de rendre compte de la situation vécue par la population fribourgeoise en termes de revenu, de fortune et de conditions de vie. L'un des constats aux prémices de ces travaux a été la faible quantité de données disponibles. Les efforts se sont alors concentrés sur l'obtention et l'analyse des données fiscales. Cet état des lieux, surtout quantitatif, était un incontournable de la première édition pour pouvoir, aujourd'hui et à l'avenir, disposer d'outils d'analyse fiables et pérenniser la démarche avec une systématisation du suivi des indicateurs. Cela a nécessité un travail conséquent du Service de la statistique (SStat). Grâce à cet engagement, les bases statistiques du rapport sont désormais solides et permettent d'établir un monitoring quantitatif de la situation sociale du canton. Pour les prochaines éditions, ces outils seront très pertinents et pourront sans doute être combinés avec la méthodologie qui est en train d'être développée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). En effet, le monitoring de la pauvreté est une préoccupation qui s'est développée non seulement dans plusieurs cantons, mais également au niveau fédéral. Les travaux de l'OFS sont suivis par le canton de Fribourg et permettront certainement dans les prochaines années de compléter les outils cantonaux.

En commençant les travaux de la seconde édition, la reprise des indicateurs statistiques a mené à quelques écarts avec l'analyse faite dans le rapport de 2016. Ces ajustements tirés des apprentissages du premier exercice étaient attendus, tout comme la difficulté à apprécier de façon précise et significative ces écarts. Une variation entre les années est-elle un effet de correction de méthodologie, un réel signe d'une tendance ou une simple fluctuation statistique ? Il est à ce jour trop tôt pour construire sur cette base des enseignements définitifs, mais cela permet toutefois d'y voir certaines stabilités et évolutions. Ces dernières se confirmeront ou non, mais nécessitent dans tous les cas une attention particulière lors de la réflexion sur les pistes d'action à privilégier dans la prévention et la lutte contre la pauvreté dans le canton de Fribourg.

Le présent rapport est dès lors l'occasion de mettre en évidence certains développements depuis l'état des lieux de 2016. Toutefois, la plupart des données quantitatives disponibles et exploitables sont celles de 2019. Les dernières années marquées par la crise sanitaire ne peuvent pas encore être étudiées sous cet angle. La force de ce rapport est alors d'analyser d'autres données et informations obtenues d'une part grâce au monitoring que peut mener le Service de l'action sociale (SASoc) via le guichet de conseil et d'information *Fribourg pour tous*, et, d'autre part, par les associations qui ont documenté cette période particulière ainsi que par la littérature qui permet de relever certaines thématiques et problématiques mises en exergue par la crise sanitaire.

Par ailleurs, en écho au premier rapport, le dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté est présenté à partir des pistes lancées en 2016. Ce rapport est également l'occasion de traiter des thèmes spécifiques et des demandes politiques particulières en lien avec la situation sociale et la pauvreté. Ainsi, le chapitre 5.2 permet de répondre au postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre qui demande au Conseil d'Etat son analyse de la situation de pauvreté et des aides apportées par les associations depuis le printemps 2020.

Enfin, à partir des pistes prospectives déjà esquissées dans le premier rapport, différents niveaux d'action pour les prochaines années sont présentés.

2 Evolution du contexte

Ce chapitre permet d'entrer dans la thématique en décrivant tout d'abord le cadre de vie général de la population fribourgeoise au travers des contextes économique et social. Les chiffres présentés dans ce chapitre portent sur plusieurs années, mais correspondent tous aux données disponibles les plus récentes aux niveaux suisse et fribourgeois au moment de la rédaction de ce rapport.

2.1 Contexte économique

2.1.1 Conjoncture

Selon les prévisions conjoncturelles du SECO¹, la croissance de l'économie suisse est nettement inférieure à la moyenne, de 1,1 % en 2023, suivie de 1,5 % en 2024. Toutefois, l'économie suisse n'entrerait pas en récession. Tout comme dans les prévisions précédentes, le SECO postule qu'il n'y aura pas de pénurie d'énergie entraînant des arrêts de production généralisés l'hiver 2023/2024. Dans le même temps, les prix du gaz et de l'électricité devraient rester élevés en comparaison historique.

Le PIB de la Suisse a stagné au 4^{ème} trimestre 2022. Les branches de l'industrie sensibles à la conjoncture ont été freinées par le contexte international difficile ; les exportations de marchandises ont reculé. En revanche, la demande intérieure a de nouveau progressé, grâce notamment à une nette amélioration de l'emploi.

En Suisse, l'inflation devrait aussi rester relativement élevée pour le moment, et atteindre 2,4 % en 2023. La consommation privée devrait enregistrer une hausse modérée durant les trimestres à venir, stimulée par la bonne tenue du marché du travail et l'augmentation des salaires nominaux. Vu la situation générale, l'augmentation des investissements devrait être inférieure à la moyenne.

Actuellement dans le canton de Fribourg², les derniers résultats de janvier de l'enquête conjoncturelle dans l'industrie du centre de recherches conjoncturelles de l'ETH Zürich (KOF) montrent que le climat dans le canton de Fribourg s'est également détendu, bien que l'indicateur de situation des affaires et celui des perspectives à 6 mois des affaires restent à un niveau plus bas que leurs homologues suisses. Les stocks de produits intermédiaires, les prix de vente et la situation du bénéficiaire sont clairement plus élevés que le niveau national. En revanche, certains indicateurs, tels que les entrées de commandes ou la production, ont été notés à l'inverse de leurs correspondants suisses. Ou encore, ils présentent une tendance bien plus pessimiste que ceux de l'ensemble de la Suisse. C'est le cas pour les indicateurs des exportations, de l'effectif de personnel ou des achats de produits intermédiaires. Les indicateurs de situation et des perspectives du commerce de détail suivent de près l'évolution de ces mêmes indicateurs au niveau national.

2.1.2 Marché du travail

Toujours selon les prévisions du SECO, le ralentissement conjoncturel devrait également se faire sentir sur le marché du travail, avec un certain temps de retard. Le taux de chômage devrait s'établir à 2,0 % en moyenne annuelle pour 2023 et atteindre 2,3 % en 2024.

La situation sur le marché du travail fribourgeois se détériore légèrement au premier trimestre 2023. La tendance du nombre de demandeurs d'emploi inscrits était légèrement à la hausse depuis déjà quelques mois et se confirme également en janvier 2023. Similairement, le taux de chômage du mois de janvier présente une légère augmentation. Il s'affiche à 2,4% ; 0,1 point de plus que le mois précédent et 0,2 point au-dessus du niveau suisse. A partir du mois de mars 2023, le taux redescend jusqu'à atteindre 2% au mois de mai 2023. Toutefois, les années précédant la pandémie montrent que le taux de chômage baisse généralement au printemps et en été, puis connaît une hausse dès

¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Prévisions conjoncturelles : la croissance de l'économie suisse en 2023 est nettement inférieure à la moyenne*, communiqué de presse du 16 mars 2023, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-93727.html>, consulté le 12 juillet 2023.

² Service de la statistique Etat de Fribourg (SStat), *Conjoncture fribourgeoise février 2023*, En ligne : <https://www.fr.ch/deef/sstat/actualites/conjoncture-fribourgeoise-indicateurs-fevrier-2023>, consulté le 12 juillet 2023.

l'automne qui se poursuit jusqu'à l'hiver (période pendant laquelle certains secteurs diminuent leurs activités). D'ici la fin de l'année 2023, il faut donc s'attendre à ce que le taux de chômage augmente. Les demandes de préavis de réduction de l'horaire de travail (RHT) ainsi que les RHT décomptées se maintiennent à des niveaux extrêmement bas et sont rentrées dans les tendances antérieures à la crise sanitaire.

En outre, le marché du travail fribourgeois a été influencé ces dernières années par des crises majeures :

- > Covid-19 : au cours de la crise sanitaire et ses répercussions sur l'économie, le taux de chômage a connu une montée historique, et ce malgré un recours important à la réduction de l'horaire de travail (RHT, chômage technique). Les offices régionaux de placement (ORP), rapidement engorgés, ont toutefois permis une prise en charge adéquate des demandeurs et demandeuses d'emploi (réduction des obligations, indemnités complémentaires, etc.).
La reprise économique s'est montrée plus importante que prévue et a créé des pénuries dans certains secteurs, notamment la restauration, la logistique et certains domaines de l'industrie. La pénurie s'est également accentuée dans des domaines comme la santé.
- > Guerre en Ukraine : les répercussions sur l'économie suisse font peser un risque aigu de faillites en lien avec l'inflation et la crise énergétique. Le canton de Fribourg est dans le peloton de tête concernant les faillites en Suisse. Plus de 15'000 entreprises ont fait l'objet d'une procédure de faillite l'année dernière en Suisse, soit une augmentation de 6,6% par rapport à 2021 selon l'Office fédéral de la statistique. Et Fribourg est au-dessus de la moyenne avec une hausse d'environ 16%. Le nombre de procédures de faillite d'entreprises est en effet passé de 442 en 2021 à 512 l'année dernière dans notre canton. Une augmentation liée notamment à une croissance de 40% du nombre de faillites de personnes morales ou physiques inscrites au registre du commerce (253 en 2022 contre 181 en 2021). Malgré cette vague de faillites, les montants de poursuites restent stables. Selon l'Union patronale fribourgeoise, ces chiffres sont probablement un effet de rattrapage de la pandémie. Durant cette période, il y avait en effet moins de faillites grâce aux crédits Covid.
- > Climat : les enjeux liés à la crise climatique font pression sur l'économie, en particulier les modes de transport et un impact économique quant à l'aspect durable des investissements.

En raison de ces crises, le marché du travail ressort transformé à deux niveaux :

- > Les secteurs d'activité connaissent une profonde et rapide mutation pour faire face à des besoins émergents et de nouvelles habitudes de consommation modelées par l'évolution des technologies (achat en ligne, télétravail).
- > Les comportements des demandeurs et demandeuses d'emploi ont été marqués par ces crises. L'inflation, la crainte des virus, l'angoisse d'une guerre qui pourrait s'étendre et les exigences face à l'emploi obligent les employeurs et employeuses à revoir leurs modèles économiques en ressources humaines.

Enfin, le marché du travail doit faire face à l'arrivée de la génération Z (personnes nées entre le milieu des années 90 et le début des années 2010), dont les exigences, notamment en matière d'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle, sont parfois en décalage avec l'offre du marché du recrutement. Face aux nouvelles attentes, les entreprises sont contraintes de revoir leurs offres d'emploi afin de devenir plus attractives.

2.2 Contexte social

2.2.1 Population³

Au 31 décembre 2021, le canton comptait 329'809 habitantes et habitants. De 2010 à 2020, la population résidente permanente a cru de 17%. Fribourg est un des cantons qui connaît la plus forte croissance de la population résidente

³ Les informations contenues dans ce chapitre sont toutes issues de l'annuaire statistique du canton de Fribourg 2023 (Service de la statistique Etat de Fribourg) et du site Internet de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en ce qui concerne les données nationales : [Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, En ligne](https://www.fr.ch/deef/sstat/publications-du-service-de-la-statistique-du-canton-de-fribourg/annuaire-statistique-du-canton-de-fribourg) <https://www.fr.ch/deef/sstat/publications-du-service-de-la-statistique-du-canton-de-fribourg/annuaire-statistique-du-canton-de-fribourg>), consulté le 12 juillet 2023.

Office fédéral de la statistique (OFS), *Population. Quoi de neuf ?*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.html>, consulté le 12 juillet 2023.

permanente (+ 4'313 personnes en 2021) avec une variation positive de 1,3% contre 0,8% au niveau suisse. Selon les dernières projections démographiques, le canton de Fribourg devrait atteindre environ 390 000 habitants et habitantes en 2050.

Le canton de Fribourg compte la population la plus jeune de Suisse. Non seulement la part de la population âgée de 65 ans et plus est la plus faible (16,4% contre 19% au niveau national) mais celle de moins de 20 ans est la plus élevée (22,0% contre 20%). Le rapport de dépendance des personnes âgées⁴ est également le plus bas de Suisse (26,6% contre 31,1% au niveau national). Toutefois, le vieillissement démographique s'accroît et s'accroîtra encore rapidement ces prochaines années. Le scénario de référence de l'OFS prévoit un rapport de dépendance des personnes âgées de 45% à l'horizon 2050 en Suisse.

En termes de constitution des ménages, Fribourg se situe parmi les cantons où le nombre de personnes par ménage est le plus haut (2,3 personnes par ménage, la moyenne suisse étant de 2,1). Ce chiffre reste toutefois bas, les ménages composés d'une seule personne étant aujourd'hui le type de ménage le plus répandu (36,8% des ménages au niveau suisse, 32,8% pour le canton).

Enfin, en ce qui concerne l'état civil, 47 % des Fribourgeois et Fribourgeoises sont célibataires, 40,5 % mariés, 8,6 % divorcés ou non mariés et 4,2 % veufs. Le nombre de mariages est resté assez stable depuis 20 ans.

L'indicateur conjoncturel de divortialité a cependant fortement augmenté dans le canton de Fribourg, se situant autour de 45% depuis 2015 (40% au niveau suisse), il passe à 53% en 2021 (42% au niveau suisse).

2.2.2 Santé

L'Enquête suisse sur la santé⁵ se déroule tous les cinq ans. Les derniers résultats disponibles sont ceux de l'enquête de 2017, ceux de l'enquête menée en 2022 n'étant pas encore publiés. Les résultats de 2017 pour le canton de Fribourg ont fait l'objet d'un rapport propre⁶. Ils sont proches des résultats de l'enquête de 2012 qui avaient été exposés dans la première édition du présent rapport.

Parmi les résultats de l'étude, il est relevé que la grande majorité de la population de notre canton âgée de 15 ans et plus s'estime en bonne ou en très bonne santé (85,6%). En outre, près de 75% de la population présente un sentiment moyen à élevé de maîtrise de la vie et plus de 90 % bénéficient d'un soutien social moyen à fort. Durant les trente dernières années, les Fribourgeoises ont gagné 5,1 années d'espérance de vie et les Fribourgeois 8,8 ans pour atteindre respectivement 85 ans et 80,6 ans. A côté de cela, l'enquête révèle aussi un certain nombre de constats qui requièrent une attention particulière : la prévalence des troubles psychiques (19,1%) est significativement plus élevée que la moyenne nationale (15,1%). Près de la moitié de la population fribourgeoise se sent parfois à très souvent seule (43,4%). La proportion de personnes en surpoids a augmenté depuis 2012, tout comme la proportion de personnes fumant (26,3% en 2007 ; 29,4% en 2017). En ce qui concerne la consommation d'alcool, elle est régulière pour une partie des personnes âgées alors qu'une partie des jeunes est concernée par des ivresses ponctuelles.

Si les résultats de l'enquête menée en 2022 sont attendus pour connaître l'évolution de l'état de santé de la population suisse depuis la pandémie de COVID-19, certains éléments ont déjà été mis en évidence concernant la santé psychique dans des publications courtes et des bulletins émis par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan)⁷. La majorité de la population ne semble pas avoir subi d'altération substantielle de sa santé psychique, mais la pandémie a accentué les inégalités sur le plan social et sanitaire. Une dégradation de la santé psychique a été observée dans certains groupes défavorisés, comme les personnes à bas revenu et à bas niveau de formation ou les personnes avec des maladies (psychiques) préexistantes. La crise sanitaire semble en outre entraîner des répercussions psychiques

⁴ Rapport entre l'effectif de la population aux âges avancés généralement inactifs (65 ans ou plus) et l'effectif de la population en âge de travailler (20-64 ans).

⁵ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *Enquête suisse sur la santé*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/sante/enquetes/sgb.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁶ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *La santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données 2017 de l'Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2020.

⁷ Observatoire suisse de la santé (Obsan), *Santé psychique. Chiffres clés et impact du COVID-19*, bulletin 02/2022, En ligne : https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2022-04/Obsan_BULLETIN_2022_02_f.pdf, consulté le 12 juillet 2023.

plus marquées sur les enfants, les adolescents et les jeunes adultes ; une détresse psychologique élevée, un recul des traitements ambulatoires, mais une hausse simultanée des hospitalisations et une augmentation des hospitalisations pour tentatives de suicide, notamment chez les filles et les jeunes femmes jusqu'à 18 ans. Le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) constate également dans son rapport annuel 2022⁸ que le taux d'occupation de son unité spéciale consacrée aux adolescent-e-s frôle désormais la barre des 90%. Cette occupation n'a jamais été aussi importante depuis la création de l'unité. Les troubles anxiodépressifs, avec des pensées suicidaires constituent près de la moitié des hospitalisations. Les filles représentent, elles, plus de 75% des patient-e-s. Certaines de ces évolutions sont sans doute dues à la pandémie, d'autres se dessinaient déjà avant 2020. D'où toute l'importance d'observer l'évolution de la santé psychique de la population, les plus jeunes méritant une attention particulière.

Par ailleurs, une étude qualitative récente⁹ menée dans les milieux agricoles du canton de Fribourg a mis en lumière un certain nombre de problématiques psycho-sociales aiguës. Celles-ci étaient le résultat de difficultés rencontrées par les agriculteurs et les agricultrices en lien avec les questions financières, la charge de travail, le lien social et la santé. Les personnes interviewées faisaient état de burnout, de dépression et de pensées suicidaires. Les conclusions de cette étude ont notamment mené au renforcement du dispositif d'accompagnement des exploitations agricoles en difficulté (AED). En 2022, la cellule AED a accompagné 28 situations, dont 13 nouvelles.

2.2.3 Education, formation

En Suisse, un diplôme de niveau secondaire II est aujourd'hui communément considéré comme le bagage minimum pour réussir l'entrée dans la vie active. Celui-ci est obtenu par plus de 90 % des jeunes de 25 ans. La formation professionnelle, y compris le préapprentissage et la formation élémentaire, constitue toujours la voie de formation post obligatoire la plus répandue. Cependant, ces dernières années, la formation professionnelle initiale a un peu perdu en importance comparé à la formation générale. Ceci s'explique avant tout par la croissance des maturités professionnelles et par l'introduction des maturités spécialisées¹⁰.

Depuis l'an 2000, le nombre d'étudiants et d'étudiantes des hautes écoles suisses a plus que doublé, 61 % d'entre eux sont inscrits dans une haute école universitaire (HEU), 31 % dans une haute école spécialisée (HES) et 8 % dans une haute école pédagogique (HEP). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs : une transition toujours plus fréquente après des études du degré secondaire II vers les hautes écoles (en raison notamment du développement croissant de l'offre de formation dans les HES et HEP depuis le début des années 2000), une internationalisation croissante des hautes écoles suisses engendrant une augmentation de la proportion des étudiants étrangers ainsi que le développement des masters HES¹¹.

Pour la période 2021 à 2022, 1'834 étudiants et étudiantes ont bénéficié d'une bourse dans le canton de Fribourg, pour un montant total de 11'054'865 millions de francs. En outre, 62 demandes de prêts d'études ont été admises pour l'année 2022, correspondant à 552'100 francs. Enfin, 401'790 francs de remboursement de prêts ont été comptabilisés¹².

2.2.4 Familles, générations, égalité hommes-femmes

La majorité de la population vit en couple et le mariage reste la forme de vie commune la plus répandue. Cependant, ces dernières décennies, le nombre de ménages comprenant une seule personne ou des couples sans enfant a augmenté. Cette tendance peut être mise en relation avec la diminution du nombre moyen d'enfant par femme et par le vieillissement de la population. En dehors des formes traditionnelles de cohabitation, on trouve également de plus en plus de familles recomposées et adoptives avec des couples dont le statut légal varie. Toutefois, les systèmes de

⁸ Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), *Rapport annuel RFSM 2022*, En ligne : https://www.rfsm.ch/sites/default/files/2023-04/RA_2022_WEB.pdf, consulté le 12 juillet 2023.

⁹ Forney J. & Buxtorf R., *Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psycho-sociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg*, Rapport final, Institut d'ethnologie, Université de Neuchâtel, 9 octobre 2018.

¹⁰ Office fédéral de la statistique (OFS), *Education et science, Panorama*, Neuchâtel, 2020, p. 4.

¹¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Education et science, Panorama*, Neuchâtel, 2020, p. 5.

¹² Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), *Rapport d'activité 2022*, pp. 46-47.

soutien financier continuent de s'adresser prioritairement à la famille au sens traditionnel. Selon la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), ces derniers devraient être actualisés pour être plus proches des réalités des formes familiales¹³.

A l'heure actuelle, les enfants constituent toujours un risque de pauvreté, en Suisse comme dans le canton de Fribourg. Les mineur-e-s constituent même l'un des plus grands groupes à risque dans l'aide sociale matérielle¹⁴. Selon Caritas Suisse, la pauvreté des enfants est répandue en Suisse avec 103'000 enfants qui sont en situation de pauvreté et environ deux fois plus qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté. L'âge de l'enfant joue aussi un rôle, la présence d'enfants en bas âge constituant un risque accru de pauvreté. L'UNICEF a comparé les dépenses publiques pour les familles de 36 pays riches (provenant de l'UE et hors UE) selon le pourcentage du PIB consacré, et la Suisse se retrouve en-dessous de la moyenne, à la 20^{ème} place du classement¹⁵. Le constat est similaire en comparant les pays de l'OCDE : la Suisse consacre 1,5% de son PIB pour les familles, contre 2,4% pour la moyenne. Dans les pays voisins, la France investit 2,5%, l'Autriche 2,8% et l'Allemagne 3,2%. En outre, les ménages suisses avec enfants dépensent davantage d'argent pour des solutions de garde externe que la moyenne des pays de l'OCDE (14% du revenu des ménages contre 10%¹⁶). Que la famille soit considérée en Suisse avant tout comme une affaire privée explique en partie le faible investissement dans les prestations sociales pour les familles et les enfants¹⁷.

La répartition des tâches professionnelles, domestiques et familiales est quant à elle toujours inégale, en particulier dans les ménages avec enfant. En dépit d'une présence toujours plus importante sur le marché de l'emploi, les femmes continuent d'assumer la plus grande partie des tâches domestiques et familiales¹⁸. La conciliation vie familiale et vie professionnelle demeure problématique alors que l'intégration professionnelle des parents est décisive pour les familles vulnérables¹⁹. Les données réunies pour le canton de Fribourg permettent de montrer que ce problème se manifeste de manière particulièrement aiguë pour les familles monoparentales, dont l'adaptabilité est réduite. Le taux de pauvreté des familles monoparentales est en effet particulièrement élevé (16 %).

2.2.5 Protection sociale

Le système de protection sociale suisse a connu quelques évolutions ces dernières années, mais le principe d'assurance reste évidemment prédominant, les prestations sociales sous condition de ressources venant compléter le dispositif assurantiel. Au niveau fédéral, des prestations transitoires pour les chômeurs et chômeuses âgés ont été introduites au 1^{er} juillet 2021. Ces prestations visent à améliorer la protection sociale des personnes âgées qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage, en complément avec les mesures de la Confédération visant à promouvoir l'emploi des travailleurs et travailleuses âgés²⁰. Les conditions d'octroi étant strictes, le nombre de bénéficiaires dans le canton de Fribourg au 31 décembre 2022 s'élevait à trente. Toujours au niveau fédéral, le régime des allocations pour perte de gain (APG) en cas de service et de maternité a été complété par une allocation de paternité (1^{er} janvier 2021), une allocation d'adoption (1^{er} janvier 2023), ainsi qu'un congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé (1^{er} janvier 2021). En 2020, le modèle des APG a aussi inspiré

¹³ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), *Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles*, Policy Brief n°2, Berne, septembre 2020.

¹⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Neuchâtel, 2022.

¹⁵ Fondation des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), *Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*, Florence, 2020, pp. 36-37.

¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Base de données sur la distribution des revenus : gini, pauvreté, revenus, méthodes et concept*, 2020.

¹⁷ Caritas Suisse, *La pauvreté des enfants est intolérable en Suisse*, Lucerne, 2019.

¹⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), *Effectif et évolution de la population*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution.html>, consulté le 12 juillet 2023.

¹⁹ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), *Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles*, Policy Brief n°2, Berne, septembre 2020.

²⁰ Plus d'informations disponibles sur ces nouvelles prestations sur le site Internet de l'OFAS : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), *Prestations transitoires pour chômeurs âgés*, En ligne : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/uela.html>, consulté le 12 juillet 2023.

l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le Covid-19, allocation limitée dans le temps.

A l'instar de tous les cantons suisses, le canton de Fribourg met à disposition de sa population différentes prestations sociales sous condition de ressources. Certaines d'entre elles, présentées dans le récapitulatif ci-dessous pour l'année 2022, sont destinées à la couverture des besoins vitaux.

Canton de Fribourg		2022
Prestation	Nombre de bénéficiaires	Dépenses (en mio)
PC AVS-AI ²¹	11'976	166,2
Subsides pour la réduction de prime à l'assurance-maladie (réduction moyenne 2'032.20 par personne) ²²	90'104	183,1
Avances de pensions alimentaires ²³	1'544 familles	7,5
Allocation cantonale de maternité en cas de besoin ²⁴	180 mères	1,1
Allocations familiales aux familles dans le besoin ²⁵	1'125 enfants 44 nouveau-nés	3,1
Aide sociale (2021) ²⁶	6'876	33,3

Depuis la première édition du rapport, l'octroi de ces prestations est resté passablement stable. Concernant plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté, le taux d'aide sociale est de 2,1 % en 2021²⁷, en baisse par rapport à 2020 (2,2%) et 2019 (2,3%). Cette diminution questionne bien sûr, car elle va à contre-courant de la réalité constatée par les professionnel-le-s du terrain où la précarisation d'une partie de la population les alerte. Cette contradiction apparaît également dans le prochain chapitre dédié à l'analyse quantitative des données fiscales où la situation de pauvreté est stable. Le chapitre 4 vient nuancer les résultats statistiques en les complétant avec des données qualitatives et des constats tirées de l'expérience du terrain.

3 Evolution de la situation sociale

Ce chapitre présente l'évolution de la situation sociale dans le canton depuis les résultats du premier rapport. Il offre un aperçu de la composition et de la répartition des revenus des ménages fribourgeois. Il rend compte de la façon dont les revenus sont distribués et les inégalités qui en résultent. Outre les revenus, la question de la fortune et de sa répartition constitue un élément important de la situation sociale. Ces résultats sont basés sur les données fiscales de 2019 et permettent ainsi une mise en perspective avec les données de 2011 utilisées pour le premier rapport de 2016.

Sont abordées ensuite les questions de chômage, d'aide sociale et, plus généralement, des transferts sociaux, pour lesquels des données plus récentes sont disponibles. Enfin, une dernière partie de chapitre traite de la situation du logement.

²¹ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 38.

²² Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, pp. 40-41.

²³ Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), *Rapport d'activité 2022*, p. 58.

²⁴ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 42.

²⁵ Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg (ECAS), *Rapport d'activité 2022 caisse de compensation*, p. 46.

²⁶ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Canton de Fribourg, 2021, p. 5.

²⁷ Office fédéral de la statistique (OFS), *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*, Canton de Fribourg, 2021, p. 10.

3.1 Composition et répartition des revenus

Les bases de données rassemblées pour les besoins du présent rapport permettent de réaliser une analyse de la composition et de la répartition des revenus dans la population. Comme dans l'édition précédente, l'analyse propose de comparer les strates successives de revenus et de dépenses, dont le résultat final est le **revenu disponible**, c'est-à-dire le montant à disposition des ménages pour leurs dépenses de consommation courantes. Celles-ci englobent notamment la nourriture, le loyer, les vêtements et les loisirs.

Le revenu disponible s'obtient en effectuant l'opération suivante :

$$\text{Revenu brut} - \text{dépenses obligatoires} = \text{revenu disponible}$$

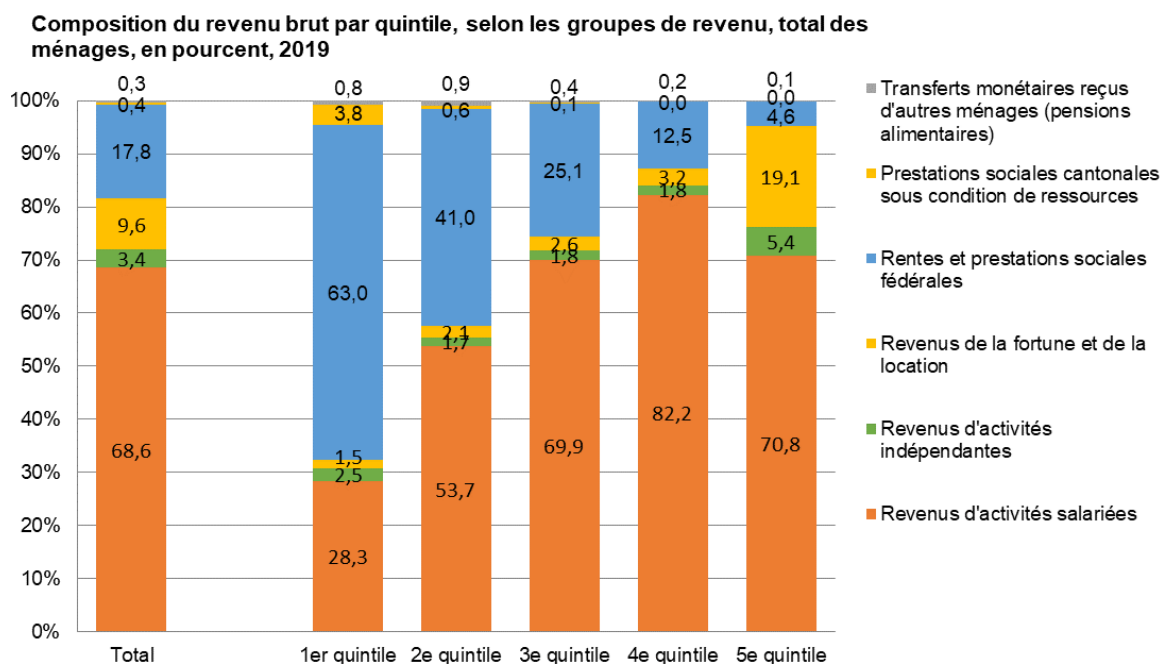
Pour obtenir le revenu brut d'un ménage, on procède au calcul suivant :

$$\text{Revenu primaire} + \text{revenu de transfert} = \text{revenu brut}$$

On parle de revenu primaire lorsqu'il s'agit d'un revenu obtenu par les membres d'un ménage principalement grâce à une activité rémunérée. Le revenu de transfert, quant à lui, se compose notamment des rentes et prestations sociales. Leur addition permet d'obtenir le revenu brut du ménage. Si l'on soustrait les dépenses obligatoires, par exemple les impôts ou les primes d'assurance-maladie, on obtient finalement le revenu disponible du ménage.

En 2019, le revenu brut médian des ménages fribourgeois s'élève à 8'372 francs par mois. Cela signifie que la moitié des ménages à un revenu égal ou inférieur à ce montant, qui n'a pas évolué depuis 2011, puisqu'il s'élevait à 8'360 francs. Les revenus fribourgeois sont toutefois légèrement surestimés en raison de l'absence de données concernant la population soumise à l'impôt à la source.

Tableau 1



Dans le tableau 1, les ménages fribourgeois ont été répartis en quintiles de revenu : la population est répartie par ordre croissant et divisée en cinq groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque cinquième de la population. Ainsi, dans le 1^{er} quintile se trouvent les 20% des revenus les plus bas, et dans le 5^{ème} quintile les 20% des revenus les plus hauts.

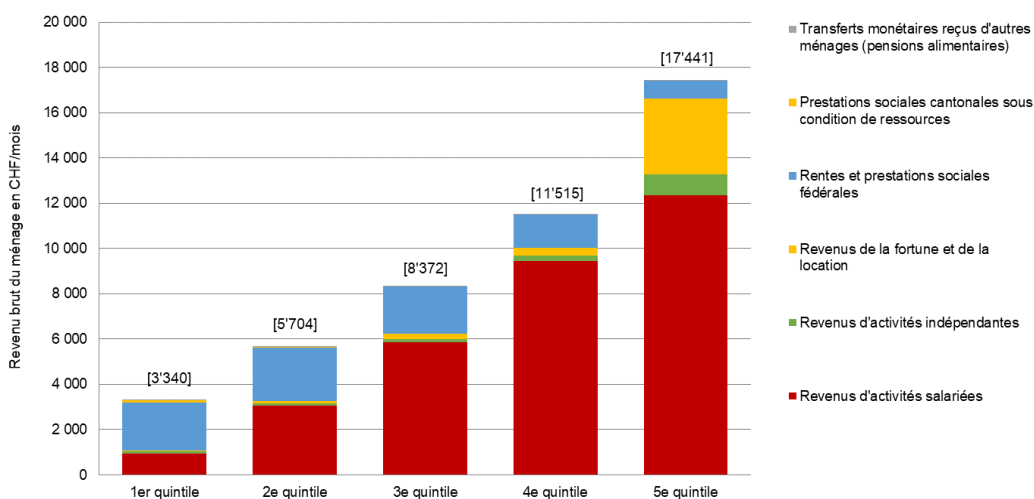
Les revenus du travail représentent la majeure partie, puisqu'ils constituent 72% du revenu brut des ménages (68,6% provenant d'activités salariées, 3,4% provenant d'activités indépendantes). On constate toutefois une diminution de la part provenant d'activités indépendantes, qui passe de 6,8% en 2011 à 3,4% en 2019. Cette diminution concerne tous les quintiles, et en particulier le 4^{ème} quintile, dont les revenus d'activités indépendantes passent de 4,9% en 2011 à 1,8% en 2019.

Même tendance qu'en 2011, les ménages fribourgeois du 2^{ème} au 5^{ème} quintile tirent la majorité de leur revenu brut d'une activité salariée, tandis que pour le 1^{er} quintile, les rentes et prestations sociales fédérales constituent la plus grande part des revenus et sont même en légère augmentation. Ces prestations ont pris de l'ampleur également dans le 2^{ème} quintile, passant de 35,3% en 2011 à 41% en 2019.

D'une manière globale, les rentes et prestations sociales fédérales représentent une part légèrement plus importante dans la composition des revenus bruts, passant de 15,6 à 17,8%.

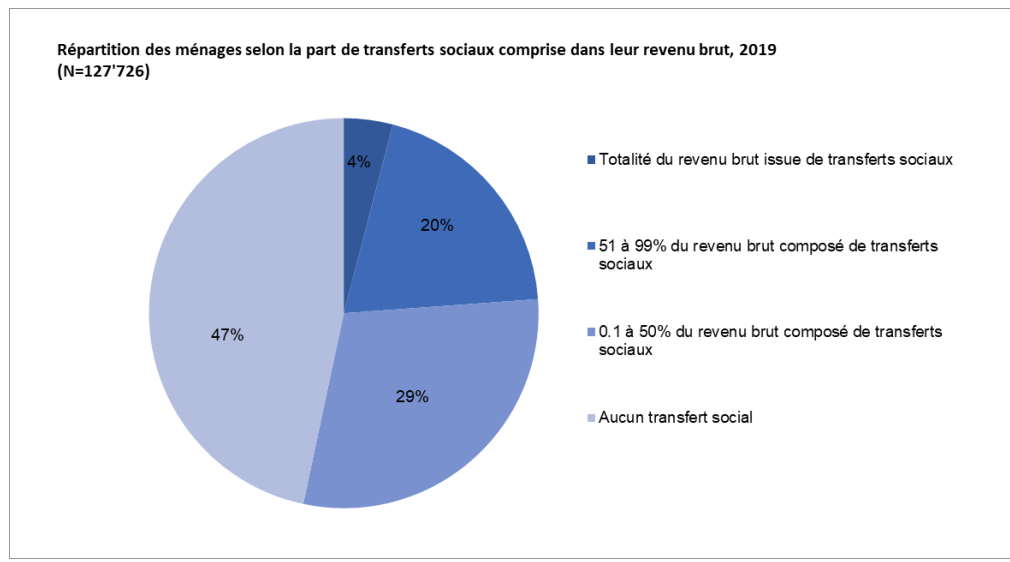
Tableau 2

Composition du revenu brut d'après le montant du revenu brut médian, total des ménages, 2019



Dans le canton de Fribourg, le revenu brut médian des ménages du 5^{ème} quintile est 5 fois plus élevé que celui des ménages du 1^{er} quintile. Le tableau 2 montre la composition du revenu brut médian par quintile de revenu. L'écart entre les quintiles s'accroît à mesure que les revenus augmentent, mais reste comparable pour les quatre premiers quintiles. En revanche, l'écart entre le 4^{ème} et le 5^{ème} quintile est bien plus important.

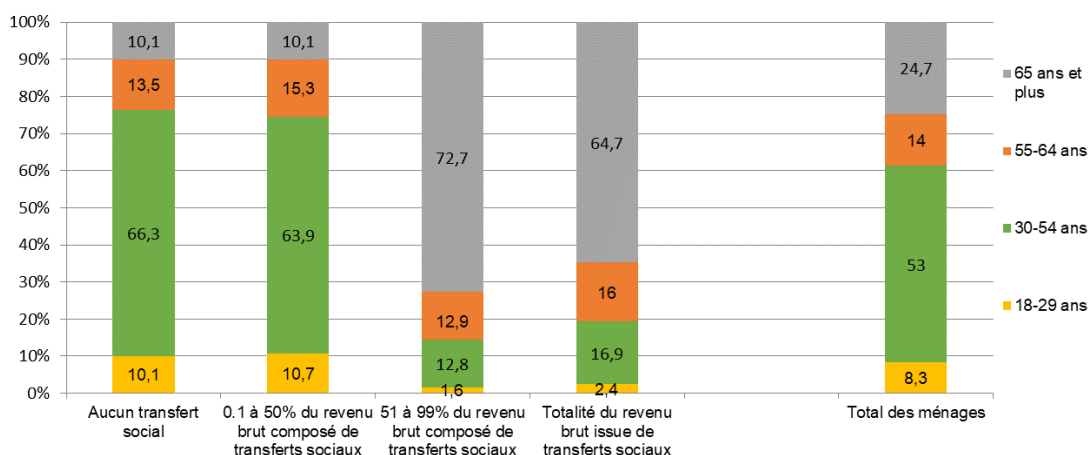
Tableau 3



Dans le tableau 3, les ménages ont été répartis en fonction de la part de transferts sociaux dont ils disposent dans leur revenu brut. Aux deux extrémités, d'une part, 47% des ménages fribourgeois vivent sans transferts sociaux de l'Etat et, d'autre part, seuls 4% des ménages disposent d'un revenu entièrement tiré desdits transferts. Le revenu brut cumulé du total des ménages fribourgeois s'élève à 15,5 milliards de francs en 2019 (contre 12,6 milliards en 2011). Les ménages sans revenu de transfert se répartissent 7,2 milliards de francs, tandis que ceux qui dépendent principalement des soutiens étatiques perçoivent environ 3,7 milliards de francs. Les ménages restants, quant à eux, cumulent 4,5 milliards de francs.

Tableau 4

Répartition des ménages en fonction de l'âge moyen des membres de plus de 18 ans et selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu brut, 2019

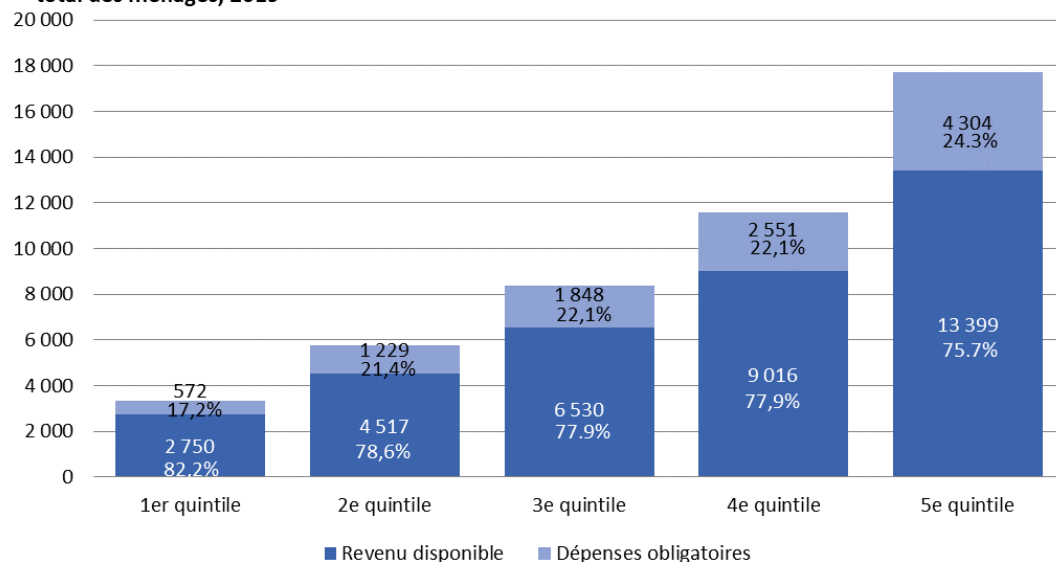


Le tableau 4 indique que la majorité des ménages qui ne bénéficient d'aucun transfert de l'Etat et ceux dont au maximum la moitié du revenu brut est issue desdits transferts (deux premières colonnes) sont composés principalement de personnes en âge de travailler. Dans la même logique, lorsque les transferts représentent plus de la moitié du revenu brut, l'âge moyen des ménages se situe au-delà de l'âge de la retraite.

La tendance s'observait déjà en 2011, mais il est toutefois à relever que pour les personnes entre 30 et 54 ans, la proportion de personnes ne touchant aucun transfert a diminué, passant de 76,9% à 66,3%. Autrement dit, les transferts sociaux ont gagné en importance pour les personnes se trouvant au cœur de la vie active.

Tableau 5

Dépenses obligatoires et revenu disponible médian par quintiles, en francs par mois, total des ménages, 2019



Pour savoir quel montant reste librement à disposition des ménages pour leurs dépenses courantes, on calcule leur revenu disponible. Pour l'obtenir, les dépenses obligatoires sont soustraites au revenu brut du ménage. Comme évoqué précédemment, celles-ci comprennent notamment les impôts, les primes d'assurance-maladie ou encore les pensions alimentaires versées.

En 2019, le revenu disponible médian des ménages fribourgeois s'élève à 6'530 francs par mois (contre 6'337 francs par mois en 2011).

En 2011, un quart du revenu brut des ménages fribourgeois était utilisé pour s'acquitter des dépenses obligatoires. En 2019, cette proportion est passée à 21,4%, ce qui reste une part importante. Il est à relever que le revenu disponible médian du 5^{ème} quintile est 4,8 fois plus important que celui du 1^{er} quintile, et que ce constat était identique en 2011.

3.2 Distribution des revenus et inégalités

Plusieurs outils permettent d'analyser la distribution des revenus et les inégalités. Ces outils sont décrits successivement et apportent différentes clés de lecture. Globalement, ils font état d'une accentuation des inégalités.

Comme dans le précédent rapport, la distribution des revenus du canton de Fribourg a été modélisée en fonction du revenu disponible équivalent par personne. Celui-ci permet de différencier les tailles et composition des ménages. Pour l'obtenir, on divise le revenu disponible de chaque ménage par une « valeur d'équivalence ». Ce ménage est ainsi converti en ménage d'une personne. Cette pondération permet de comparer les niveaux de vie malgré les différences de taille et de composition des ménages. Le tableau ci-dessous présente le revenu disponible moyen et le revenu disponible équivalent moyen des ménages du canton de Fribourg en fonction du type de ménage considéré, et compare les chiffres de 2019 avec ceux de 2011 (entre parenthèses).

Tableau 6

Type de ménage	Revenu disponible moyen en francs par mois	Revenu disponible équivalent moyen en francs par mois
Personnes seules entre 18 et 64 ans	4'562.- (4'369.-)	4'562.- (4'369.-)
Personne seule de 65 ans et plus	3'691.- (4'815.-)	3'691.- (4'815.-)
1 adulte avec enfant(s)	5'549.- (5'021.-)	3'569.- (3'218.-)
2 adultes entre 18 et 64 ans	8'930.- (8'318.-)	5'954.- (5'546.-)
2 adultes de 65 ans et plus	6'649.- (5'921.-)	4'432.- (3'947.-)
2 adultes et 3 enfants et plus	11'484.- (9'634.-)	4'594.- (3'857.-)

Il est intéressant de relever que les ménages constitués d'une personne seule de 65 ans et plus sont les seuls à avoir connu une diminution du revenu disponible moyen et équivalent. Entre 2011 et 2019, leur revenu a diminué de 23,3%. Ce phénomène peut s'expliquer d'une part en raison du vieillissement démographique, et d'autre part par l'augmentation des personnes âgées vivant seules, sans soutien familial. En 2023, la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse a publié une étude qualitative sur ce groupe particulier²⁸. Les résultats démontrent que pour les personnes âgées vivant seules, lorsque les ressources individuelles (physiques, mentales, sociales) ou les possibilités de soutien font défaut, des difficultés apparaissent rapidement. Les personnes sont obligées d'avoir recours à des services tiers, ce qui représente des charges importantes qui se répercutent sur leur revenu disponible. En d'autres

²⁸ Duroillet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Vieillir sans la présence de la famille : une étude qualitative*, Muttentz, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Haute école de travail social, mai 2023.

termes, les personnes âgées vivant sans la présence de proches aidants ont des chances « très inégales d’avoir une bonne vie dans leur vieillesse »²⁹.

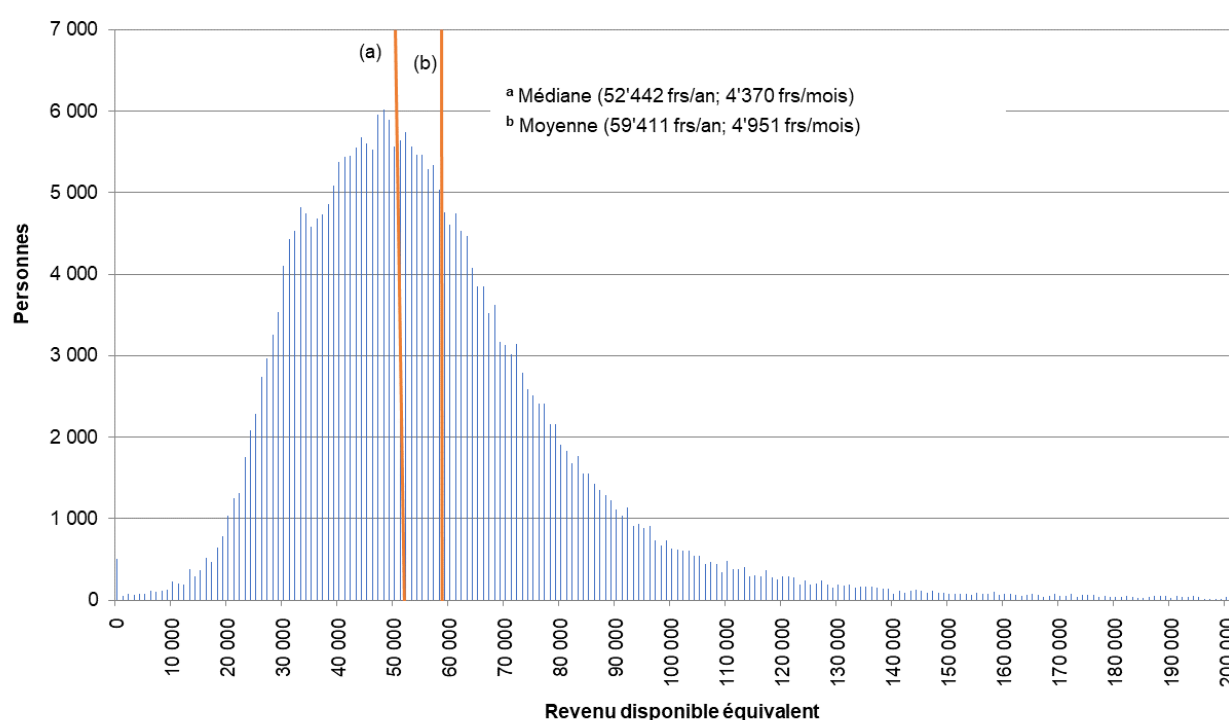
Cette diminution ne concerne que les personnes seniors vivant seules. En effet, pour les ménages de 2 personnes de 65 ans ou plus, le revenu disponible moyen a même augmenté de 10,9% en huit ans.

Pour tous les autres types de ménages, le revenu disponible moyen a également augmenté. Pour les personnes seules en âge actif (entre 18 et 64 ans), l’augmentation est de 4,2%. Pour les ménages de deux personnes en âge actif, la hausse est de 6,8%. Quant aux ménages constitués d’un adulte avec un ou plusieurs enfants, ils ont vu leur revenu disponible moyen augmenter de 9,5%. Les « familles nombreuses » (2 adultes avec 3 enfants et plus) sont les ménages qui ont connu la plus grande hausse du revenu disponible moyen, soit de 16,1%.

Le tableau ci-après illustre la distribution du revenu disponible équivalent pour le canton de Fribourg.

Tableau 7

Distribution du revenu disponible équivalent, en francs par année, 2019



Deux marqueurs mettent en évidence la distribution des revenus fribourgeois. Le premier (a) équivaut à la médiane des revenus disponibles équivalents, soit 4 370 francs par mois. La médiane est la valeur centrale qui divise l’ensemble des revenus, classés par ordre de grandeur, en deux parties de taille égale. Ainsi, la moitié de la population gagne moins que la valeur médiane et l’autre moitié gagne plus. Cette valeur, contrairement à la moyenne, n’est pas influencée par les valeurs extrêmes. La moyenne des revenus disponibles équivalents, signalée par le marqueur (b), s’élève dans le canton de Fribourg à 4 951 francs par mois.

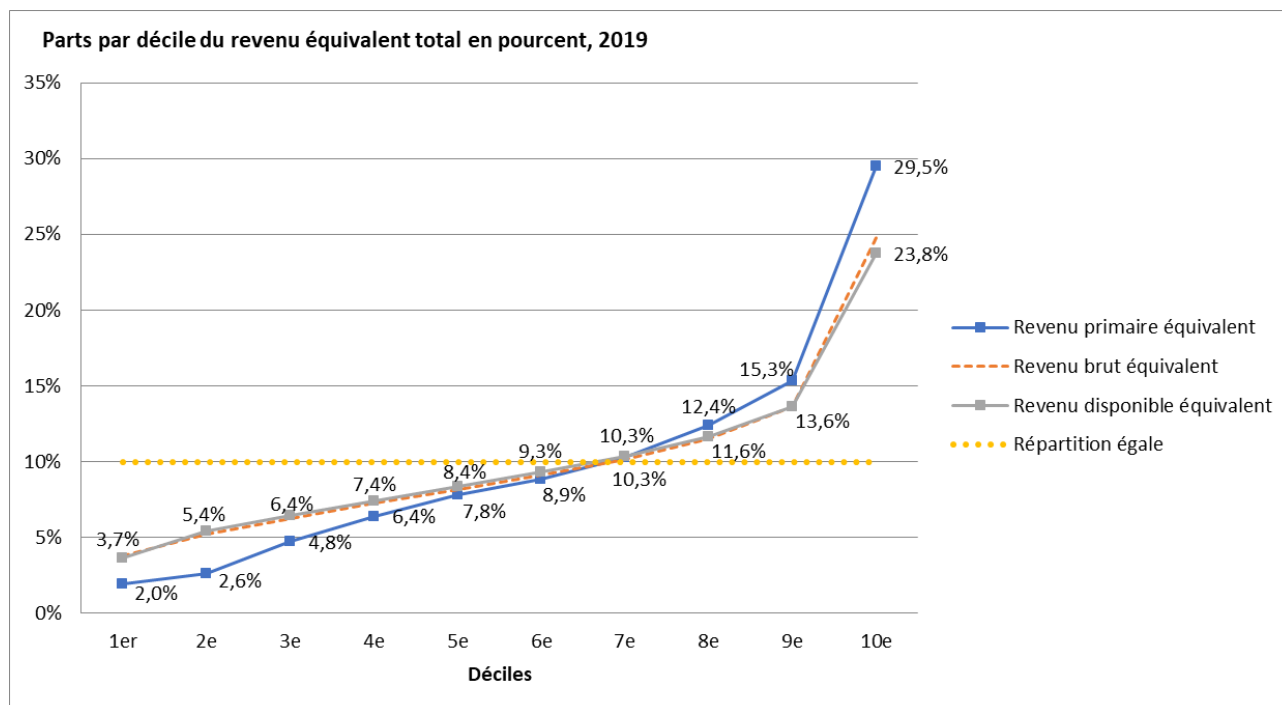
Lorsqu’il est question d’inégalités, il convient d’analyser l’impact de la redistribution opérée grâce aux transferts de l’Etat. La description de la composition du revenu et de ses différentes composantes, décrites ci-dessus, sert de base à l’analyse de la répartition des revenus et des inégalités. Ces observations se font principalement en effectuant une comparaison entre les revenus avant et après les transferts de l’Etat. Pour ce faire, le revenu primaire (revenu du travail + revenu de la fortune et de la location) est comparé au revenu brut (revenu primaire + revenu de transfert) et au revenu disponible (revenu brut – dépenses obligatoires).

²⁹ Durollet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Vieillir sans la présence de la famille : une étude qualitative*, Muttenz, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Haute école de travail social, mai 2023, p. 5.

Il est possible de comparer la répartition de ces trois types de revenus dans la population globale, divisée en déciles de revenu (tableau 8). Une distribution totalement égale correspondrait à une ligne plate située à 10 %, chaque dixième gagnant 10 % du revenu global. En réalité dans le canton de Fribourg, le 1^{er} décile, les 10 % des revenus les plus bas, dispose avant redistribution (revenu primaire) de 2,0 % du revenu global. Après redistribution (revenu disponible), ce pourcentage s'élève à 3,7 %. Les 10 % des revenus les plus hauts disposent quant à eux de 29,5 % du revenu global avant redistribution et de 23,8 % après. Jusqu'au 6^{ème} décile, les revenus augmentent grâce à la redistribution de l'Etat. Ces tendances n'ont que très peu évolué entre 2011 et 2019. Comme il avait été relevé en 2011, le décile qui profite le plus des transferts sociaux n'est étonnamment pas le 1^{er} décile, mais le deuxième. Le phénomène peut s'expliquer par une optimisation entre un besoin avéré et la connaissance des aides disponibles. Le chapitre 4 reviendra sur certaines situations correspondant au 1^{er} décile, où des personnes ne recourent pas aux aides auxquelles elles pourraient pourtant prétendre.

L'effet de la redistribution est le plus faible pour les personnes appartenant au 7^e décile, dont le revenu ne change virtuellement pas. L'effet le plus important est réalisé sur le 10^e décile et se traduit par une baisse de 5,5 %.

Tableau 8



Le tableau 8 montre que la solidarité a principalement un effet aux marges de la distribution des revenus (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 10^{ème} déciles) où les différences (positive et négative) entre le revenu primaire et le revenu disponible sont les plus grandes.

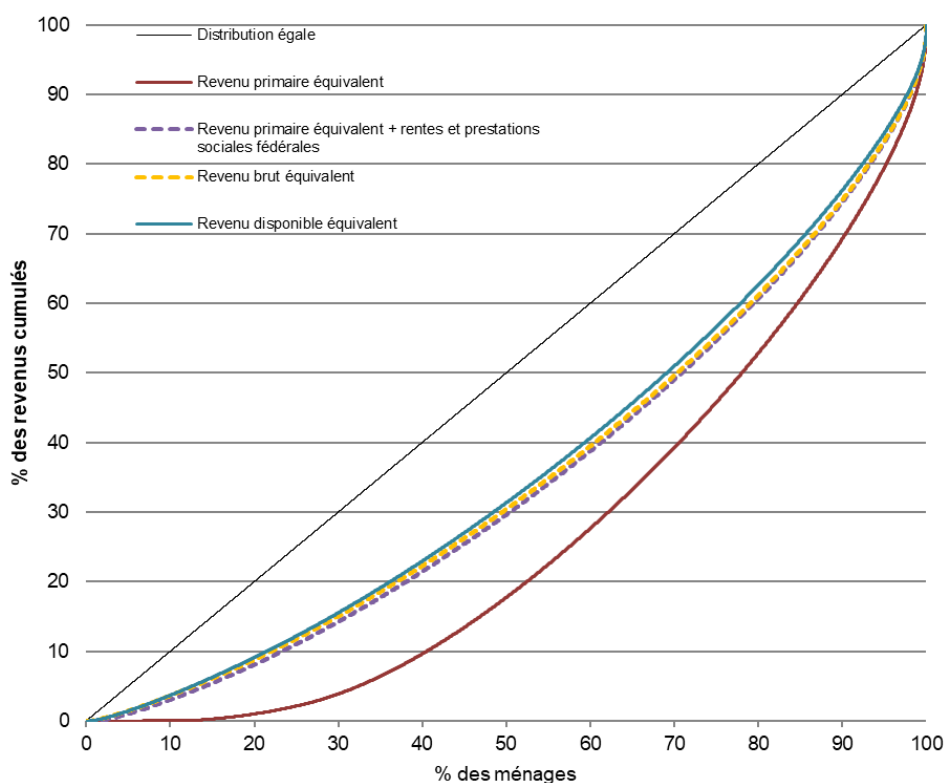
En complément à l'analyse par décile, les inégalités se mesurent également au moyen du rapport interquintile, qui compare la part de revenu des 20 % de la population les plus riches avec celle des 20 % les plus pauvres. Plus le quotient s'écarte de 1, plus la répartition des revenus entre ces deux groupes de population est inégalitaire. Dans le canton de Fribourg, le quotient du revenu primaire équivalent est de 9,79 en 2019 (9,4 en 2011) et celui du revenu disponible équivalent de 4,1 en 2019 (4,4 en 2011).

Cela permet de tirer deux conclusions. Premièrement, l'intervention étatique contribue à réduire substantiellement les inégalités. En effet, le revenu du cinquième le plus riche de la population passe de 9,79 fois à 4,1 celui du cinquième le plus pauvre. Deuxièmement, et ce malgré l'intervention étatique, les inégalités entre 2011 et 2019 ont eu tendance à augmenter.

Autre outil pour analyser les inégalités, la courbe de Lorenz, représentée dans le tableau suivant, met en rapport le pourcentage cumulé des personnes avec celui cumulé du revenu total. Elle indique quel pourcentage de la population perçoit quel pourcentage du revenu total. Plus la distribution est inégale, plus la courbe de Lorenz s'écarte de la diagonale, qui représente l'égalité parfaite des revenus.

Tableau 9

Courbe de Lorenz: Distribution des revenus, 2019



Grâce à la courbe de Lorenz, il apparaît clairement que la distribution du revenu primaire (courbe rouge) est plus inégalitaire que celle du revenu disponible (courbe bleue). Ceci est le résultat de l'intervention étatique.

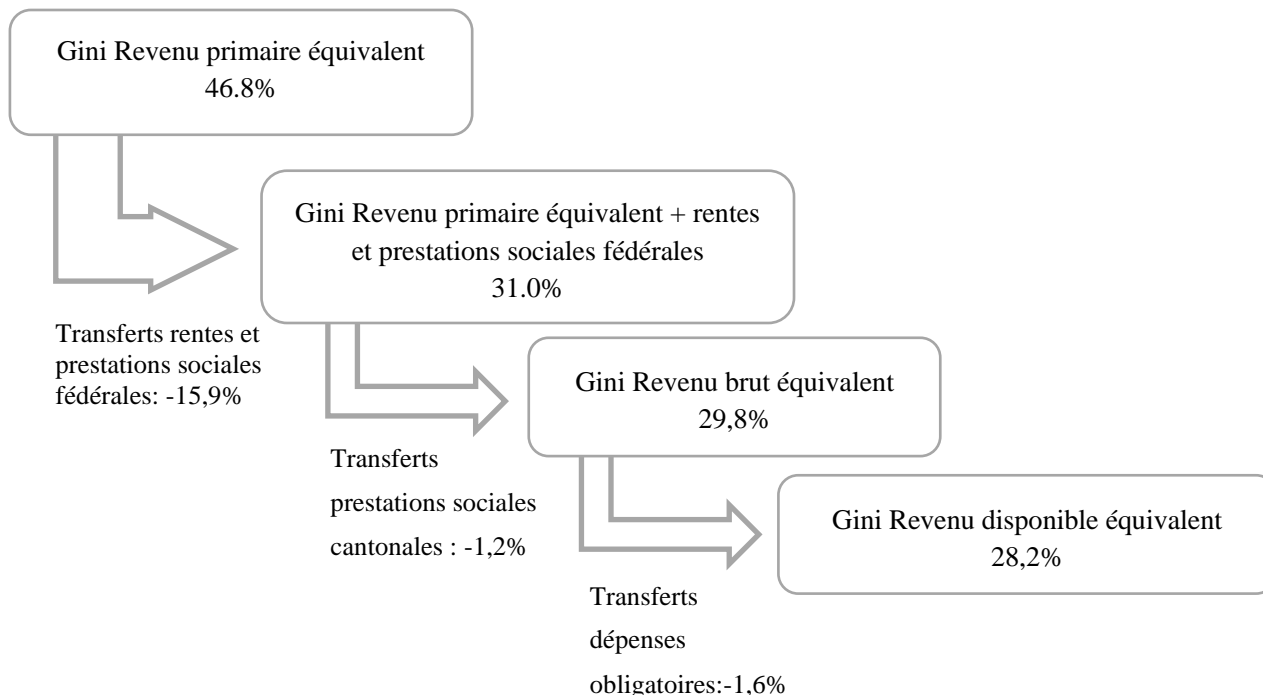
Il est également possible de constater que la diminution la plus importante des inégalités est réalisée au travers des rentes et prestations fédérales (écart entre la courbe rouge à la violette en traitillé). L'impact des prestations cantonales sous condition de ressources³⁰ est plus limité (courbe violette à courbe jaune en traitillé). Cette disparité s'explique par la nature des prestations allouées. En effet, les prestations sous conditions de ressources, destinées à couvrir les besoins essentiels, ciblent une certaine population et réduisent ainsi moins les inégalités dans leur ensemble. Elles augmentent les revenus les plus bas, mais n'ont aucun impact sur les revenus plus élevés. De plus, leur contribution en termes de volume de transfert est nettement inférieure. Ce constat avait déjà été fait dans le précédent rapport.

Le degré d'inégalité peut également être quantifié à l'aide du coefficient de Gini, qui est calculé à partir de la courbe de Lorenz. Le coefficient de Gini est exprimé en pourcentage et varie de 0 à 100. Zéro correspond à l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu), cent à l'inégalité totale (une seule personne accapare tous les revenus). En 2019,

³⁰ Par prestations cantonales sous condition de ressources, il est ici entendu : l'aide sociale, les subsides de formation et les subsides pour la réduction de prime à l'assurance-maladie.

l'indice de Gini du canton de Fribourg s'élève à 46,8 % pour le revenu primaire (45% au niveau suisse³¹) et passe à 28,2 % pour le revenu disponible (31% au niveau suisse). Les transferts sociaux diminuent donc les inégalités de 18,6%, contre 12% en 2011. Comme détaillé ci-dessous, la plus grande diminution (15,9%) est réalisée grâce aux assurances sociales fédérales. Les prestations cantonales sous condition de ressources font baisser l'indice de 1%, tout comme les dépenses obligatoires.

Tableau 10



3.3 Répartition de la fortune

Outre les revenus, il est essentiel de s'intéresser à la fortune, qui constitue un élément important dans la situation économique des ménages³². Grâce à la fortune, il est possible de conserver un niveau de vie même si un revenu manque temporairement ou durablement. Toutefois, la majorité des ménages fribourgeois ne sont pas en mesure d'améliorer leur bien-être et d'assurer leur subsistance grâce à la fortune.

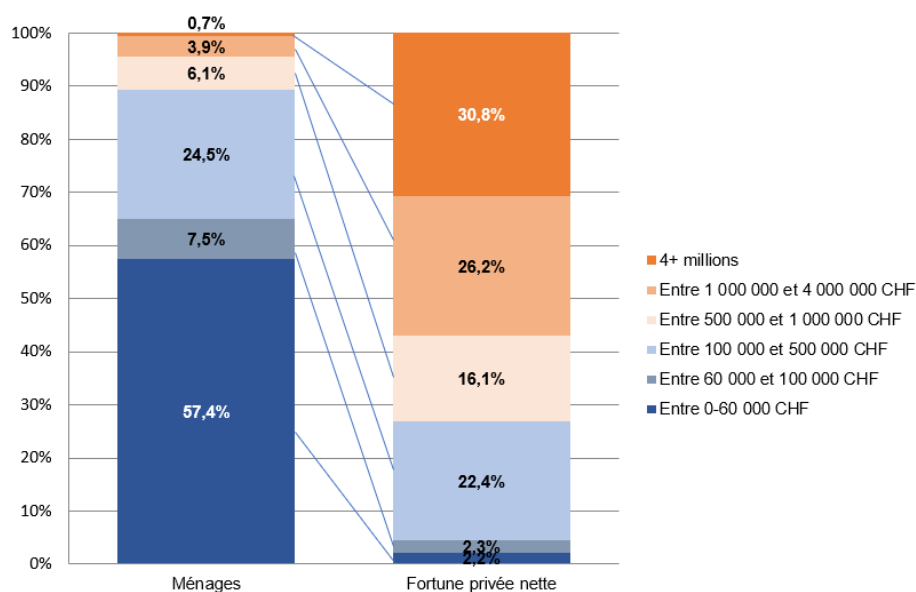
La fortune est en principe constituée tout au long d'une vie, mais peut également apparaître suite à un mariage ou lors d'un héritage. Dans le cas d'un héritage, la fortune se transmet d'une génération à une autre. On comprend donc pourquoi la répartition de la fortune globale est plus inégale que celle du revenu.

Le tableau 11 présente concrètement ce phénomène, que l'on retrouve par ailleurs partout en Suisse et plus généralement dans les pays industrialisés.

³¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Redistribution des revenus par les transferts sociaux*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/inegalites-de-repartition-des-revenus/redistribution-revenus.html>, consulté le 12 juillet 2023.

³² Rapport social 2015, *La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*, 2015, Rapport du Conseil-exécutif, p. 31.

Tableau 11



Ce graphique compare les ménages du canton de Fribourg (colonne de gauche) et le total de la fortune nette³³ (colonne de droite) par catégorie de fortune en 2019. Il indique par exemple que 57,4% des ménages disposent d'une fortune entre 0 et 60'000 francs et qu'ensemble ces 57,4 % possèdent 2,2% de la fortune totale du canton. Ainsi, comme il avait été constaté en 2011, la fortune de plus de la moitié des ménages du canton est nulle ou inférieure à 60'000 francs.

Par ailleurs, près d'un tiers de la fortune totale du canton (30,8%) est répartie entre 0,7% de tous les ménages.

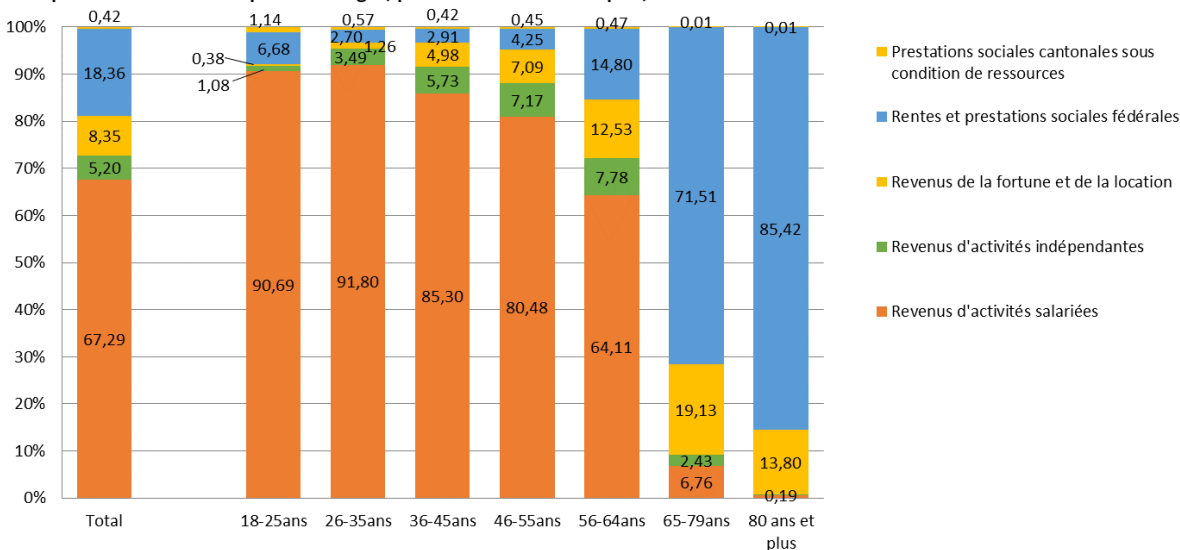
La somme totale de la fortune nette des ménages fribourgeois s'élève à 33 milliards de francs en 2019.

Indépendamment de cette augmentation significative depuis 2011 (23 milliards), les tendances au niveau de la répartition restent similaires.

La fortune peut également générer des revenus. Le tableau ci-dessous présente la composition du revenu disponible et la part que représentent les revenus de la fortune et de la location (en jaune).

Tableau 12

Composition du revenu disponible et âges, personnes de 18 ans et plus, 2019

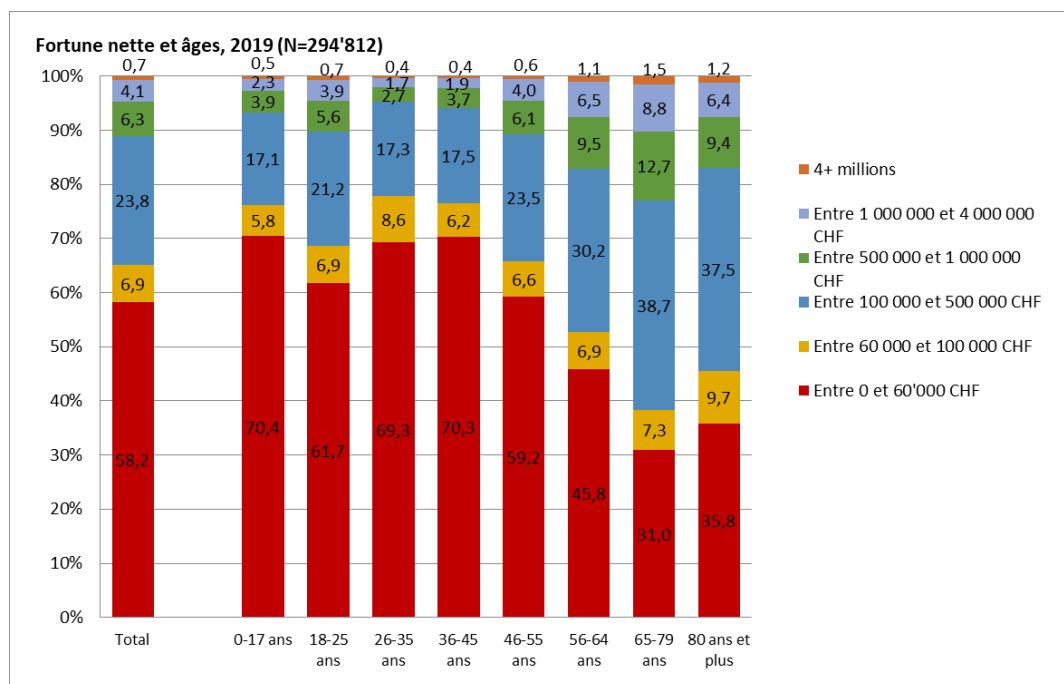


³³ Fortune nette : actifs moins passifs.

En comparant ces chiffres avec ceux de 2011, on constate des différences notables dans trois tranches d'âges. Les personnes entre 18 et 25 ans ont connu une augmentation de la part constituées de rentes et prestations sociales fédérales, qui est passée de 2,2% à 6,68%. Une tendance inverse s'observe pour les personnes entre 56 et 64 ans, pour lesquelles les rentes et prestations sociales fédérales sont passées de 24,7% à 14,8%. Dans cette tranche d'âge, les revenus d'activités salariées représentent désormais 64,11% en 2019, contre 56,5% en 2011. Enfin, le changement majeur concerne les personnes de 80 ans et plus, pour lesquelles les revenus de la fortune et de la location représentaient plus de la moitié du revenu disponible en 2011 (54%), et ne représentent plus que 13,8% en 2019. Avec le vieillissement démographique, on constate ainsi également une précarisation des personnes senior, particulièrement au-delà de 80 ans.

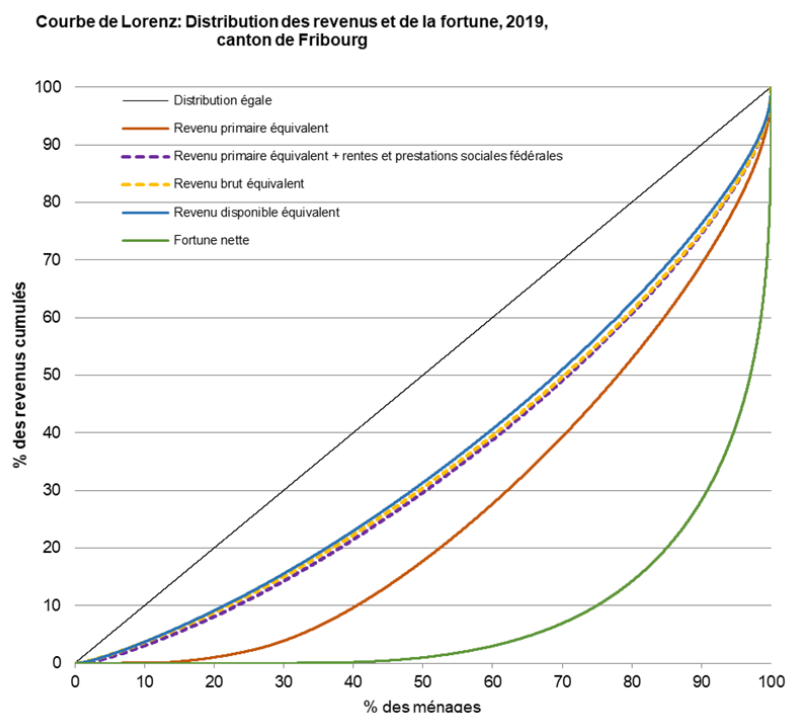
Si ce changement est constaté au niveau des revenus générés via la fortune, une comparaison de la fortune nette par tranche d'âge indique que la tendance observée en 2011 est restée stable en 2019 (cf. tableau 13).

Tableau 13



Les données récoltées pour le présent rapport permettent de décrire la situation en matière d'inégalité de fortune entre les ménages du canton de Fribourg. Le graphique ci-dessous reprend la courbe de Lorenz préalablement présentée, en ajoutant les données correspondantes à la fortune nette. Entre 2011 et 2019, la tendance confirme l'importance de l'inégalité en termes de fortune : 80% de la fortune totale est toujours détenue par un peu plus de 10% de la population. Le coefficient de Gini du canton de Fribourg pour la fortune nette des ménages s'élève à 83,5 %. La courbe indique en outre que près de la moitié de la population ne dispose d'aucun capital.

Tableau 14



3.4 Pauvreté et risque de pauvreté

En accord avec la définition de l'OFS, le taux de pauvreté utilisé dans le présent rapport est calculé à partir du seuil de pauvreté, qui se réfère au minimum vital social tel qu'il est défini en Suisse par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)³⁴.

Le minimum vital social se compose :

- > du forfait pour l'entretien pour couvrir les besoins de base (se nourrir, se vêtir, etc.) ;
- > des frais de logement³⁵ ;
- > de 100 francs par mois et par personne de 16 ans ou plus pour d'autres dépenses circonstanciées indispensables, telles que les primes d'assurance responsabilité civile et autres assurances.

Les frais médicaux (part des primes d'assurance-maladie obligatoire à charge des bénéficiaires), qui font partie du minimum vital social selon les normes de la CSIAS, ne sont pas retenus dans le calcul du seuil de pauvreté, puisqu'ils sont déjà déduits du revenu brut du ménage lors du calcul du revenu disponible.

Un ménage est donc considéré comme pauvre si son revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté. Les montants pris en compte pour calculer le seuil de pauvreté correspondent aux montants en vigueur en 2019.

Le taux de pauvreté est différent du taux d'aide sociale, ce dernier correspondant à la part de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente. Comme il sera explicité plus loin, les taux décrits ci-dessous recouvrent des groupes de population différents. En effet, une personne en situation de pauvreté, par exemple, n'est pas forcément bénéficiaire de l'aide sociale, alors qu'inversement, une personne à l'aide sociale peut se retrouver en-dessous du seuil de pauvreté.

³⁴ Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), *Le minimum vital social de l'aide sociale*, Document de base de la CSIAS, Berne, 2020.

³⁵ Pour les analyses du présent rapport, les frais de logement pris en compte correspondent aux loyers moyens cantonaux calculés par l'OFS auxquels des charges moyennes ont été ajoutées.

Comme il a été présenté dans la partie introductive, la reprise des indicateurs statistiques a mené à certains écarts, qui s'expliquent notamment par une amélioration des processus de traitement, que ce soit dans la méthode aussi bien que dans l'automatisation des tâches. En revisitant les données des années 2011, 2017 et 2019, il a été possible de déterminer que le taux de pauvreté a dans un premier temps diminué entre 2011 et 2017, passant de 2,5% à 2%, pour finalement remonter en 2019 à 2,21%. Ces informations semblent indiquer que la tendance est à la hausse, et il faut s'attendre à ce que cette tendance se confirme pendant et à la suite de la pandémie de Covid-19. Ces éléments seront repris dans l'analyse qualitative des données récoltées durant la crise sanitaire.

Il est important de noter que ces dernières années, tant le nombre de ménages pauvres que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ont augmenté. En 2019, 4'056 ménages étaient en-dessous du seuil de pauvreté, contre 4'010 en 2011. Quant aux personnes en situation de pauvreté, elles sont passées de 6'374 en 2011 à 6'513 en 2019. Cette augmentation ne se traduit toutefois pas dans le taux de pauvreté, puisque le nombre total de ménages et de personnes dans le canton a augmenté davantage encore : le nombre de ménages est passé de 108'088 à 127'726, et le nombre de personne de 257'917 à 294'812. En d'autres termes, la pauvreté progresse à une vitesse inférieure à la croissance démographique.

Le tableau 15 ci-dessous rend donc compte d'un taux de pauvreté de 2,21% en 2019, et livre une vue détaillée, notamment par tranche d'âge, par type de ménage et par statut.

Tableau 15

Taux de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=6'513

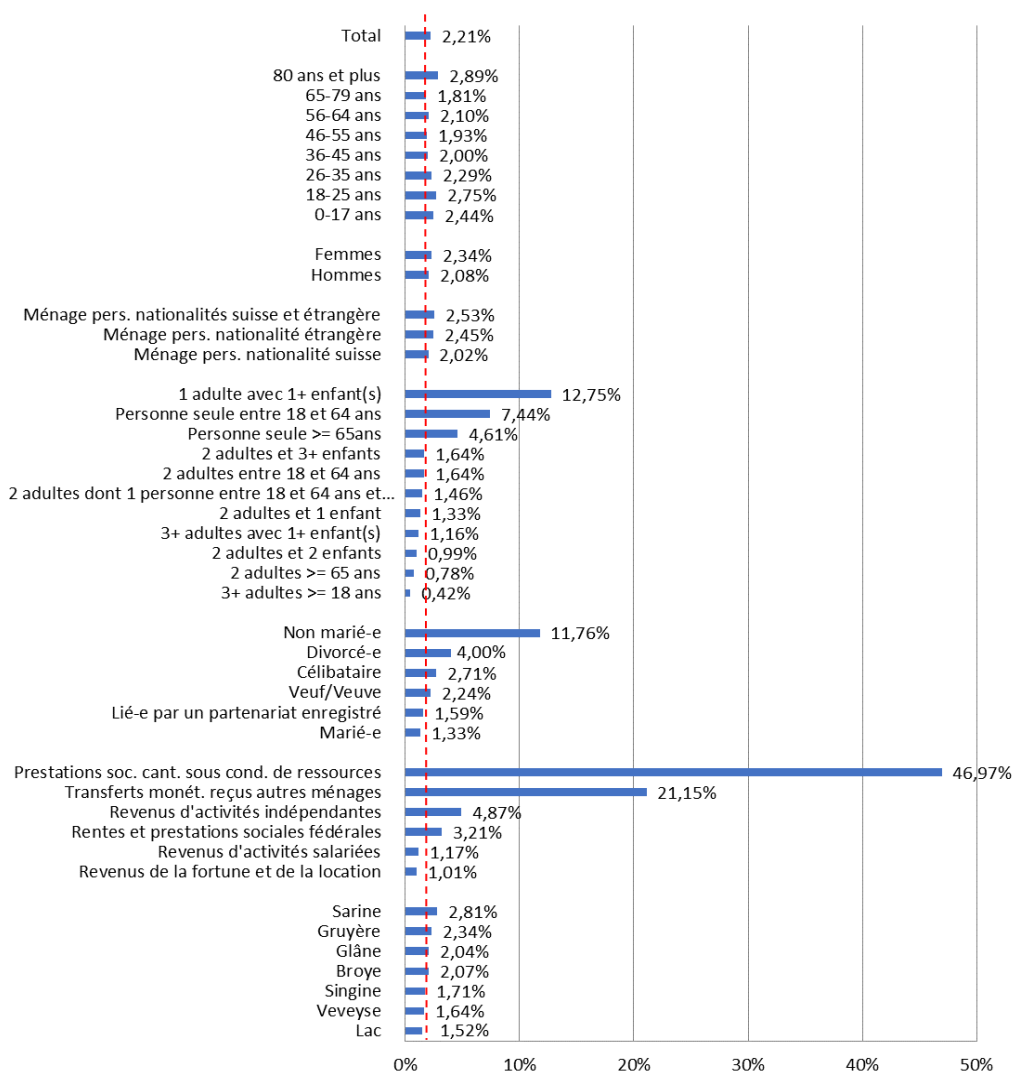
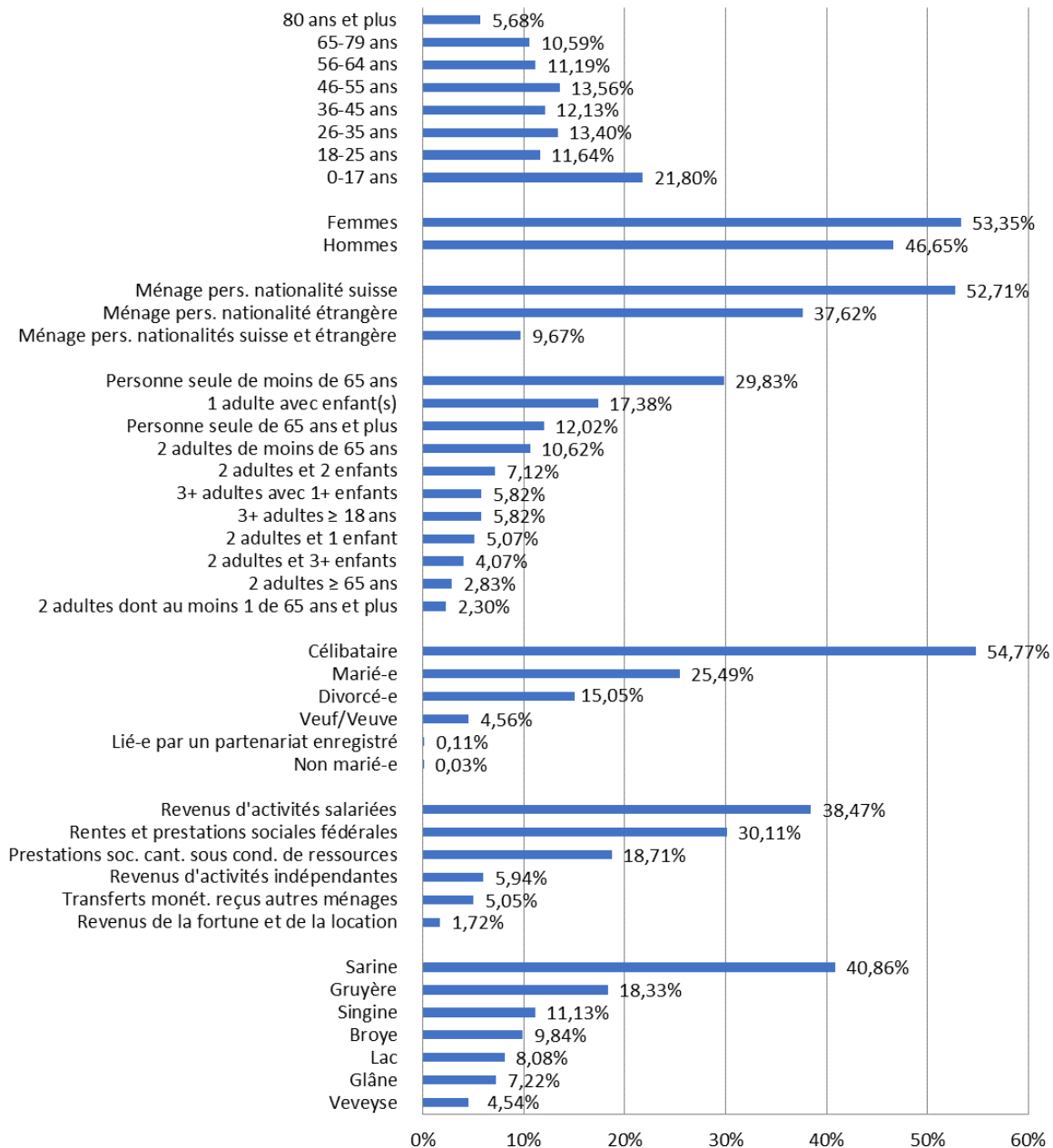


Tableau 16

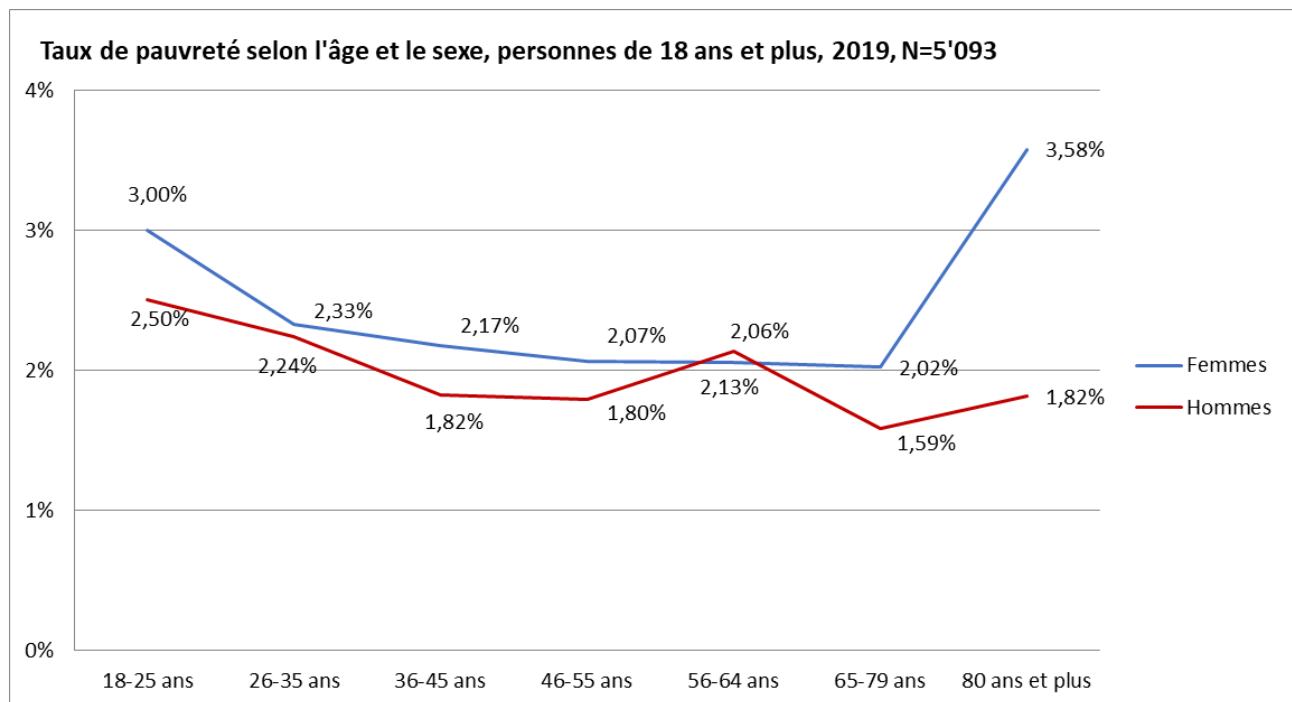
Distribution de la population touchée par la pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=6'513



Le tableau 16 détaille les caractéristiques sociodémographiques de la population touchée par la pauvreté. Si l'on compare les résultats ci-dessus de 2019 avec les résultats de 2011, on constate que la pauvreté est en augmentation chez les personnes de plus de 56 ans. Les ménages avec des personnes de nationalité suisse sont en diminution, passant de 61,6% en 2011 à 52,71% en 2019. Les ménages avec des personnes étrangères, quant à eux, connaissent une augmentation, passant de 24,6% en 2011 à 37,62% en 2019.

Dans la première édition du rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, il avait déjà été relevé que la présence d'enfants dans un ménage constituait un risque de pauvreté plus important pour les mères, qui selon une répartition traditionnelle des rôles au sein des couples, ne s'inséraient que partiellement sur le marché du travail. Une photographie de la différence entre hommes et femmes quant au taux de pauvreté avait révélé les étapes de vie des femmes en fonction de la présence d'enfants. En effet, le taux de pauvreté des femmes était plus élevé que celui des hommes durant les périodes où les ménages ont généralement des enfants à charge. La même tendance s'observe en 2019, représentée dans le tableau 17 ci-dessous. Les taux s'égalisent ensuite au moment où les jeunes s'autonomisent, pour se différencier à nouveau dès l'âge de la retraite. En effet, les femmes subissent en outre les conséquences de leur participation différente au marché du travail, puisque le système suisse de retraite est basé sur un schéma de vie professionnelle continue. Ce schéma correspondant davantage au parcours des hommes que de celui des femmes.

Tableau 17



Par ailleurs, la première édition du présent rapport avait mis en évidence la santé comme ressource essentielle, dont la détérioration peut engendrer de véritables obstacles pour les personnes concernées. La situation des personnes en situation de handicap illustre bien cette réalité. Il n'est malheureusement pas possible de fournir ici une vision générale de cette question pour l'ensemble des ménages, car les données fiscales ne permettent pas de distinguer une rente AVS d'une rente AI. Cependant, certaines informations peuvent être relevées par l'analyse des ménages composés d'une seule personne. En 2011, 1'586 personnes de moins de 65 ans vivaient seules et se trouvaient en situation de pauvreté. Parmi ces personnes, 183 étaient au bénéfice d'une rente AI. En 2019, les personnes seules de moins de 65 ans en situation de pauvreté sont au nombre de 2'636, soit une augmentation de 66% par rapport à 2011. 89 d'entre elles bénéficient d'une rente. Le tableau ci-dessous met en lumière la situation précaire des personnes à la fois en situation d'invalidité et de pauvreté.

Tableau 18

Données détaillées de personnes vivant seules en situation de pauvreté et au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité, 2019, canton de Fribourg (N = 89)

	CHF 2'015/mois
	Dont :
Revenu disponible moyen	- 65% de rente AI
	- 4.7% de revenu d'activités salariées
	- 6.9% prestations cantonales sous condition de ressources
Moyenne des rentes perçues	CHF 1'310/mois
Personnes vivant principalement de :	
- Rentes et prestations fédérales	83
- Activités salariées	3
- Prestations cantonales sous condition de ressources	3
- Activités indépendantes	0
- Pension alimentaires	0
Personnes au bénéfice de prestations complémentaires	58
Montant moyen de prestation complémentaire perçue	1161 frs/mois
Personnes au bénéfice de prestation du chômage	0
Personne au bénéfice de prestations de l'aide sociale	15

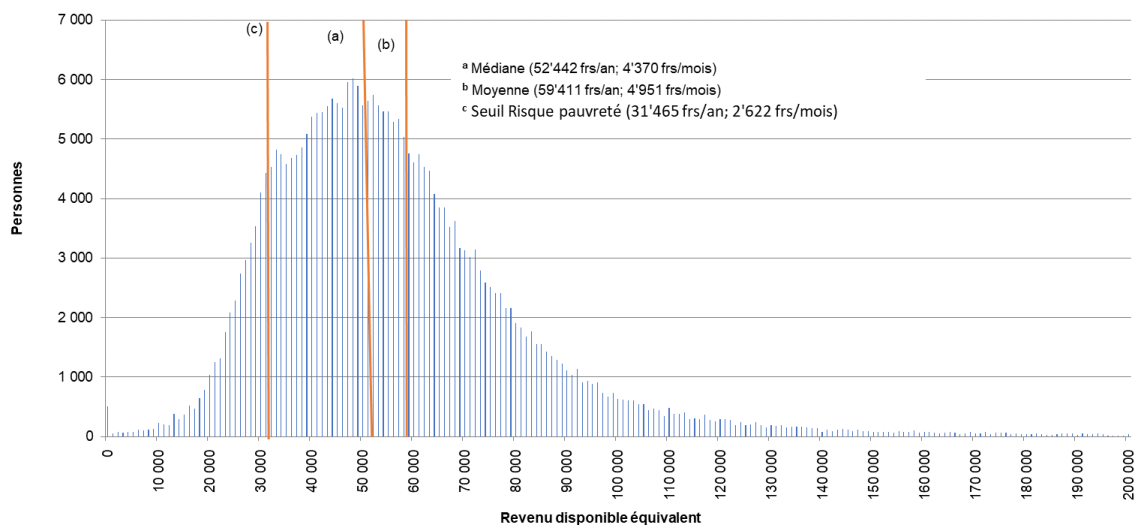
Il convient ensuite d'aborder la question du risque de pauvreté. Sont considérées comme à risque de pauvreté les personnes vivant dans un ménage dont les ressources financières (en termes de revenus sans la fortune) sont sensiblement inférieures au niveau habituel des revenus dans le pays considéré. La pauvreté est donc envisagée comme une forme d'inégalité au sein d'une société donnée. En effet, le fait qu'une personne soit considérée comme à risque de pauvreté ne dépend pas uniquement de sa situation économique propre, mais également de la situation économique des autres personnes dans le pays considéré. Ce seuil correspond aux 60 % du revenu équivalent médian disponible de la population. Une personne est considérée comme pauvre si son revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté.

En 2019, le seuil de risque de pauvreté fribourgeois s'établit à 2'622 francs par mois pour une personne seule. Afin de ne pas considérer comme à risque de pauvreté des personnes disposant de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible, une limite de fortune a également été ajoutée au calcul du taux de risque de pauvreté fribourgeois. Elle a été fixée à 120'000 francs par ménage pour le taux de risque de pauvreté. En l'appliquant dans le calcul, le taux de risque de pauvreté fribourgeois s'élève à 8,55 % en 2019, soit 25'208 personnes.

Le tableau présentant la distribution totale des revenus dans le canton de Fribourg permet de situer le seuil de risque de pauvreté par rapport à l'ensemble de la population

Tableau 19

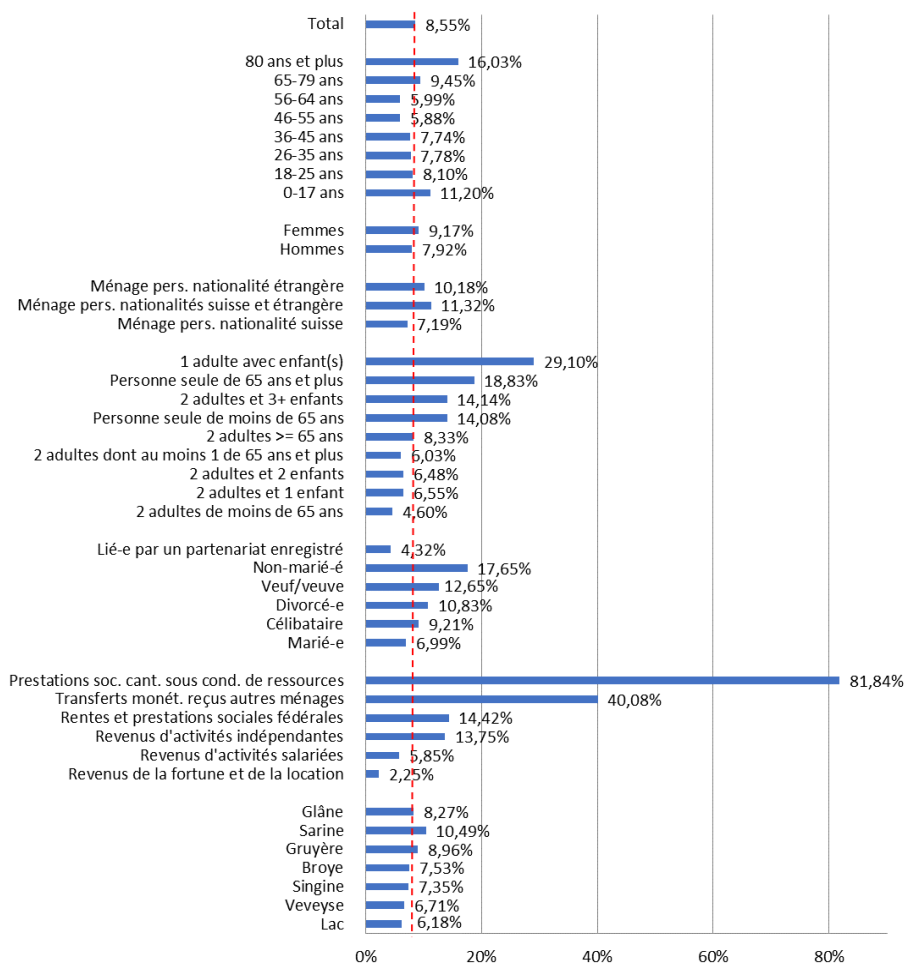
Distribution du revenu disponible équivalent, en francs par année, 2019



Le tableau 20 détaille le taux de risque de pauvreté, c'est-à-dire la proportion de personnes à risque de pauvreté dans l'ensemble de la population, selon différentes caractéristiques sociodémographiques.

Tableau 20

Taux de risque de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=25'208



Entre 2011 et 2019, le taux de risque de pauvreté passe de 10% à 8,55%. Les compositions les plus touchées par le risque de pauvreté sont les ménages avec 1 adulte et 1 ou plusieurs enfants (familles monoparentales), qui représentent toujours un tiers des ménages à risque de pauvreté. Ce sont dans 92% des situations des femmes qui se trouvent à la tête des familles monoparentales.

Plus d'un enfant sur dix dans notre canton est à risque de pauvreté. Les personnes mariées, quant à elles, restent les moins touchées par le risque de pauvreté. Rappelons toutefois que le taux de divortialité a fortement augmenté ces dernières années dans notre canton, en comparaison avec d'autres cantons suisses.

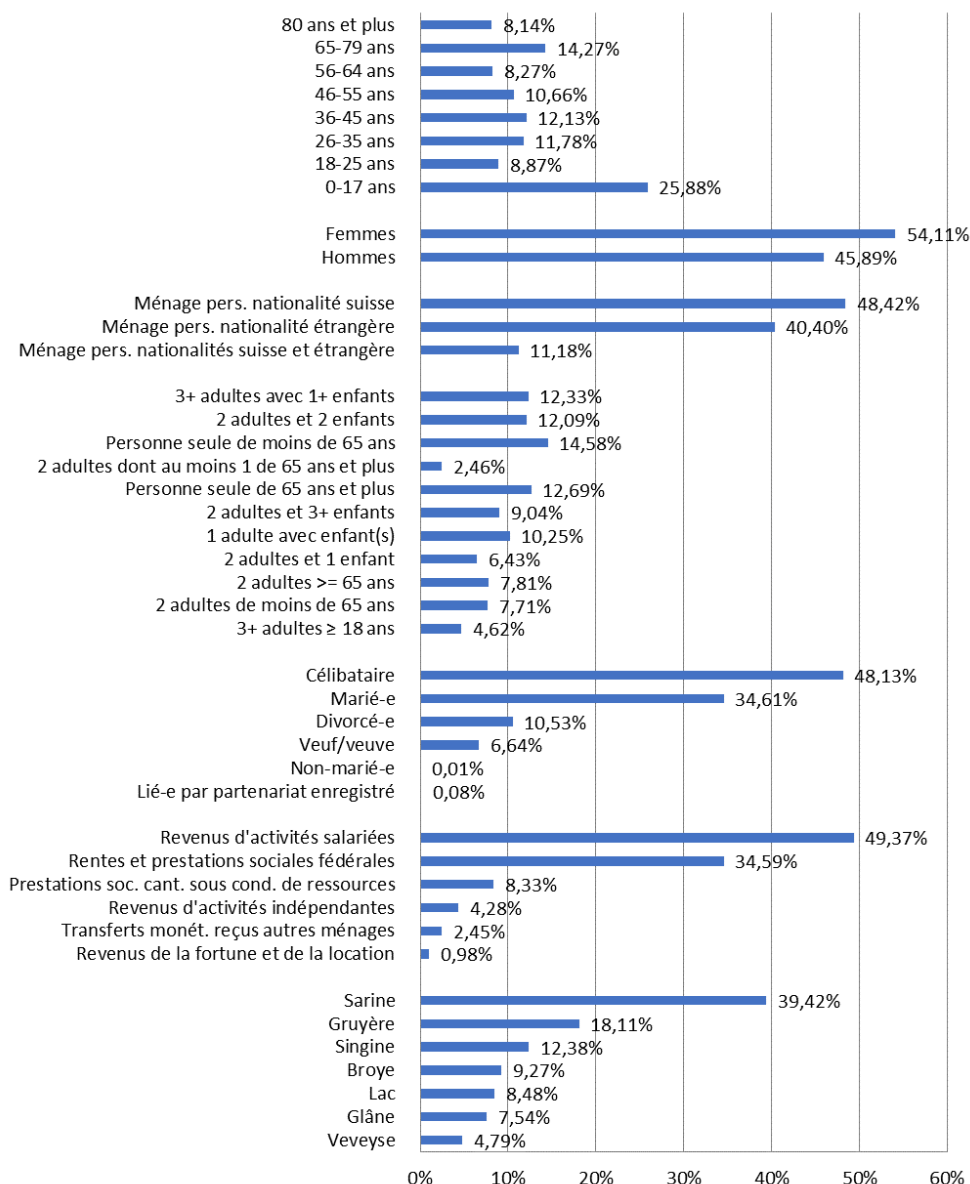
En 2019, près de 81,84% des personnes bénéficiant de prestations sociales cantonales sous conditions de ressources étaient à risque de pauvreté, contre près de 90% en 2011.

Le taux de risque de pauvreté baisse dans tous les districts, avec une progression moins nette en Gruyère, qui est désormais le deuxième district le plus à risque de pauvreté, après la Singine (en 2011, il s'agissait de la Glâne).

Le tableau suivant détaille les caractéristiques sociodémographiques de la population à risque de pauvreté.

Tableau 21

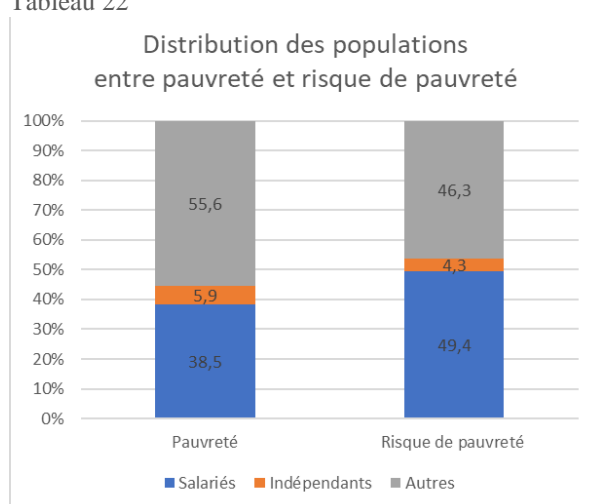
Distribution de la population à risque de pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=25'208



En 2019, 25'208 personnes étaient à risque de pauvreté, contre 25'518 en 2011. Malgré ce résultat, on constate que le taux de risque de pauvreté augmente dans toutes les catégories d'âge, sauf pour les jeunes adultes (18-25) et pour les enfants (0-17). Ces derniers représentent néanmoins toujours un quart de la population à risque de pauvreté. On constate une nette augmentation de la proportion de ménages avec des personnes de nationalité étrangère, qui passent de 22,1% à 40,40%. Les proportions dans les statuts civils (mariés, célibataires, veufs, etc.) sont stables.

L'emploi ne met pas toujours à l'abri de la pauvreté ou du risque de pauvreté. Comme en 2011, plus de la moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises à risque de pauvreté se trouvent en 2019 dans un ménage où la source de revenu provient d'une activité professionnelle (salariés, 49,4% et indépendants, 4,3%).

Tableau 22



3.5 Chômage

Depuis le dernier rapport, le chômage reste un facteur de pauvreté dans le canton de Fribourg. Ceci se traduit notamment par la proportion élevée de bénéficiaires de l'aide sociale qui se trouvent au chômage, soit environ un tiers. Ce pourcentage, qui ressort de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS, reste stable depuis bientôt deux décennies.

Dans le chapitre 2, nous avons rappelé que le taux de chômage avait connu une hausse importante durant la crise consécutive à la pandémie de Covid-19, pour atteindre un taux record de 3,9% dans notre canton au mois de janvier 2021 (au niveau suisse, le taux n'a pas dépassé 3,7% durant cette période). Si la reprise économique a permis au taux de chômage de baisser, il se situe actuellement légèrement au-dessus de la moyenne suisse.

Un autre indicateur est le chômage de longue durée, qui concernent les personnes bénéficiant d'indemnités de chômage depuis plus d'une année. Les répercussions du chômage de longue durée se traduisent souvent par une diminution des opportunités professionnelles, une baisse de salaire lorsque les personnes retrouvent un emploi ainsi que des conséquences néfastes sur le plan social et la santé. Les chômeurs et chômeuses plus âgé-e-s sont généralement les plus touché-e-s par le chômage de longue durée. En 2020, près de 25% des personnes en demande d'emploi âgées de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'un an, comparé à seulement 11% pour les personnes de moins de 50 ans³⁶. Le risque de chômage de longue durée augmente de manière significative à partir de l'âge de 55 ans. Entre 25 et 54 ans, la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée au niveau suisse augmente tous les cinq ans de 2 à 4 points de pourcentage, tandis qu'elle augmente de 5,5 points de pourcentage pour la tranche d'âge de 55 à 59 ans, et de 13 points de pourcentage pour les personnes de 60 ans et plus³⁷.

³⁶ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Chômage de longue durée*, Rapport 2020, p. 4, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> consulté le 12 juillet 2023.

³⁷ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Chômage de longue durée*, Rapport 2020, p. 4, En ligne : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> consulté le 12 juillet 2023.

3.6 Aide sociale

L'aide sociale, en tant qu'ultime filet du système de sécurité sociale, apporte des indications précieuses sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton. Elle a pour but d'assurer le minimum vital et de promouvoir l'indépendance économique et personnelle ainsi que l'intégration des personnes dans le besoin. Elle joue un rôle important en termes de cohésion sociale.

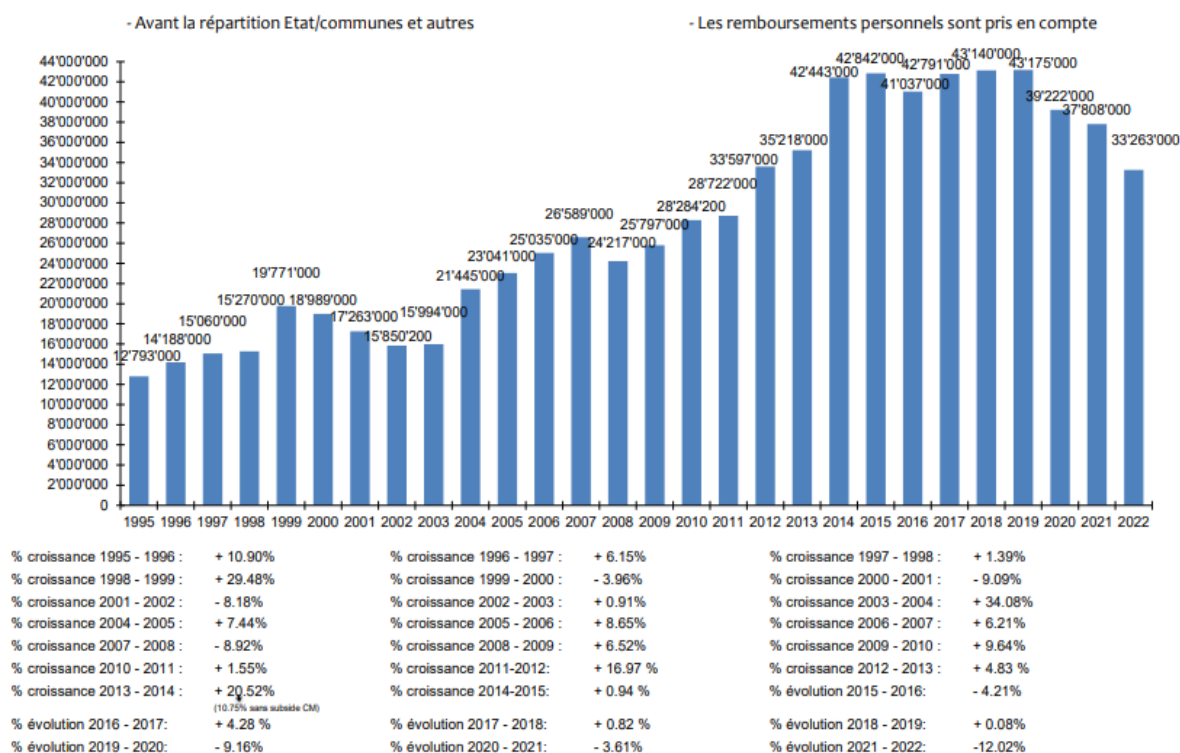
Pourtant, l'ultime filet n'est pas toujours sollicité par les personnes qui pourraient y prétendre. Alors que la plupart des études indiquent une augmentation de la pauvreté en Suisse, le nombre de dossiers d'aide sociale est à la baisse. Cette tendance, qui se dessine dans la plupart des cantons, ne fait pas exception à Fribourg.

Le tableau 22 rend compte de l'évolution de l'aide matérielle nette octroyée entre 1995 et 2022. La dernière édition du rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg se basait sur des données fiscales de 2011, et le présent rapport sur les données fiscales de 2019. Dans ce laps de temps, on constate que l'aide matérielle connaît une augmentation progressive jusqu'à l'année 2014, à partir de laquelle les montants se stabilisent jusqu'en 2019, et ce malgré l'augmentation du forfait pour l'entretien introduite en 2017. En effet, le forfait pour l'entretien pour une personne seule est passé de 977 francs à 986 francs. Pour les années 2020, 2021 et 2022, l'aide matérielle nette diminue, avec une diminution particulièrement marquée pour l'année 2022. Ceci s'explique en grande partie par l'intervention de différentes aides fédérales et cantonales pour répondre à la crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19.

Toutefois, les informations obtenues notamment via le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* et les partenaires du terrain (cf. chapitre 4.3) indiquent qu'une part importante de personnes préfèrent ne pas recourir à l'aide sociale. En résumé, le fait que l'ultime filet de sécurité sociale soit moins sollicité n'est pas synonyme d'une baisse de la pauvreté, mais bien symptomatique d'une pauvreté de plus en plus complexe, qui échappe parfois aux dispositifs d'aide.

Tableau 23

Evolution de l'aide matérielle nette 1995 - 2022



3.7 Transferts sociaux

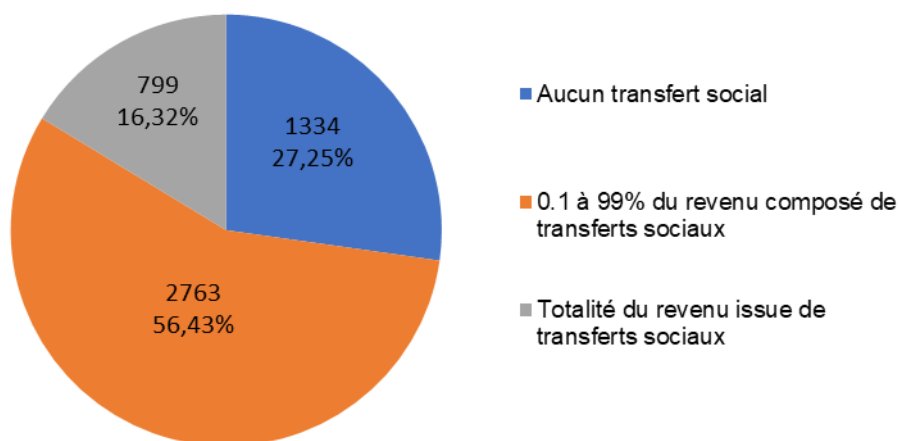
Dans l'édition précédente, les données de l'aide sociale avaient été croisées avec les données fiscales. Ceci avait permis de savoir combien de personnes bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté, malgré le soutien matériel de l'aide sociale. Le croisement des données de 2019 livre le résultat suivant : parmi les 6'513 personnes en-dessous du seuil de pauvreté, 1'617 bénéficient de l'aide sociale. Ce résultat correspond à ce qui avait observé avec les données de 2011, et les hypothèses restent les mêmes :

- > Les données fiscales se basent sur des revenus annuels, alors que l'aide sociale est attribuée mensuellement ;
- > Certaines personnes se trouvant en-dessous du seuil de pauvreté auront été soutenues matériellement par l'aide sociale, par exemple dans l'intervalle entre deux emplois ;
- > Le seuil de pauvreté est basé sur des loyers moyens et non sur des montants effectifs ;
- > L'application d'une sanction peut également conduire à ce que le revenu disponible d'une personne bénéficiaire de situe en-dessous du seuil de pauvreté.

En examinant la part des transferts sociaux dans le budget des personnes en situation de pauvreté qui ne bénéficient pas de l'aide sociale (tableau 24), plus d'un quart d'entre elles (27,25%) ne reçoivent aucun type de transfert social alors qu'elles étaient 16,6% en 2011. De plus, 56,43% de ces personnes ont une part de leur budget composée de prestations de transfert, allant de 0,1% à 99%. Pour les 16,32% restants, ces prestations de transfert représentent même la totalité de leurs revenus.

Tableau 24

Répartition des personnes en situation de pauvreté, non bénéficiaires de l'aide sociale, selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu, 2019 (N=4'896)



En conséquence, conformément aux constats du premier rapport, le fait de bénéficier de prestations de transfert ne garantit pas automatiquement une protection contre la pauvreté. Ces éléments mettent en évidence deux réalités distinctes. D'une part, pour les trois quarts des personnes touchées par la pauvreté et qui ne reçoivent pas d'aide sociale, leur situation correspond partiellement à de la pauvreté dissimulée, car elles perçoivent certaines prestations de transfert. Cette réalité est conforme à un système dans lequel la plupart des prestations ne visent pas à garantir le minimum vital. D'autre part, la situation des 1'334 personnes touchées par la pauvreté qui ne bénéficient d'aucune prestation de transfert peut être qualifiée de pauvreté dissimulée. Elles étaient 921 en 2011. Cette réalité soulève alors la problématique du non-recours aux prestations qui semble s'accroître. Cela peut entraîner des conséquences significatives telles que la détérioration des conditions socio-sanitaires, l'endettement excessif, la perte de logement et des répercussions sur les enfants.

3.8 Logement

Le logement est intrinsèquement lié à la pauvreté, puisque les personnes concernées peinent souvent à se loger de façon appropriée et à des prix abordables. En Suisse, les frais de logement représentent une part importante du budget des ménages, et plus particulièrement encore pour les personnes menacées par la pauvreté. Une étude commandée par l'Office fédéral du logement sur les contributions financières des services sociaux au coût du logement a démontré que la part du loyer pris en charge a augmenté depuis 2013 d'environ 25% dans le domaine de l'aide sociale et de près de 20% dans le cas des prestations complémentaires³⁸.

Dans le canton de Fribourg, le taux de locataires est en augmentation et se situe actuellement à 52,7%³⁹ (49,6% en 2013). Le taux de logements occupés par leur propriétaire est, quant à lui, de 41,4%⁴⁰, ce qui reste supérieur à la moyenne suisse, qui se situe à 36,3%. Entre 2010 et 2021, les loyers fribourgeois ont augmenté en moyenne de 10,28%. Les appartements de 3 pièces ont connu la plus grande hausse, à savoir 12,2% en dix ans⁴¹. Dans le rapport précédent, une péjoration de la situation des locataires en raison de la hausse constante des loyers avait déjà été relevée. La tendance s'est poursuivie ces dernières années.

En 2022, la consultation sociale de Caritas Fribourg a financé pour plus de 80'000 francs de loyers. Pour les bénéficiaires de Caritas Fribourg, les besoins de soutien en matière de logement sont les plus importants, suivis de près par le financement des primes d'assurance maladie⁴².

Quant aux personnes sans domicile fixe, le centre d'accueil d'urgence La Tuile a relevé une forte augmentation de leur nombre en 2022. Sur toute l'année, 618 personnes ont été hébergées, soit une augmentation de près de 25% par rapport à 2021. Le nombre de nuitées s'est toutefois stabilisé. L'association explique ce phénomène par le fait que le centre d'accueil est prioritairement destiné à des séjours courts, afin d'éviter une précarisation accrue des situations et note également une augmentation du nombre de résident-e-s non cantonaux, qui repartent vers d'autres destinations⁴³.

Dans son rapport d'activité 2022, l'association Banc Public, lieu d'accueil de jour, a enregistré un taux de fréquentation record en décembre 2022. Sur l'ensemble de l'année, 23'238 repas étaient servis, soit une augmentation de près de 50% par rapport à 2021. Le nombre de passages était de 30'546, contre 22'567 en 2021⁴⁴.

Depuis la dernière édition du présent rapport, l'Etat de Fribourg a participé à la création d'un Observatoire du logement et immobilier pour le canton de Fribourg, dont l'objectif est de développer un système d'information de référence pour les décisions stratégiques sur le marché fribourgeois. L'Observatoire a également pour vocation de proposer des mesures proactives face aux enjeux futurs.

D'après les données fournies par les communes, l'OFS a recensé 2'851 logements vacants dans le canton de Fribourg au 1^{er} juin 2022. Le taux de logements vacants est passé de 1,8% en 2021 à 1,77% en 2022. Les chiffres fournis par l'OFS diffèrent de ceux de l'Observatoire du logement et immobilier, qui sont collectés par la Haute école de gestion. Les professionnel-le-s de l'immobilier estiment que les chiffres fournis par l'Observatoire correspondent mieux à la réalité immobilière du canton.

³⁸ Office fédéral du logement (OFL), *Prestations sociales sous conditions de ressources : les dépenses dans le domaine du logement*, En ligne : <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut/publikationen-bwo/bedarfsabhaengige-sozialleistungen.html>, consulté le 12 juillet 2023.

³⁹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Logements occupés selon le statut d'occupation et taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton. Année 2021*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/conditions-habitation/locataires-proprietaires.assetdetail.24129033.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Loyer moyen en francs selon le nombre de pièces, par canton*, En ligne : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/loyers/enquete-structure-loyers.assetdetail.24129090.html>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴² Caritas Fribourg, *Rapport d'activités 2022*.

⁴³ La Tuile, *Statistiques de fréquentation. Population de la Tuile en 2022*, En ligne : <https://la-tuile.ch/statistiques-annuelles/>, consulté le 12 juillet 2023.

⁴⁴ Banc Public, *Accueil de jour*, *Rapport d'activités 2022*.

3.9 Comparaison des données : constantes et évolutions

La comparaison entre les données fiscales de 2011 et 2019 révèle des constantes mais également certains changements. Ces constantes et évolutions sont résumées ci-après, d'abord sous l'angle des revenus, puis sous l'angle de la fortune.

Au niveau des revenus, des tendances se dessinent. On note ainsi que **le revenu brut médian des ménages fribourgeois n'a pratiquement pas changé** et s'élève en 2019 à 8'372 francs par mois. Les revenus du travail représentent toujours la majeure partie du revenu brut. Comme en 2011, près d'un quart des revenus sert à s'acquitter des dépenses obligatoires. Autre constat : **le revenu brut médian des ménages du 5^{ème} quintile est 5 fois plus élevé que celui des ménages du 1^{er} quintile**. La solidarité continue à avoir un effet principalement aux marges de la distribution des revenus où les différences (positive et négative) entre le revenu primaire et le revenu disponible sont les plus grandes.

L'analyse des revenus dévoile aussi certains changements. On constate proportionnellement **une diminution des revenus provenant d'une activité lucrative**. Par ailleurs, d'une manière globale, les rentes et prestations sociales fédérales représentent une part légèrement plus importante dans la composition des revenus bruts, passant de 15,6 à 17,8%. **Les transferts sociaux permettent de diminuer les inégalités de 18,6% contre 12% en 2011, mais ces mêmes transferts ont gagné en importance pour les personnes se trouvant au cœur de la vie active**. On relève également une vulnérabilité financière accentuée des personnes en âge de retraite vivant seules. Entre 2011 et 2019, leur revenu a diminué de 23,3%. A noter encore qu'**en 2019, 27,25% des personnes en situation de pauvreté qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ne reçoivent aucun type de transfert social contre 16,6% en 2011**.

Au niveau de la fortune, il convient de présenter les similitudes entre les résultats de 2011 et de 2019. **La fortune de plus de la moitié des ménages du canton demeure nulle ou inférieure à 60'000 francs**. Par ailleurs, près d'un tiers de la fortune totale du canton (30,8%) est réparti entre 0,7% de tous les ménages. De plus, **80% de la fortune totale est détenue par un peu plus de 10% de la population**. Cette réalité est restée stable au cours des dernières années.

Entre 2011 et 2019, le taux de pauvreté ainsi que le taux de risque de pauvreté ont tous deux diminué, le premier passant de 3% à 2,7%, et le second de 10% à 8,55%. A noter que ces taux étaient encore plus bas en 2017 et qu'une tendance à la hausse pourrait se confirmer lors d'une prochaine analyse. Si ces résultats semblent réjouissants de prime abord, ils ne traduisent pas la réalité observée sur le terrain où **le nombre de personnes en situation de précarité dans le canton augmente**. En effet, **la pauvreté progresse, mais à une vitesse inférieure à la croissance démographique**. Certains facteurs contribuent à augmenter le risque de pauvreté pour certains ménages. **La présence d'enfants dans le ménage constitue un facteur de risque important**, particulièrement pour les familles monoparentales qui représentent toujours un tiers des ménages à risque de pauvreté.

Le taux de chômage et le taux de pauvreté, plutôt stable pour le premier et en légère diminution pour le second, ne reflètent pas l'augmentation de la précarité. En revanche, des indicateurs comme le chômage de longue durée révèlent **la complexité des situations frappées par diverses problématiques psychosociales**. On constate également que **des personnes échappent aux dispositifs, volontairement ou non**. Enfin, **l'augmentation des primes maladie et le coût du logement reste une préoccupation majeure pour les ménages modestes**. Le montant du loyer est parfois l'élément qui fait basculer un ménage juste en-dessus ou en-dessous du minimum vital. Au vu de l'inflation, la question de l'augmentation des loyers se pose de plus en plus.

4 La crise sanitaire comme révélateur des précarités

La pandémie de Covid-19 a touché toutes les catégories de la population, mais en particulier les plus vulnérables, agissant comme un révélateur des précarités jusqu'alors invisibles ou du moins peu visibles et visibilisées. Les conséquences sociales de cette crise sont nombreuses. Si la diminution ou la perte de revenu ainsi que l'insécurité alimentaire ont été les conséquences les plus directes et flagrantes, il n'empêche que d'autres impacts plus difficiles à

saisir - car moins quantifiables comme l'exacerbation progressive des inégalités sociales - doivent également être détectés afin de soutenir au mieux les personnes qui se maintiennent à flot mais courent un risque fort de pauvreté. Ce chapitre propose d'apporter un éclairage sur les effets de cette crise en compilant différentes informations disponibles aujourd'hui, la crise sanitaire révélant les précarités non seulement de certaines populations mais également celles du dispositif d'aide.

4.1 Le manque de données et les limites des statistiques

Alors que les données sanitaires ont été rapidement disponibles et ont constitué un instrument incontournable dans le suivi et la gestion de la crise, la production d'informations sur l'évolution de la situation sociale et de la pauvreté s'est fait attendre. Elle reste d'ailleurs encore aujourd'hui lacunaire et incertaine. Il y a bien sûr les indicateurs que l'on peut qualifier de standards comme le taux de chômage ou le taux d'aide sociale, mais ces chiffres ne disent rien de la situation sociale de toute une partie de la population hors de ces dispositifs. Cette situation reste méconnue et largement sous-documentée, alors que paradoxalement la crise a fortement médiatisé cette précarité. La question de la limite des statistiques et des données quantitatives pour saisir les réalités sociales n'est pas nouvelle. Il a effectivement été souligné, notamment dans le seul ouvrage actuellement disponible sur les politiques sociales lors de la pandémie⁴⁵, que le manque de données a constitué un obstacle face à la nécessité de redéployer l'action sociale donnant une place importante à l'entraide associative afin de répondre rapidement aux besoins vitaux des populations concernées⁴⁶.

Il y a donc un manque de données, mais également une limite aux données malgré tout disponibles. Alors que les associations d'entraide sont unanimes à propos de l'augmentation de la précarité et de la pauvreté, les statistiques de l'aide sociale indiquent une diminution des bénéficiaires. Le taux de pauvreté reste quant à lui stable et a été peu affecté par la pandémie selon les dernières publications de l'OFS. Les chiffres fournis au chapitre précédent sont emblématiques de cette mise à mal des indicateurs classiques de la pauvreté : ils ne semblent plus adaptés à la réalité. La pauvreté en Suisse est mal interprétée et incomprise par la société selon le dernier rapport publié par l'ONG ATD Quart Monde⁴⁷. La pauvreté est mal connue avec comme conséquence une inadéquation du dispositif d'aide. Les minima sociaux sont considérés comme trop bas et les personnes au-dessus de ces seuils se retrouvent plus ou moins fortement impactées par l'augmentation du coût de la vie.

Ces constats interpellent et demandent de rassembler le maximum d'informations pouvant être obtenues par d'autres canaux que les données habituellement utilisées pour saisir les réalités sociales. Dans les sous-chapitres suivants sont présentées les informations obtenues grâce à *Fribourg pour tous*, les données ressortant de l'utilisation des soutiens octroyés dans le cadre de l'OMEP Covid-19 ainsi que les informations relayées par les acteurs et actrices de terrain. A partir de ces informations ressortent des thématiques-clés pour saisir la situation sociale et la pauvreté : le non-recours aux prestations sociales et l'accessibilité des prestations ainsi que la question des personnes en situation de précarité tout en étant au-dessus des normes d'aide sociale ou d'autres prestations sociales. Ces personnes peuvent être qualifiées de « à flot » : elles se maintiennent juste à la surface. Ce maintien est une lutte quotidienne pour ne pas se faire submerger et entraîner dans une spirale de la pauvreté.

4.2 Une mise en évidence du non-recours aux prestations sociales

Fribourg pour tous est un guichet d'information et d'orientation pour des questions sociales (familles, prestations sociales, travail, santé, etc.). Depuis plus de 10 ans, ce guichet offre des informations générales gratuites et sans rendez-vous à l'ensemble de la population fribourgeoise. Il propose une écoute anonyme et confidentielle ainsi qu'une aide personnalisée en fonction des besoins.

⁴⁵ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

⁴⁶ La question de la place et du rôle des associations dans le dispositif de lutte contre la pauvreté est traitée au chapitre 5.

⁴⁷ ATD Quart Monde Suisse, *Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue*, avril 2023.

L'équipe de *Fribourg pour tous* est composée de professionnel-le-s du travail social. Entre janvier 2021 et mars 2023, dans le cadre d'une collaboration entre la Haute école de travail social Fribourg et le Service de l'action sociale, l'équipe a récolté de façon systématique des données sur les situations des personnes qui bénéficiaient du soutien de *Fribourg pour tous*, par voie téléphonique, par courrier électronique ou directement sur place en entretien. Près de 3'000 entretiens ont ainsi été recensés. Etant donné que certaines personnes s'adressent plusieurs fois à *Fribourg pour tous*, cet échantillon correspond à la situation d'environ 2'000 personnes. Ces données anonymes constituent une source d'informations précieuse sur la situation de personnes touchées par la précarité, et notamment sur celles qui, volontaires ou non, ne sollicitent pas une aide à laquelle elles auraient potentiellement droit.

Les deux tiers des entretiens ont eu lieu en présentiel, au guichet, tandis qu'un peu moins d'un tiers s'est déroulé par téléphone. Seulement 6,4% des échanges se sont faits par voie électronique. La grande majorité des entretiens s'est déroulée en français, environ 10% en allemand ou dans une autre langue, généralement le portugais ou l'anglais. 55% des personnes étaient des femmes. La tranche d'âge la plus concernée se situait entre 20 et 50 ans, soit au cœur de la vie active. 10% des personnes avaient plus de 60 ans. Les jeunes adultes (18-25 ans) étaient moins de 15%. Enfin, si la majorité des bénéficiaires de *Fribourg pour tous* étaient d'origine étrangère (57%), la tendance s'inversait pour les senior-e-s, majoritairement suisses.

Ces données révèlent qu'une personne sur deux sollicitant le soutien de *Fribourg pour tous* ne bénéficie d'aucun transfert social. En observant de plus près ces données, une part importante des personnes auraient pourtant droit à des prestations. C'est le cas notamment de personnes âgées ne bénéficiant pas des prestations complémentaires à l'AVS auxquelles elles pourraient prétendre. Cette réalité a également été relevée dans un rapport récemment publié par Pro Senectute⁴⁸ indiquant qu'un-e retraité-e sur 6 dans le canton de Fribourg, comme dans le reste de la Suisse, ne recourt pas aux aides qui lui sont dues. La raison principale de ce non-recours serait tout simplement que les personnes concernées ne savent pas que ces aides existent. La lourdeur administrative freine également beaucoup de retraité-e-s à se lancer dans la procédure. Finalement, il y a aussi une barrière morale, c'est-à-dire une peur du regard des autres en devenant dépendant de l'Etat, qui pèse dans ce choix.

Le non-recours est également le fait de personnes en âge de travailler qui ont épuisé leurs droits assurantiels, qui ont vécu sur leurs économies et qui, au lieu de demander l'aide sociale, préfèrent solliciter leur réseau, voire s'endetter. A ce propos, le service de gestion de dettes et désendettement de Caritas Fribourg constate une certaine stabilité des activités en 2022, mais une hausse depuis début 2023. Il y a une augmentation des demandes en lien avec le désendettement et les factures impayées. Le constat est le même dans les services des autres cantons.

Les données qualitatives récoltées par *Fribourg pour tous* indiquent que les facteurs principaux pour le non-recours à l'aide sociale sont les craintes liées au permis de séjour, en raison du durcissement de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les craintes liées au caractère remboursable de l'aide sociale (peur de l'endettement face aux pouvoirs publics) et la difficulté des démarches administratives. Sur ce dernier point, les données indiquent que plus d'un tiers des personnes rencontrent des difficultés à accéder à l'information. Cette proportion est encore plus importante pour les personnes ne bénéficiant d'aucune aide. Parmi celles-ci, la moitié préfère ne pas se rendre au guichet et opte pour un soutien par téléphone. Ce phénomène est symptomatique du non-recours, car les personnes ne souhaitent pas s'exposer. Ces personnes sont aussi celles qui, en partie, ne passeront pas la porte d'un service social. Une étude récente menée à Bâle par la Haute école spécialisée de Berne estimait le taux de non-recours dans cette ville à 34% en 2020⁴⁹. L'écart entre le revenu disponible du ménage et les montants destinés à la couverture des besoins de base est cité comme le facteur qui influence le plus la probabilité de non-recours. Plus cet écart est faible, plus le risque de non-recours est probable. Ainsi, les personnes proches de la limite de l'aide sociale, qui y auraient pourtant droit même pour des montants certes très faibles, ont une probabilité forte de ne pas venir demander de l'aide. Le prochain chapitre 4.3 aborde cette thématique des personnes « à flot ». A noter également que différentes analyses soulignent que l'accès ou le maintien du droit aux prestations sociales est souvent assorti de régimes de sanctions et

⁴⁸ Gabriel R., Koch U., Meier G. & Kubat S., *Observatoire vieillesse de Pro Senectute : le non-recours aux prestations complémentaires en Suisse*, Rapport partiel 2. Zurich : Pro Senectute Suisse, 2023.

⁴⁹ Hümbelin O., Elsener N. & Lehmann O., *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020*, Berner Fachhochschule, 2023.

d'obligations (faire preuve de sa motivation, prouver son assiduité dans la recherche d'emploi, etc.) qui peuvent également être des vecteurs de non-recours⁵⁰.

Un autre élément intéressant quant aux personnes ne bénéficiant d'aucune aide est le fait que la moitié d'entre elles travaillent. Parmi ces personnes se trouvent donc de nombreux working poor. Les besoins les plus récurrents pour ces personnes sont les questions de budget et la gestion administrative (écrivain public, aide pour remplir des formulaires, etc.).

Environ 15% des entretiens étaient en lien avec les politiques familiales, à savoir l'éducation, la maternité, les contributions d'entretien, les solutions de garde, la séparation et les violences domestiques notamment. Ces questions étaient majoritairement posées par des femmes. Ces données traduisent un réel besoin d'accompagnement social pour les familles, point central du projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles dont le traitement parlementaire débutera prochainement avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2025.

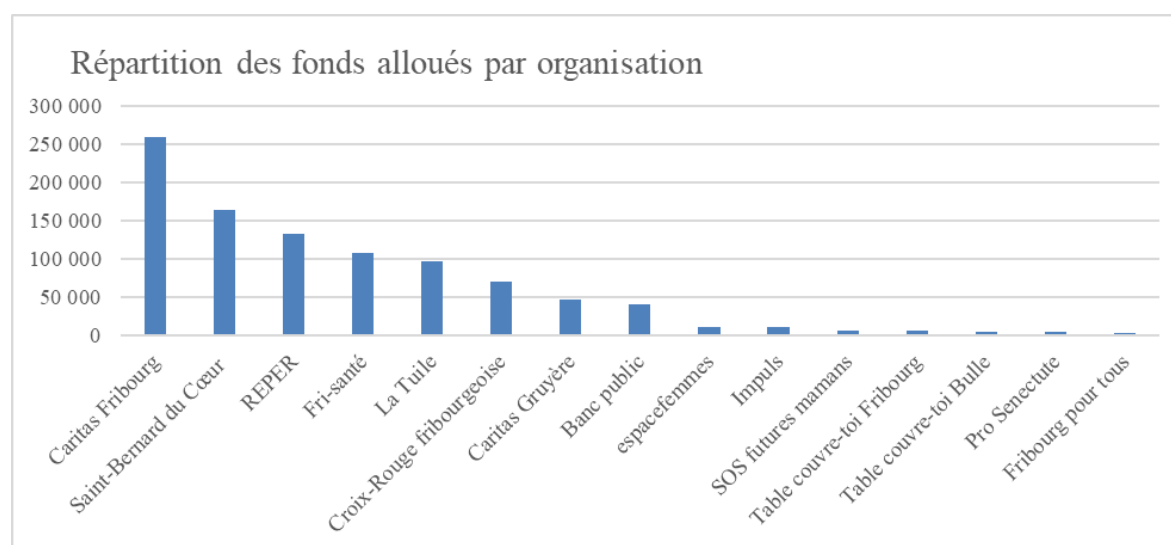
4.3 Une visibilité des personnes « à flot »

L'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté (OMEP COVID-19) du 3 juin 2020 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020. Elle visait à soutenir deux catégories de personnes particulièrement affectées par la crise du coronavirus : les personnes en situation précaire dans le besoin et qui ne recourent pas à l'aide sociale au sens des articles 4 et 22a de la loi sur l'aide sociale (LASoc) ainsi que les personnes à risque de pauvreté selon la définition du seuil de risque de pauvreté déjà utilisée dans la première édition du rapport et que l'on retrouve au chapitre 3.4.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a décidé d'accroître les partenariats existants avec les institutions et réseaux d'entraide et de renforcer l'aide en matière de distribution de biens de première nécessité, d'orientation des personnes en situation de précarité ainsi que d'octroi et de contrôle des aides financières accordées aux personnes précarisées. Un montant de 1'000'000 de francs a été attribué à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), représentée par le Service de l'action sociale (SASoc), lequel a été chargé de redistribuer ce montant sous forme d'aide à fonds perdu aux institutions et réseaux d'entraide. Celui-ci s'est acquitté de cette tâche conformément aux Directives d'application de l'Ordonnance OMEP Covid-19 du 03.06.2020 édictées par la DSAS.

La majorité des fonds (64%) accordés via l'OMEP Covid-19 ont été alloués pour permettre aux institutions et réseaux d'entraide d'assurer des distributions d'aide de première nécessité aux personnes précarisées par la crise du coronavirus. Un peu plus d'un tiers a servi à l'octroi et au contrôle des aides financières accordées (paiement de factures, bons alimentaires...). Les 4% restant ont été alloués à l'orientation des personnes en situation de précarité.

Tableau 25



⁵⁰ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), COVID-19, *Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

Conformément aux directives de la DSAS et afin de prévenir d'éventuels abus, Caritas Fribourg et la Croix-Rouge fribourgeoise ont assuré le contrôle des aides fournies et en ont transmis régulièrement le détail au SASoc. L'analyse des données permet de détailler quelques caractéristiques du public soutenu par ces deux associations dans le cadre de la crise du Covid-19 en 2021.

- > Une grande majorité (78%) du public soutenu financièrement par Caritas Fribourg ou la Croix-Rouge fribourgeoise en 2021 dans le cadre de la crise du Covid-19 est composée de familles avec des enfants. 20% est constitué de personnes seules et 1% de couples.
- > La grande majorité (93%) des personnes soutenues disposent d'un statut de séjour stable. Près de 40% des personnes ayant reçu un soutien financier de la Croix-Rouge fribourgeoise ou de Caritas Fribourg dans le cadre de la crise du coronavirus en 2021 sont titulaires d'un permis B. Un peu plus d'un tiers est constitué de personnes suisses et près d'un quart de personnes titulaires d'un permis C.
- > La grande majorité (91%) des soutiens Covid distribués par Caritas Fribourg ou la Croix-Rouge fribourgeoise se situe entre 50 et 1000 francs. 5% des ménages ont reçu entre 1001 et 2000 francs, 3% entre 2001 et 3000 francs et 1% entre 3001 et le maximum de 5601 francs. Cette somme maximale a été allouée à une famille monoparentale qui a reçu un total de 4 soutiens entre décembre 2020 et avril 2021.
- > 88% des ménages soutenus par la Croix-Rouge fribourgeoise ou Caritas Fribourg n'ont reçu qu'un seul soutien, un peu moins de 10% ont en reçu deux. Les 3% restants ont reçu 3 ou 4 soutiens.
- > La très grande majorité des soutiens (85%) a été octroyée sous forme de bons alimentaires dans le but de soutenir les personnes pour qu'elles puissent faire leurs courses. Cela témoigne de l'équilibre économique fragile de ces personnes, une fois les factures payées le solde étant insuffisant pour couvrir les frais d'entretien.
- > Près de 60% des soutiens OMEP ont été versés en raison d'une diminution (46.2%) ou d'une perte de revenu (11.9%) due la pandémie de Covid-19. Pour 39.6%, la raison invoquée est un revenu insuffisant. Il n'est toutefois pas possible de savoir si ce revenu était déjà insuffisant avant la crise ou s'il s'agit d'une conséquence de celle-ci.

Ces résultats indiquent l'existence d'une pauvreté laborieuse et illustre la fragilité de situations économiques de ménages vivant « en temps ordinaires » à peine au-dessus du seuil de pauvreté. Les travailleurs-euses indépendant-e-s et les femmes (quelle que soit leur situation professionnelle) sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide d'urgence. Cette catégorie de personnes se maintient juste à flot, encore aujourd'hui, et cette situation interpelle. La problématique s'étend aux personnes exerçant une activité lucrative salariée ou indépendante en violation du cadre légal quant à l'obligation d'annonce et d'autorisation liées au travail, dite « au noir ». Leur situation est particulièrement précaire, en raison de la sous-enchère salariale et de l'exploitation par l'entreprise employeuse dont elles peuvent faire l'objet, mais aussi sur le long terme, à cause de la diminution voire l'inexistence des prestations sociales auxquelles elles pourraient prétendre en travaillant de manière régulière⁵¹. Ce sont également des difficultés chez des familles qui travaillent, qui ont donc un revenu voire deux, et qui n'arrivent pas à boucler leur fin de mois. Celles-ci n'ont pas ou peu d'accès à des prestations sociales et courent le risque de sombrer dans une spirale de la pauvreté : d'abord en puisant dans leurs économies, puis en faisant appel à la solidarité ainsi qu'à l'entraide privées et familiales et enfin en ayant recours à l'endettement comme l'expliquent les associations telles que Caritas. L'endettement réduit les chances de sortie de l'aide sociale, les menaces de poursuites et de saisies n'incitent pas les personnes à s'intégrer dans le monde du travail⁵².

⁵¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *La loi sur le travail au noir*, En ligne : [⁵² Mattes C., Knöpfel C., Schnorr V. & Caviezel Z., *Captifs de l'aide sociale – Processus d'assistance en cas de pauvreté, de recours à l'aide sociale et d'endettement*, Rapport final de l'étude du FNS, Muttenz, novembre 202, p. 53.](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html#:~:text=Le%20SECO%20tient%20une%20liste.assurances%20sociales%20ou%20les%20C3%A9trangers, consulté le 12 juillet 2023.</p></div><div data-bbox=)

Une comparaison entre l'année pré-pandémique 2019 et 2022 des chiffres enregistrés par les consultations sociale et juridique de Caritas Fribourg est particulièrement éloquente. En 2022, 377 situations ont été suivies par ces consultations, contre 217 en 2019. Des aides financières ont été accordées pour 229'114 francs en 2022, contre 142'875 francs en 2019. Les aides pécuniaires ont donc augmenté de 60%.

Les personnes soutenues par Caritas Fribourg se trouvent *de facto* au-dessus des normes de l'aide sociale et dans la plupart des cas très proches de ces normes. Un autre élément relevé par Caritas Fribourg concerne la prise en compte des loyers dans le calcul de l'aide sociale. Lors d'une première prise en charge par l'aide sociale, le loyer complet est pris en compte, mais la personne est tenue de s'engager à trouver un logement dont le prix respecte les normes édictées. Il est recommandé à ces personnes de changer de logement pour équilibrer leur budget, sans aucune garantie toutefois que les personnes opèrent ce changement. En outre, la présence de poursuites ou d'un casier judiciaire rend particulièrement difficile l'accès au logement.

La plupart de ces situations se caractérisent par un budget serré, qui empêche de faire face à des dépenses imprévues telles que la réparation d'un véhicule, l'achat de lunettes ou des frais dentaires. La situation financière est considérée comme difficile dans la fourchette de revenus située entre le seuil de pauvreté et le niveau des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI⁵³. Les causes de cette situation financière difficile dans laquelle se trouvent de nombreux ménages sont structurelles. La hausse des loyers et celle des primes d'assurance-maladie pèsent lourdement sur les budgets. La thématique de l'augmentation structurelle des coûts revient de manière assez récurrente aujourd'hui dans les débats.

Par ailleurs, Caritas Fribourg observe un nombre croissant de personnes qui ne trouvent que peu de solutions dans les aides étatiques. Un exemple sont les jeunes, dont le parcours n'est plus aussi linéaire qu'auparavant, selon le modèle où, à la sortie de l'école, le ou la jeune entamait une formation et se retrouvait autonome autour de ses 25 ans. La consultation sociale fait face à un nombre de plus en plus important de jeunes en rupture de formation, qui changent de trajectoire ou pour lesquels la formation s'achève au-delà de 25 ans. Ceci est encore plus problématique pour les jeunes au bénéfice de complément de rente AVS ou AI. Ces compléments cessent à l'âge de 25 ans, tout comme les allocations familiales dans d'autres situations. Au-delà de 25 ans, il devient difficile d'assumer seule une formation professionnelle. Et dans ce type de situations, les parents n'ont plus d'obligation légale de soutenir leurs enfants.

L'accueil de jour Banc Public constate également une recrudescence de ses activités (voir chapitre 3.8). L'association note l'émergence de besoins nouveaux, en lien notamment avec la numérisation de la société : « Si les guichets n'ont pas encore totalement disparu, les requêtes en format numérique deviennent la norme. Comme les populations les plus précarisées requièrent plus de soutien de l'Etat, elles sont, de fait, les plus confrontées à ce type de démarches. Ces populations sont également les moins bien équipées et les moins bien préparées à faire face à cette numérisation croissante du filet social »⁵⁴.

Les constats des associations sont également relayés dans les quelques études abordant la question des inégalités et de leur évolution avec et depuis la pandémie. Une étude publiée en février 2021 par l'Institut de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF)⁵⁵ montre que les ménages dont le revenu est considéré comme très faible – moins de 4 000 francs selon la définition des chercheurs – ont subi une baisse de revenus de 20% en moyenne depuis le début de la pandémie. A l'inverse, les ménages dont le revenu mensuel est parmi les plus élevés – supérieur à 16 000 francs – ont vu leurs revenus diminuer de 8%. Les ménages les plus aisés ont diminué leurs dépenses principalement à cause de besoins moindres et d'occasions plus rares de dépenser. Ces raisons existent aussi parmi les ménages à faibles revenus, cependant elles ne sont pas les seules : 11% d'entre eux disent aussi avoir réduit leurs dépenses parce qu'ils avaient moins d'argent disponible. Parmi les ménages les plus pauvres, une personne sur neuf s'est endettée pour faire face. Ce qui a pour conséquence que l'épargne a considérablement diminué chez les ménages à faibles revenus, tandis qu'elle a augmenté chez la moitié des ménages aux revenus les plus élevés. Près de 40% des

⁵³ Almanach social 2021, *La pauvreté exclut*, annuaire de Caritas sur la situation sociale en Suisse, Editions Caritas, Lucerne, janvier 2021.

⁵⁴ Banc Public, *Accueil de jour*, Rapport d'activités 2022, p. 4.

⁵⁵ Konjunkturforschungsstelle (KOF), ETH Zürich, *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, Zürich, 2021.

personnes ayant des revenus inférieurs à 4000 francs disent avoir puisé dans leurs économies afin de couvrir leurs dépenses courantes. Cela n'est pas anodin en termes d'exacerbation des inégalités. Comme expliqué aux chapitres 3.2 et 3.3, les inégalités ont augmenté déjà avant la crise sanitaire. Et si la répartition des revenus est plutôt égalitaire après la redistribution, l'épargne et la propriété sont bien plus concentrés. Ainsi, si les plus riches ont retrouvé leur niveau de richesse d'avant la pandémie, pour les plus pauvres cela prendra du temps pour qu'ils se relèvent des impacts économiques. Et cela sans compter les répercussions d'autres incertitudes et crises en cours et à venir.

5 Evolution du dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté

5.1 Les avancées depuis les pistes du premier rapport

Le premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg présentait, pour la première fois, une vue d'ensemble des conditions de vie de la population fribourgeoise. Il soulignait la complexité de la pauvreté, dont les conséquences affectent toutes les sphères de l'existence. Afin de lutter contre la pauvreté, il apparaissait nécessaire de prendre des mesures d'aide matérielle, mais également de travailler à plusieurs niveaux en actionnant différents leviers, en favorisant la collaboration entre l'État, les communes, le secteur privé et public. La rédaction du premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté constituait l'occasion de rassembler de nombreuses informations qui, jusqu'alors, n'avaient jamais été compilées dans un seul document. Le rapport a permis de donner une visibilité et une importance à la thématique de la pauvreté dans les politiques, au-delà de la politique sociale.

Fort de ce constat, la première édition proposait donc une série de pistes prospectives. Ces pistes ont été suivies et les mesures prévues mises en place. Il n'est pas question de proposer une liste exhaustive, mais d'exemplifier les résultats et les avancées ainsi que les projets et actions mis en place depuis lors en reprenant les pistes telles que présentées dans la conclusion du premier rapport.

- > *Intégrer le thème de la pauvreté dans tous les domaines d'intervention de l'Etat, travailler avec les spécialistes de ces champs et mettre en œuvre des mesures adaptées aux personnes concernées pour optimiser leurs possibilités de choix*

La première édition du rapport soulignait l'importance de comprendre la pauvreté de manière transversale. Il était indispensable de montrer les limites du travail en silo et la nécessité de travailler ensemble sur ce thème de la pauvreté qui en fait ne concerne de loin pas uniquement la politique sociale au sens strict. La collaboration a été renforcée, voire créée à certains endroits, entre les services de l'Etat, et ceci au niveau intradirectionnel comme interdirectionnel. Plusieurs travaux et projets ont réuni des représentant-e-s du secteur public et du secteur privé. En témoignent les nombreux dispositifs et mesures mis en place à la suite du premier rapport. Cette transversalité et cette collaboration, évidemment toujours perfectibles, sont un véritable succès au vu des politiques élaborées puis mises en œuvre par le canton ces dernières années.

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) sont un exemple parmi d'autres de l'étroite collaboration interdirectionnelle. Coordinné par le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) et par le Service de l'action sociale, le PIC mis en œuvre par le canton de Fribourg réunit divers partenaires du monde associatif, des communautés migrantes, des milieux économiques, des communes, de l'Etat et de la Confédération. Un quatrième volet du PIC est en cours de finalisation et posera les jalons pour les années 2024 à 2027.

La structure Pôle Insertion+ a également fait ses preuves. Mise en place en 2013 après l'introduction de la Loi sur l'emploi et le marché du travail, elle offre un soutien aux personnes en demande d'emploi qui n'ont plus droit aux indemnités de chômage, selon certains critères. Après cinq ans, un premier bilan positif était dressé : l'objectif

d'incitation aux collaborations interorganisationnelles avait été atteint⁵⁶. 45% des personnes prises en charge retrouvaient une solution d'insertion. En février 2023, c'était plus de 50% des bénéficiaires.

Le dispositif d'aide aux exploitations paysannes en difficulté, dont la cellule d'accompagnement (AED) est gérée conjointement par Grangeneuve, le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et le Service de l'action sociale, a été renforcé à plusieurs niveaux : la détection des situations est désormais possible grâce à un réseau de « sentinelles », personnes qui repèrent et informent des problématiques rencontrées sur le terrain. Un accompagnement de proximité est également possible grâce aux « mentors », qui assurent un soutien administratif, technique, économique et social.

Un dernier exemple est celui du groupe de travail « Garantie de loyer » constitué de représentant-e-s des services sociaux régionaux, de Caritas Fribourg, de la section fribourgeoise de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier et de la Chambre fribourgeoise de l'immobilier. Le fruit de leur travail a abouti, après plusieurs consultations de l'ensemble des partenaires impliqués, à un accord sur des procédures harmonisées sur l'ensemble du territoire cantonal permettant un accès facilité à un logement aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Cet accord inédit est entré en vigueur en mai 2017.

D'autres exemples pourraient encore être cités. La concrétisation des pistes stratégiques imaginées aujourd'hui dans le cadre de la politique des familles confirmera sans aucun doute la nécessité de ce type de démarches. Ces réalisations illustrent à quel point la mise en place de politiques publiques pertinentes et efficaces appelle à agir ensemble sur différents fronts.

> *Privilégier la diversité des moyens pour combattre la pauvreté de manière ciblée*

Cette piste consistait à appréhender la question de la pauvreté sous différents angles, notamment les ressources économiques, la santé, le travail, l'éducation, la formation, la culture, la famille et le logement. Différents travaux ont été menés pour concrétiser une lutte ciblée à l'aide de différents moyens.

Le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) a été transmis au Grand Conseil en automne 2023. Ces prestations garantissent une sécurité matérielle aux familles de condition modeste. Elles évitent que l'arrivée d'un enfant ne soit synonyme de pauvreté, en atténuant les lourdes charges liées à des phases de vie familiale particulières et temporaires. Elles diminuent le nombre de familles ayant recours à l'aide sociale en amenant le niveau de revenu de certaines d'entre elles en dessus des limites du minimum vital. Ce qui est un élément encore plus important au vu de la thématique des personnes « à flot » présentée précédemment. Les PC familles soutiennent également la consommation interne en favorisant l'autonomie financière et professionnelle des familles. Les prestations matérielles sont immédiatement destinées à la consommation pour les besoins courants. De plus, l'accompagnement social proposé aux familles vise à favoriser leur intégration sociale et professionnelle en vue d'améliorer les perspectives d'emploi et de revenu.

Le Conseil d'Etat a également poursuivi son engagement dans la prévention et la lutte contre le jeu excessif et le surendettement. Le canton soutient notamment le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ). La commission cantonale de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement quant à elle instruit et préavise les demandes de subventions déposées auprès du Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Pour ce faire, elle a développé des outils d'aide à l'évaluation des demandes. Elle élabore et propose également des projets.

La Stratégie cantonale de développement durable (2021-2031) prévoit également de nombreuses mesures qui poursuivent notamment les objectifs de prévention de la pauvreté, de réduction des inégalités et d'encouragement à l'inclusion et à l'intégration. Par exemple, la Banque alimentaire fribourgeoise est soutenue par la Stratégie dans le cadre du volet de la lutte contre la précarité. Bénévolat Fribourg Freiburg est également aidé au niveau de la

⁵⁶ Heeb J.-L. & Rey-Baeriswyl M.-C., (s/s la dir de.), *Evaluation du Pôle Insertion+*, Rapport à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et de la Direction de la santé et des affaires sociales DSAS, Haute Ecole de travail sociale Fribourg, 2017, p. 7.

valorisation du travail non rémunéré pour ses activités liées notamment à la mise en place d'une maison des associations.

Par ailleurs, la médiation et le travail social en milieu scolaire ont été considérablement renforcés en 2022 avec la mise en œuvre de l'article 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire. La Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) disposera à terme de 46 EPT permettant l'introduction généralisée et échelonnée du travail social dans les établissements d'école obligatoire 1H-11H. La coordination et le développement des thématiques du travail social et de la médiation en milieu scolaire sont assurés par l'unité mobile, qui a vu son champ de missions s'élargir⁵⁷. Ce dispositif représente un panel de détection précoce unique, puisque tous les enfants vont à l'école. Il endosse en quelque sorte un rôle de radar pour les problématiques socio-éducatives à l'échelle cantonale. La direction des mesures de soutiens éducatifs et sociaux maintient et développe des partenariats avec le Service de l'enfance et de la jeunesse, les autorités de protection de l'enfant et les autres prestataires de service en lien avec la prise en charge des élèves aux besoins éducatifs et thérapeutiques particuliers.

Enfin l'Etat soutient des projets et démarches conduites au niveau communal, à l'instar des Communes sympas développées aujourd'hui dans dix communes du canton. Ces dernières visent une posture proactive, en favorisant la qualité de vie, la participation citoyenne et une culture d'accueil plutôt qu'en luttant contre des problématiques.

De même, le Conseil d'Etat a approuvé en 2021 le rapport « Mesures urgentes » établi par la task-force « Plan de soutien jeunesse Fribourg » pour rapidement mettre en place des mesures efficaces visant à répondre aux effets négatifs de la pandémie due au Covid-19. Cette task-force rassemblait les différents acteurs et actrices qui œuvrent en faveur des enfants et des jeunes (services de l'Etat, commissions et plateformes cantonales, communes, associations). L'objectif était notamment de renforcer les mesures d'aide à l'insertion socioprofessionnelle locales et bas seuil du canton de Fribourg pour une période temporaire de deux ans, soit pour les années 2022 et 2023 afin de permettre aux jeunes pris en charge de trouver une solution au niveau de leur insertion socioprofessionnelle ou de s'en approcher. Ces mesures se sont déployées dans plusieurs districts.

> *Centrer les actions des politiques sociales non plus sur les individus, mais considérer globalement la situation des ménages*

La prise en compte du contexte et non plus uniquement de l'individu est également un élément qui a joué un rôle important dans plusieurs chantiers législatifs. Le projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam), cité plus haut, s'inscrit dans cet objectif. La famille dans son entier est soutenue avec une garantie des besoins vitaux de tous les membres de la famille et un accompagnement social qui peut également être orienté vers les enfants. Le but de la loi est ainsi d'améliorer la situation des familles et de prévenir les phénomènes de marginalisation en garantissant aux enfants des conditions de vie décentes.

Cette prise en compte de la situation des ménages se retrouve également dans la nouvelle loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Désormais, après le dépôt de la demande d'aide au recouvrement, la personne créancière est reçue en entretien pour un conseil spécifique, afin de clarifier la situation du ménage. La loi a également introduit l'assistance de la personne créancière dans les démarches en vue d'obtenir le versement direct des allocations familiales légales ainsi que les allocations patronales.

Enfin, le projet de loi sur l'aide sociale, qui sera également soumis au Grand Conseil en automne 2023, entend donner les moyens pour anticiper les problématiques. Cette loi permet de fixer les prestations pour la couverture des besoins de base en fonction du ménage et des caractéristiques de ce dernier.

⁵⁷ Concept pour la mise en œuvre de l'art. 19 du Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) : *Médiation et travail social en milieu scolaire dans les écoles de la scolarité obligatoire 1H-11H du canton de Fribourg*, Direction de la formation et des affaires culturelles, 2022.

-
- > *Améliorer les processus de transfert de données et compléter les sources en établissant une base légale pour en préciser l'exploitation et simplifier la réalisation des prochains rapports sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*

Cet objectif a été concrétisé par l'introduction des articles 34c et 34d de la loi sur l'aide sociale, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté se fonde désormais sur une base de données spécialement conçue et qui s'appuie sur les données disponibles suivantes :

- a) données fiscales, fournies par le Service cantonal des contributions⁵⁸ ;
- b) données des registres communaux des habitants comprises sur la plate-forme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, fournies par le Service de la population et des migrants ;
- c) données de l'aide sociale, fournies par le Service de l'action sociale ;
- d) données liées aux subsides de formation, fournies par le Service des subsides de formation ;
- e) données des prestations complémentaires à l'AVS-AI, fournies par l'Etablissement cantonal des assurances sociales.

5.2 Le déploiement de l'aide depuis la pandémie

La pandémie a entraîné une situation totalement inédite qui a demandé une adaptation très rapide des aides aux populations en situation de précarité ou de pauvreté. Par rapport aux diverses actions mises en place, il convient de distinguer premièrement les mesures de prévention de la pauvreté et de soutien aux personnes précarisées spécifiquement mises en place dans le contexte de la pandémie. Deuxièmement, il est important de souligner le rôle incontournable et indispensable joué par les associations dans le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté, ceci déjà en « temps ordinaires », mais encore plus depuis le début de l'année 2020. Cela permet de répondre aux questions formulées à ce sujet dans le postulat 2021-GC-57 « Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton », des député-e-s Wickramasingam Kirthana et Mauron Pierre, déposé le 14 avril 2021.

5.2.1 La mobilisation durant la pandémie

La prévention et la lutte contre la pauvreté se sont organisées à différents échelons en temps de pandémie⁵⁹. Au niveau fédéral, l'allocation pour perte de gain Covid-19 et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) dans le cadre de l'assurance-chômage ont permis rapidement de déployer une aide pour les personnes ne pouvant pas travailler.

Au niveau cantonal, des mesures économiques ont soutenu différents secteurs : le commerce, le tourisme, la culture, les médias. Les bourses d'études pour les personnes de plus de 25 ans ou les reconversions ont été déployées. Des mesures fiscales ont été mises en place. De plus, l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus (OMEP Covid-19) dont les résultats ont été présentés au chapitre 4.3, a permis de distribuer des aides à fonds perdus pour les institutions et le réseau d'entraide fribourgeois.

L'aide aux plus vulnérables a mobilisé de nombreuses associations qui ont permis d'assurer l'acheminement de biens de première nécessité et de maintenir le lien social avec les personnes les plus fragilisées. Les lieux d'accueil d'urgence ont dû faire preuve de créativité pour repenser l'accueil et l'hospitalité. Le Conseil d'Etat salue l'engagement des organisations qui ont montré une grande capacité d'adaptation pour répondre à l'émergence de ces besoins exacerbés par le contexte de crise. L'expertise et les compétences des associations spécialisées sont des maillons indispensables du dispositif cantonal de lutte et de prévention contre la précarité.

⁵⁸ Une convention sur la communication de données entre le Service cantonal des contributions et le Service de la statistique a été signée en janvier 2022.

⁵⁹ Ces éléments sont développés au point 5.1.

Cette situation extraordinaire a favorisé le développement de divers projets associatifs dont certains se sont matérialisés notamment par la distribution de nourriture. La constitution du Collectif Dignité a permis de réunir diverses organisations et personnes individuelles donnant lieu par la suite à la création de l'Association de la Banque alimentaire fribourgeoise. Celle-ci permet de lutter contre la faim et le gaspillage alimentaire, en collaboration avec de nombreuses associations présentes sur le territoire fribourgeois. Le Conseil d'Etat a soutenu le démarrage du projet et suit son développement via un comité de coordination afin d'examiner la possibilité d'un financement pérenne. L'importance de cette reconnaissance mutuelle sera développée dans le chapitre 6.

Malgré la mise en place de ces mesures, certaines catégories de la population ont été moins bien protégées. Dans les débats liés à la précarité engendrée par la crise sanitaire, la question du travail au noir, de manière indépendante ou salariée, a pris de l'ampleur. Bien que cette thématique fasse l'objet de peu de visibilité, étant par définition une pratique cachée au vu de son caractère illégal, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention sur les difficultés que ces situations peuvent engendrer. En effet, le non-respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisations liées au travail entraîne de lourdes conséquences pour les travailleurs et travailleurs concerné-e-s, mais également pour la collectivité. Les obligations relèvent principalement de trois domaines : le droit des assurances sociales, le droit des étrangers et le droit de l'imposition à la source⁶⁰. Les personnes concernées sont exposées à une diminution si ce n'est une absence de prestations d'assurances sociales et sur le long terme à une précarisation de leur situation socio-économique.

Parmi les personnes exerçant une activité au noir se trouvent des *working poor*. Les personnes étrangères sont également concernées par cette problématique, en lien avec des questions d'accessibilité au marché du travail dues à l'obtention des autorisations nécessaires. Il est aujourd'hui compliqué d'établir un lien de causalité direct entre la pandémie et la précarisation des personnes qui travaillent au noir, car de multiples facteurs sont à prendre en considération dont la situation du marché au travail. Celle-ci s'évalue par le taux de chômage et le taux d'activité de la population en général auxquels s'ajoutent diverses problématiques transversales dont notamment le vieillissement de la population, la transformation numérique et la crise climatique.

Chaque année, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie un rapport faisant état des situations ayant fait l'objet de soupçons de travail au noir puis, dans certains cas, de dénonciations. Bien que pour des raisons de protection des données, il ne soit pas possible de fournir des éléments précis par rapport aux situations concernées, certaines tendances se dessinent. Le dernier rapport du SECO fait état, en 2022, pour le canton de Fribourg, de 232 situations de contrôle en entreprises comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon⁶¹. Les proportions restent stables pour les trois dernières années. Selon le même rapport, le nombre de contrôles de personnes comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon se monte à 482 pour 2022⁶². Quant au nombre de cas avérés pour la même année, aucun ne concerne le domaine du droit des assurances sociales, alors que 46 étaient reliés au domaine du droit des étrangers et 17 au droit de l'imposition à la source. L'examen des situations est basé sur des enquêtes de longue durée et donc il n'existe pas de corrélation directe entre le nombre de situations ayant donné lieu à des soupçons et celles qui sont avérées pour la même année. De plus, certaines situations peuvent être comptabilisées plusieurs fois, dans le cas où elles concernent divers domaines juridiques. L'interprétation de ces chiffres doit donc se faire avec prudence. Le Conseil d'Etat confirme sa volonté de lutter contre le travail au noir qui engendre des conséquences négatives sur l'ensemble de la société⁶³.

⁶⁰ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Travail au noir*, En ligne : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit.html, consulté le 12 juillet 2023.

⁶¹ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *Rapport LTN 2022. Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir*, p. 24, En ligne : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, consulté le 12 juillet 2023.

⁶² *Ibid.*, p. 26.

⁶³ Service public de l'emploi (SPE), *Lutte contre le travail au noir*, En ligne : <https://www.fr.ch/travail-et-entreprises/employeurs/lutte-contre-le-travail-au-noir>, consulté le 19 juin 2023.

5.2.2 Le travail des associations en temps ordinaires

Le système fribourgeois de soutien aux personnes dans le besoin, autrement dit le dernier filet du système de protection sociale, est organisé selon les dispositions prévues dans la loi sur l'aide sociale (LASoc). Au niveau organisationnel, il ne repose pas uniquement sur les services sociaux régionaux (SSR), lesquels adaptent leurs interventions en fonction de l'évolution de la situation en matière de précarité, mais également sur des services sociaux spécialisés, à savoir des organisations subventionnées conformément à l'art. 14 LASoc. Les personnes sont soutenues de manière complémentaire, selon les difficultés qu'elles rencontrent et leurs parcours de vie. L'Etat reconnaît le travail effectué par les diverses associations et souligne leur importance, car elles permettent de couvrir des problématiques spécifiques. Les associations jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les problèmes socio-économiques, que ce soit en période de crise ou en « temps ordinaires ».

Les frais liés à l'aide sociale ordinaire sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 40% Etat et 60% communes (art. 32 LASoc). Les mandats de prestations des services sociaux spécialisés sont pris en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. Le détail des mandats de prestations se trouve sur le site de l'Etat⁶⁴.

Les services sociaux spécialisés, ayant un mandat de prestations selon l'art. 14 LASoc⁶⁵, sont les suivants : Association La Tuile, Association Banc public, Association Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Fribourg, Fondation Le Tremplin, Ligue contre le cancer, SOS futures mamans, espacefemmes-frauenraum.

Ces services assurent une aide spécifique à des publics avec des besoins particuliers (sans-abrisme, dépendance, surendettement, etc.) et agissent en complémentarité avec les SSR, mis en place par les communes, là où ces derniers ne peuvent apporter un soutien aussi spécialisé. Ces organisations disposaient depuis de nombreuses années d'une convention de collaboration conclue avec la DSAS. Depuis 2019, un travail conjoint entre le SASoc et les services sociaux spécialisés a été entrepris afin de convertir ces conventions en mandats de prestations, une forme de partenariat conclu entre les collectivités publiques et la société civile. Ces derniers sont établis en regard de la loi cantonale sur les subventions (LSub). De ce fait, ils respectent des principes de financement stricts, répondent à des critères en matière de suivi et constituent des instruments de politique publique pour conduire ces mandats.

Ces mandats de prestations représentent une plus-value qui bénéficie à l'ensemble de la société. Les collectivités publiques confient à des organisations privées des tâches qu'elles ne peuvent accomplir de manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle (art. 11 LSub). Dans la mesure de ses possibilités financières, l'Etat octroie une subvention à un tiers dans le but d'assurer ou de promouvoir l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer (art. 1 et art. 3 LSub).

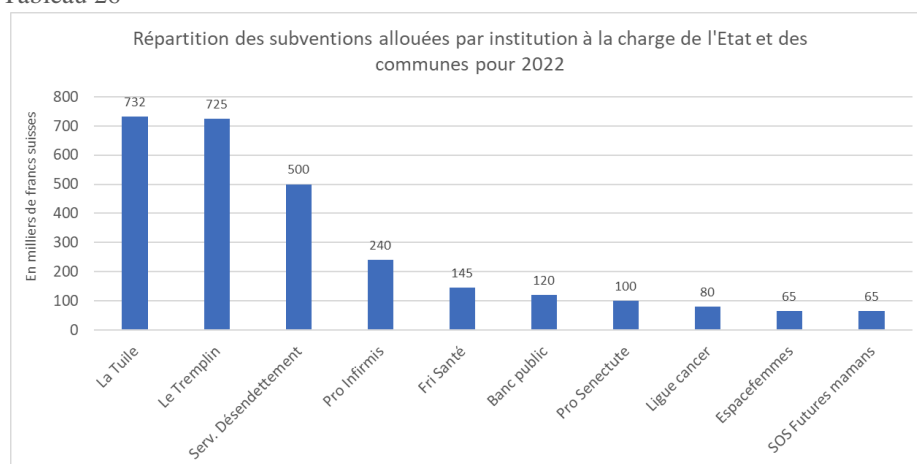
A chaque reconduction de mandat, l'Etat s'assure que les prestations délivrées par l'organisation concernée sont bien ciblées, c'est-à-dire qu'elles répondent aux besoins de la population, qu'elles s'insèrent dans le dispositif existant sans créer de redondance et qu'elles atteignent leurs objectifs de manière économique et pragmatique. Les mandats de prestations sont également le fruit d'une collaboration étroite avec les organisations partenaires. En effet, la pertinence des prestations tout comme les enjeux financiers sont examinés avec celles-ci de façon régulière. Les services étatiques collaborent également entre eux dans l'examen des mandats confiés à un même acteur, pour vérifier la pertinence, la cohérence, la complémentarité du soutien ou encore son envergure.

Les organisations privées sont pour leur part responsables du développement des activités. En matière de financement, il appartient à chaque organisation de définir la formule adéquate pour trouver les ressources nécessaires à la réalisation des activités qu'elle souhaite mettre en œuvre. Chaque organisation décide de l'utilisation des moyens qui lui sont alloués de manière autonome. Elle préserve ainsi son indépendance vis-à-vis de l'Etat.

⁶⁴Conventions avec les services sociaux spécialisés, en ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/conventions-avec-les-services-sociaux-specialises>, consulté le 8 août 2023

⁶⁵ L'Etat peut confier, par convention, à des institutions privées le mandat d'octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes, notamment aux personnes soumises à la législation en matière d'asile.

Tableau 26

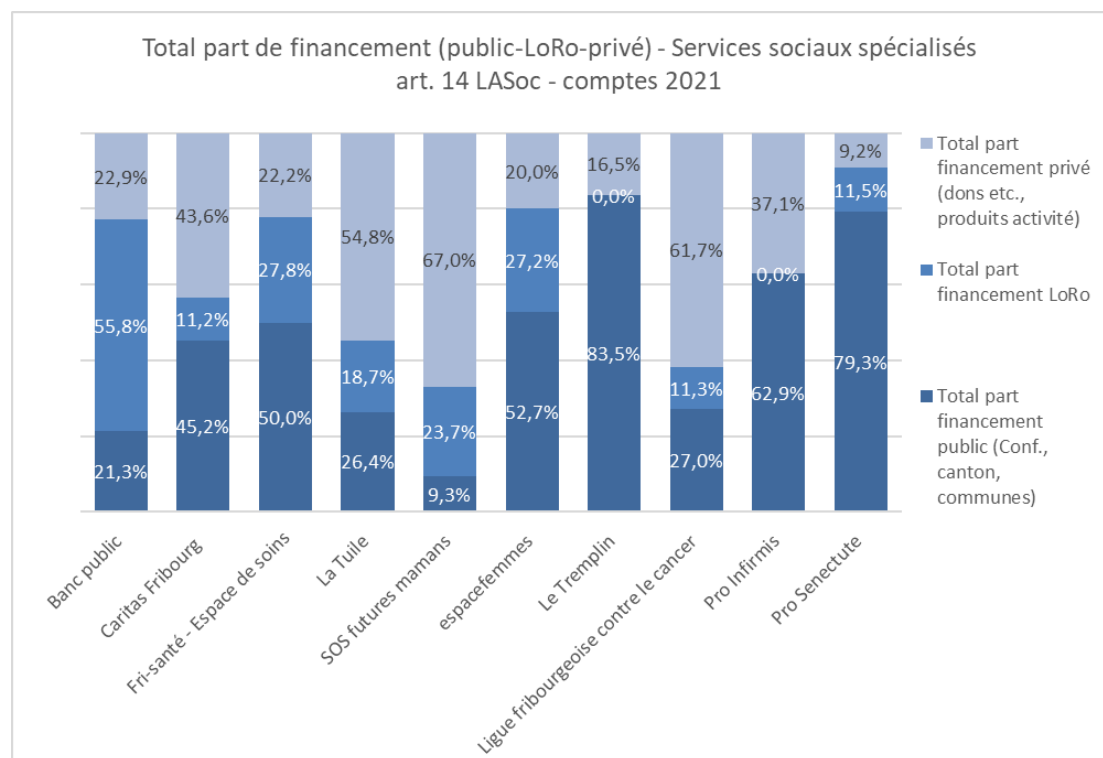


L'Etat a également établi des conventions avec certaines organisations privées à qui sont déléguées des tâches spécifiques envers des groupes de population pour lesquels il a la compétence (art. 8 LASoc). Pour le domaine de l'asile, la société ORS Service AG est responsable de l'accueil, de l'encadrement et de l'hébergement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire, des requérants d'asile déboutés et des personnes sous le coup d'une décision de non-entrée en matière attribués au canton de Fribourg (art. 27 de la loi fédérale sur l'asile LAAsi). Pour les réfugiés statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour, les réfugiés admis provisoirement et les personnes à protéger au bénéfice d'une autorisation de séjour, Caritas Suisse reçoit un mandat en matière d'aide sociale et de prestations d'intégration (art. 57 LAAsi). La compétence en matière d'aide aux victimes d'infraction est déléguée à l'Association Solidarité Femmes (art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions). Le détail des prestations soutenues, les conventions et les mandats de prestations peuvent être consultés sur le site de l'Etat⁶⁶.

Comme demandé par les député-e-s dans le postulat 2021-GC-57, une analyse des parts du financement public, de la Loterie Romande (LoRo) et du financement privé a été réalisée pour les services sociaux spécialisés. Le résultat montre des répartitions très différentes entre les structures. Le financement de ces services varie en fonction de trois facteurs. Premièrement, les cadres légaux sont différents. Les structures comme le Tremplin, La Ligue fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute ou Pro Infirmis ont des contrats de prestations avec des Offices fédéraux, en particulier l'Office fédéral des assurances sociales. Deuxièmement, on relève des variations en fonction de la nature des tâches réalisées par une organisation et le rôle que l'Etat doit assurer par rapport aux tâches qu'il délègue. L'hébergement d'urgence est par exemple une obligation de l'Etat mise en œuvre par La Tuile. Pour cette activité, il n'y a pas de contribution financière de l'association. En revanche, les activités de La Tuile en matière de soutien à l'hébergement sont financées tant par des deniers publics que par une contribution de l'association (dons privés ou produit de l'activité). Troisièmement, certaines structures remplissent des tâches correspondant à différentes politiques cantonales et bénéficient de fait de plusieurs subventions gérées par différents services ou Directions de l'Etat. La situation de ces différentes structures n'est donc pas comparable.

⁶⁶ Service de l'action sociale (SASoc), *Conventions avec les services sociaux spécialisés*, En ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/conventions-avec-les-services-sociaux-specialises>, consulté le 12 juillet 2023.

Tableau 27



En sus de la LASoc, la DSAS dispose de deux Fonds qui lui permettent d'octroyer des subventions ponctuelles dans le domaine de la précarité :

Le Fonds de l'action sociale a notamment pour but d'accorder des subventions à des institutions sociales privées, en principe non subventionnées par l'Etat, reconnues d'utilité publique et sans but lucratif. Ce fonds vise à soutenir le développement ou la réalisation de projets sociaux en faveur de personnes vivant dans la précarité ou la pauvreté du canton de Fribourg. Il accorde des soutiens ponctuels qui ont un effet préventif du point de vue de l'aide sociale. Ce fonds est alimenté par un montant annuel de 500 000 francs, provenant d'une part des bénéfices nets de la Loterie romande⁶⁷. Il doit être utilisé conformément aux dispositions de la loi sur les jeux d'argent (LJar). Pour l'année 2022, parmi les organisations ayant bénéficié de ce soutien figurent, entre autres, la Ligue contre le cancer via l'équipe mobile de soins palliatifs « Voltigo », la Fondation Transit, Equip'Appart, l'Association Proches aidants et l'Association Jeunes Parents.

Le Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement a pour but de soutenir des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu et le surendettement. Conformément à l'art. 66 du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse, ce fonds est alimenté par une part de la redevance prélevée sur le produit brut des jeux annuel des loteries et paris sportifs de la Loterie romande. Il reçoit par ailleurs, une part (25%) de la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure (art. 125 Loi sur les jeux d'argent LJar). Le montant perçu par le Fonds jeu excessif-surendettement varie chaque année. Il s'élève en moyenne à 215 000 francs environ.

À ces organisations s'ajoute également le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* qui dispense, depuis plus de dix ans, des informations générales gratuites et sans rendez-vous dans un cadre anonyme et confidentiel. *Fribourg pour tous*, rattaché au SASoc, est resté ouvert pendant toute la période de pandémie. Des assistants sociaux et assistantes sociales expérimenté-e-s et ayant une très bonne connaissance du tissu associatif fribourgeois viennent ainsi en aide à la population pour toute question sociale concernant la famille, les prestations sociales, le travail, la santé ou encore l'intégration. Ces dernières années, *Fribourg pour tous* s'est ancré dans le territoire fribourgeois et est désormais bien connu des professionnel-le-s de l'action sociale et de la population. Des

⁶⁷ Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande du 09.12.2020, RSF 958.31, art. 2 al. 2 et 3 et l'article 3 al. 1.

personnes originaires de presque tous les districts sont représentés dans le public de *Fribourg pour tous*, avec une majorité de personnes des districts de la Sarine (44%), de la Gruyère (17%). Entre 2021 et 2022, la fréquentation de *Fribourg pour tous* a augmenté de plus de 20% et cette tendance se confirme en ce début d'année 2023. En 2022, 66% des réponses apportées aux sollicitations consistent en une réorientation vers d'autres services, 55% sont des informations générales, des explications du système ou de la primo-information, 27% représentent une aide pour des démarches de type téléphones ou courriels et enfin, 13% reposent sur une écoute active des problématiques énoncées.

5.2.3 La sollicitation accrue des associations depuis 2020

Les associations ont été particulièrement sollicitées au moment de la pandémie et continuent de l'être. Un rapport réalisé par un groupe de travail réunissant des représentant-e-s d'associations caritatives, communales/régionales et de l'unité pastorale UP Compassion permet de bénéficier d'un aperçu des situations très diverses des personnes s'adressant aux associations. Ce groupe a réalisé un monitoring en juin 2021 sur les différentes aides dispensées durant la crise sanitaire à travers le district de la Gruyère⁶⁸. Cet exercice avait pour objectif de renforcer les modalités d'accompagnement des personnes en situation de précarité.

En juin 2021, le constat était déjà que la crise sanitaire ne faisait pas augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, des services de curatelles ou les activités du réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), mais qu'elle impactait fortement les associations. Le monitoring compare les prestations fournies par plusieurs associations avant et pendant la pandémie. Ainsi, en début 2020, les St-Bernard du cœur, actifs dans la distribution alimentaire, soutenaient 200 familles. En juin 2021, c'était 900 familles, soit environ 3 560 personnes, qui bénéficiaient des sacs distribués avec des denrées alimentaires. Les cartons du cœur ont également subi l'augmentation, puisqu'ils sont passés de 552 cartons distribués en 2019 à 656 cartons à la fin 2020, pour un total de 2230 personnes soutenues. L'association Table couvre-toi a également connu une recrudescence de familles bénéficiaires, dont le nombre est passé de 85 en 2020 à environ 100 familles en juin 2021, pour un total de 350 personnes.

Le rapport se base aussi sur une centaine de questionnaires remplis de façon anonyme et qui ont été distribués dans les cabas des St-Bernard du cœur. Ces questionnaires révèlent que la plupart des bénéficiaires ont entre 31 et 60 ans et que la majorité des personnes sont suisses (67% des répondant-e-s). Environ un tiers des personnes bénéficient de l'aide sociale, et un cinquième d'assurances sociales. Ce résultat indique un élément important, à savoir que le phénomène de la distribution alimentaire ne peut être réduit qu'à la question du non-recours. Parmi les personnes qui ont fait la file pour obtenir des aliments, deux tiers ont des enfants. Ces données confirment la tendance relevée au niveau national, à savoir que les ménages avec des enfants mineurs notamment d'âge scolaire, c'est-à-dire entre 5 et 15 ans, sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Pour le canton de Fribourg, en 2021, près d'un tiers (30.9%) des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants.

Les informations fournies par les organisations au sujet des différents visages de la précarité sur le canton sont nécessaires afin de cibler et adapter les mesures mises en œuvre dans le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. Reconnues d'utilité publique, les associations sont indispensables à l'action sociale. Grâce à leurs compétences et aux liens de confiance qu'elles parviennent à créer avec les personnes en situation de précarité, elles assurent l'échange d'informations entre les différents acteurs de la politique cantonale de l'action sociale. Comme développé dans le prochain chapitre, la collaboration public/privé doit être renforcée.

⁶⁸ Les informations de ce sous-chapitre sont tirées du monitoring effectué par l'Observatoire de la précarité – pouvoir d'agir en Gruyère, en juin 2021.

6 Pistes prospectives et niveaux d'action

Beaucoup de chemin a été parcouru depuis la première édition de ce rapport. Le dispositif comme les préoccupations autour de la thématique de la pauvreté ont certes évolué, mais les pistes prospectives du premier rapport, volontairement définies de manière large, restent encore d'actualité. Pour rappel, il s'agissait d'intégrer le thème de la pauvreté dans tous les domaines d'intervention de l'Etat, privilégier les moyens permettant de combattre la pauvreté de manière ciblée, agir sur les individus tout en pensant également à leur situation plus globalement en termes d'espace (contexte) et de temporalité (soutenir durablement et soutenir dans les moments de transition), améliorer les processus de transfert de données pour réaliser le présent rapport et ses futures éditions. Si cette dernière piste est la plus aboutie, les trois autres restent encore à approfondir et cela à différents niveaux d'action : veiller / lier / ancrer.

- > Veiller : monitorer et surveiller l'évolution de la thématique « précarité/pauvreté » afin d'être réactif et idéalement préventif.
- > Lier : créer du liant dans le dispositif d'une part entre les prestations et les bénéficiaires afin d'assurer l'accompagnement des situations dans leur globalité et d'autre part entre l'Etat et les associations.
- > Ancrer : consolider le dispositif existant et actualiser les bases légales.

Ces orientations stratégiques n'appellent pas la création de nouvelles prestations, mais doivent servir de vecteur pour le développement des mesures d'ores et déjà mises en œuvre.

6.1 Veiller

Il est difficile de saisir la pauvreté uniquement avec des indicateurs statistiques tels que ceux utilisés dans le chapitre 3 du présent rapport. Ces informations sont pertinentes, mais insuffisantes car obtenues à partir de données fiscales qui ne sont donc pas récoltées dans l'optique de saisir la situation sociale de la population. De plus, le décalage temporel entre la saisie de ces données et les résultats de leur analyse rend la photographie peu précise, surtout aujourd'hui où les incertitudes sont nombreuses et les fluctuations de situations rapides. L'apport des données obtenues auprès des acteurs et actrices du terrain a été indispensable pour la rédaction du présent rapport. La récolte de ces données doit alors être mieux organisée. Une veille systématique, quantitative et qualitative, sur des problématiques ciblées est nécessaire pour assurer un suivi de la thématique « précarité/pauvreté ».

Ce constat se fait également dans les autres cantons avec la création, - ou du moins des réflexions autour de la création -, d'observatoires permettant de mieux saisir les différentes réalités des populations (famille, précarité, emploi, logement, etc.) en « temps réel » avec des informations récoltées spécifiquement pour le faire et assurant ainsi une significativité bien plus élevée. Le développement de ce type d'outils est à étudier. Une association réunissant des représentants des milieux professionnels de l'action sociale du canton, des organisations sans but lucratif de la société civile et la Haute école de travail social Fribourg (HETS-FR) s'est constituée cet automne afin d'**évaluer la pertinence et la faisabilité d'une structure qui permettrait de documenter les réalités sociales** du canton. L'objectif serait de favoriser l'échange entre l'expertise professionnelle des associations et des professionnel-le-s œuvrant dans le travail social, l'expertise scientifique de la HETS-FR ainsi que les expériences vécues par les bénéficiaires sur le terrain. Cette évaluation et ses conclusions, attendues courant 2024, seront à suivre.

D'autres outils sont en cours de développement, notamment **la méthodologie en train d'être mise en place par l'OFS** pour un monitoring national de la pauvreté. Cela permettra d'affiner les outils cantonaux, mais également de comparer la situation de Fribourg à celle d'autres cantons, chose difficile à effectuer aujourd'hui au vu des indicateurs variés et des données disparates utilisés par chacun.

Enfin, des outils sont d'ores et déjà déployés. *Fribourg pour tous* récolte depuis sa création en 2011 des informations sur les demandes et besoins de ses usagers et usagères. Depuis janvier 2021, un questionnaire contenant également une partie qualitative a été développé et est rempli par les collaborateurs et collaboratrices. Le résultat représente une vision précise et exhaustive des personnes fréquentant le guichet. Ces informations ont déjà été utilisées pour le présent rapport. L'idée est désormais de renforcer ce monitoring avec des analyses régulières des données, ***Fribourg pour tous***

étant à l'avant-poste des difficultés rencontrées par la population. Le questionnaire utilisé aujourd'hui par *Fribourg pour tous* permet non seulement de récolter des données socio-démographiques et socio-professionnelles de base, mais aussi d'approfondir certaines thématiques de façon évolutive, en lien avec ce que les collaborateurs et collaboratrices observent et décèlent comme pouvant être un sujet devant retenir l'attention. Par exemple, le thème du non-recours est approfondi en ce moment afin de mieux comprendre les causes les plus fréquentes pour ensuite y apporter les solutions les plus adaptées. Un autre exemple est celui des aides ponctuelles caritatives. Quelles sont les raisons de l'octroi de ces aides ponctuelles ? Juste un dépannage ou un problème plus profond ? Y a-t-il un lien avec l'accès aux prestations régulières ?

Des recueils d'informations ont également lieu **au niveau de l'aide sociale**. En mai 2022, le Service de l'action sociale a mené une enquête auprès des services sociaux régionaux quant à la situation des jeunes adultes à l'aide sociale. D'autres enquêtes ont été menées autour de l'inclusion numérique, l'accès au logement, l'activation des mesures d'insertion sociale et la question du remboursement de l'aide sociale.

Ces différents **outils de veille doivent permettre d'être réactif et même d'avoir une action préventive** sur certaines thématiques et auprès de certains publics-cibles. Ainsi, une enquête préliminaire a conduit à la mise sur pied d'une stratégie « inclusion numérique » qui comprend notamment une formation, destinée aux professionnel-le-s de services sociaux régionaux et spécialisés, autour de l'accompagnement des personnes présentant des difficultés avec les outils numériques. Les enfants à l'aide sociale représentent un autre public-cible. Dans le présent rapport, il a été rappelé que la présence d'enfants dans un ménage peut constituer un facteur de risque de pauvreté, principalement pour les familles monoparentales. Les prestations complémentaires pour les familles agiront sur cette problématique, mais des outils de veille sont nécessaires pour suivre les mises en place et accompagner l'évolution des thématiques. En 2023, un séminaire de l'ARTIAS (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale), coorganisé par le SASoc à Grangeneuve, était consacré à cette thématique. Dans la même optique, un groupe de travail, constitué de professionnel-le-s de l'aide sociale, a mis sur pied un outil d'accompagnement des jeunes en difficulté.

Il convient toutefois de préciser que la veille de la pauvreté ne peut pas se résumer à un simple enjeu de production et de récolte de données. Il ne s'agit pas uniquement de définir quels sont les chiffres nécessaires au pilotage de l'action sociale, mais **d'ouvrir au débat public la production, l'usage et la réception de ces données**, et ce à chaque étape du cycle des politiques sociales, de leur conception à leur mise en œuvre, sans oublier leur évaluation. La problématique de la précarité sociale a tendance à être peu visible, y compris ses sous-thématiques comme le surendettement, le sans-abrisme, la marginalisation. Dans son dernier rapport⁶⁹, ATD Quart Monde Suisse met en évidence le fait qu'une grande partie de la société continue à méconnaître, à ne pas comprendre ou à ne pas prendre en compte la réalité de la pauvreté en Suisse. Les droits et les possibilités d'action des personnes en situation de pauvreté continuent souvent d'être limités. Les personnes en situation de pauvreté ne sont pas associées à l'élaboration des politiques sociales et de ses lois et règlements. Ce manque de connaissances peut conduire à un recours aux stéréotypes et au développement d'une image négative des personnes touchées par la pauvreté. Celles-ci sont parfois considérées comme étant responsables de leur situation et les institutions attendent qu'elles se comportent de manière « adaptée ». Dans leurs relations avec les institutions, les personnes en situation de pauvreté voient très souvent le contrôle de leur vie limité ou retiré. Comme mentionné par les associations, vivre dans la pauvreté signifie devoir lutter sans cesse, ce qui est épuisant. Cette lutte est sans doute également à mettre en lien avec la question du non-recours. **Les efforts et les ressources des personnes en situation de pauvreté** peuvent alors être sous-estimés. C'est ce qu'a montré l'ARTIAS avec son projet « Mettre en œuvre **la participation des bénéficiaires** de longue durée de l'aide sociale à la définition de leurs besoins spécifiques et à l'amélioration de leur prise en charge ». Ce projet, lancé en 2018, a permis pendant neuf mois à une soixantaine de bénéficiaires de l'aide sociale des différents cantons romands et de la partie romande du Canton de Berne de se réunir dans quatre groupes d'animation décentralisés pour élaborer collectivement des propositions d'amélioration de l'accompagnement social.

⁶⁹ ATD Quart Monde Suisse, *Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue*, avril 2023.

6.2 Lier

Les différents constats présentés dans le présent rapport ainsi que la piste consistant à tenir compte des situations des individus dans leur globalité et préconisant une approche multidimensionnelle et dynamique de la pauvreté amène à créer du lien, à mettre du liant dans le dispositif, d'une part entre les prestations et les bénéficiaires et d'autre part entre l'Etat, les communes et les associations.

La question du non-recours et de l'accessibilité des prestations sociales a été à plusieurs reprises posée dans ce rapport. L'existence d'une population vivant à peine au-dessus du seuil de pauvreté a également été mise en évidence. Cette catégorie de personnes se maintient juste à flot et cette situation risque de s'aggraver, voire s'aggrave déjà, avec les effets du renchérissement. En dépit des mesures mises à disposition par le dispositif de lutte et de prévention contre la pauvreté, ces observations indiquent que la situation sociale d'une partie de la population se dégrade. Ce ne sont pas forcément les prestations qui sont manquantes au vu du dispositif déjà en place, mais l'accès à ces prestations qui pourrait sans doute être amélioré. Ce constat a aussi été fait dans le rapport concernant la politique familiale cantonale. Même lorsque les personnes sont informées et orientées vers des prestations auxquelles elles auraient droit, elles ne franchissent pas toujours le pas de la demande. Il manque de liant dans le dispositif complexe et mal connu des prestations sociales.

Le lien doit également être renforcé et entretenu entre le secteur public et le secteur privé. La crise sanitaire a été un moment unique de configuration et de reconfiguration entre les différents partenaires de l'action sociale publics comme privés. Elle a induit ou intensifié les collaborations. Il existe donc aujourd'hui une opportunité pour maintenir les fruits de cette collaboration et apporter des améliorations durables aux dispositifs, aussi bien publics qu'associatifs. Cette capacité à collaborer au-delà des frontières institutionnelles et administratives, et à orienter les actions avec en ligne de mire la réponse aux besoins des populations précaires, doit servir de modèle pour le développement des politiques sociales.

La pandémie a en effet invité à sortir des logiques en silo pour définir collectivement, avec l'ensemble des acteurs et actrices compétents, le dispositif d'aide. Ce principe de collaboration repose sur une confiance mutuelle entre les pouvoirs publics et les acteurs et actrices de terrain, confiance qui apparaît comme un ingrédient indispensable à la réactivité et la flexibilité des réponses institutionnelles et associatives observées durant cette crise.

Pour avancer sur cette piste du « lier », **un projet de permanence sociale de liaison** est en cours de réflexion à la DSAS. Cette permanence pourrait accompagner les personnes dans les démarches, en leur expliquant dans le détail les tenants et aboutissants de la demande et de l'octroi des prestations. Il ne s'agit donc pas d'introduire une prestation supplémentaire, ni de se substituer à une prestation qui existe déjà, mais de créer du lien en mettant en relation les personnes avec les prestations dont elles ont besoin. Cela permettrait de rassurer les personnes craignant les conséquences d'une demande et d'un octroi de prestations sociales et de déstigmatiser le recours aux prestations. Accompagner les personnes pour qu'elles accèdent aux bonnes prestations aurait également un but préventif, par exemple en s'assurant qu'une personne bénéficie des subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie, avant qu'elle ne se retrouve endettée.

Ce projet visant à créer du lien répondrait aussi à la question de l'accessibilité en termes de territoire, vu que la permanence devrait se déployer dans les différents chefs-lieux du canton afin d'aller vers les personnes concernées. Le projet serait conçu en complémentarité avec l'action des services existants. S'il peut se fonder sur l'art. 4 LASoc en poursuivant un objectif de prévention, il n'est en aucun cas en concurrence avec les communes et leur mission d'aide aux situations de pauvreté assurée à travers les services sociaux régionaux (SSR). Au contraire, l'ambition de cette permanence serait d'éviter le recours à l'aide sociale en intervenant précocement ou, si non, d'aider à préparer les demandes auprès des SSR, ce qui aurait aussi pour effet de faciliter le travail de ces services.

Cette permanence serait aussi l'occasion de créer du lien entre l'Etat, les communes et les associations. Plusieurs études et rapports font état des craintes que peuvent susciter les administrations publiques auprès des populations précarisées (déficit de connaissances, frein du remboursement, perte du statut de séjour, etc.). Pour cette raison, il serait indispensable de confier la réalisation de ce projet à un organe indépendant privé. Durant la pandémie, la mise en œuvre de l'OMEP Covid-19 a été confiée avec succès à Caritas Fribourg. Cette association dispose de cette

expérience et des connaissances spécifiques en rapport avec ses activités pour déployer une telle permanence. Fort des enseignements de cette mission, Caritas Fribourg a d'ailleurs élaboré un concept de régionalisation pour adapter son action en élargissant sa présence dans les différentes parties du canton. Le projet serait ainsi déployé dans chacun des chefs-lieux des districts. La mise en place de ces permanences serait effectuée en collaboration avec les communes afin d'assurer la bonne concordance de cette action avec celle des autorités communales. Ce projet serait donc conçu en partenariat avec les communes. Elles ont la tâche, conjointement avec l'Etat, de prendre des mesures pour prévenir les situations de précarité (art. 55 Cst). Elles seraient invitées à contribuer au projet en mettant par exemple des locaux à disposition ou en apportant une participation financière. Enfin, en appui, *Fribourg pour tous* pourrait prendre part à des consultations dans les régions pour soutenir l'information et l'orientation des personnes en difficultés, mais aussi dans une optique promotionnelle pour faire mieux connaître encore leurs prestations auprès de la population.

Ce projet aurait un caractère exploratoire et serait accompagné d'un dispositif d'évaluation afin de cerner la portée des permanences et de documenter l'efficacité de ce type d'intervention de liaison par rapport aux objectifs poursuivis.

Les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), dont le projet de loi et le message seront prochainement traités par le Grand Conseil, sont également un exemple de l'importance du lien avec **l'introduction des guichets familles**, guichets qui seront mis en place par les communes. L'accompagnement social qui sera offert par les guichets se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités. Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces informations permettent de renforcer la prévention et la prise en charge de certaines difficultés parfois détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles. Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles, principalement au niveau de l'insertion professionnelle. Les guichets familles seront mis en place dans le cadre des PC familles, toutefois les communes pourront librement leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles. Ces guichets se développeront sans doute à l'avenir, aussi dans une idée de lien entre les autorités communales, la société civile et le milieu associatif.

6.3 Ancrer

Le présent rapport met en évidence les évolutions des réalités sociales et celles du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. La complexité de ces évolutions est souvent relevée ainsi que les limites de l'action du dispositif. Il y a beaucoup de questions et de tensions autour du financement et des ressources, ceci autant pour l'aide aux personnes dans le besoin qu'au niveau de l'action sociale dans son sens large qui regroupe l'ensemble des mesures de prévention, d'aide, d'insertion socioprofessionnelle et de participation sociale dispensées par l'Etat, les communes et toutes les institutions publiques ou privées pour répondre aux besoins de la population du canton en matière sociale.

La réforme de la LASoc illustre cette nécessité d'adapter les bases légales des prestations sociales à la réalité non seulement des bénéficiaires, mais également des professionnel-le-s. Le message est clair : avoir des fondements forts pour mieux répondre aux défis de la pauvreté. Cela passe notamment par un renforcement de la prévention, une régionalisation de l'organisation des services sociaux, une amélioration de la lisibilité des règles et des principes d'application, un encouragement à l'harmonisation des pratiques et à l'application uniforme des dispositions légales.

Cette réforme montre les enjeux liés à des thématiques connues aujourd'hui dans les politiques publiques comme la coordination ou encore la territorialité, mais elle est surtout emblématique de la complexification d'un dispositif tel que celui de l'aide sociale. Elle est sans doute également le signal que le cadre, trop limité, doit être élargi. En effet, les questions qui se posent actuellement sur le dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté ainsi que son évolution ne peuvent pas toutes trouver des réponses dans une loi sur l'aide sociale.

La question du financement du milieu associatif en est une bonne représentation. Il existe aujourd'hui une volonté de consolider le financement des associations, notamment avec les mandats de prestations selon l'art. 14 LASoc dont il est question au chapitre 5.2. Ces mandats remplacent des conventions désuètes et permettent d'asseoir et légitimer la

collaboration entre l'Etat et les institutions concernées. Ces mandats sont actuellement travaillés ou retravaillés ; certains deviennent des mandats pluriannuels. Cela va dans le sens d'une reconnaissance pérenne de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, il paraît assez clair que cela n'est pas suffisant. Le cadre est trop restreint, les mandats de prestations ne concernant que les services reconnus comme services sociaux spécialisés. Le financement découlant de la loi sur l'aide sociale ne peut qu'être alloué pour des actions à destination des personnes « dans le besoin ». Le Fonds de l'action sociale ne peut servir qu'à financer des subventions ponctuelles. Ces limites sont non seulement frustrantes et source d'insécurité pour les institutions et associations souhaitant s'engager pour le bien-être de la population, mais carrément paralysantes pour l'évolution de l'action sociale où l'écart entre les besoins de la population et les moyens pour y répondre, que ce soit en termes financiers, mais également en termes de qualité et de quantité des offres, se creuse. Cela se constate aussi dans des projets tels que la stratégie « inclusion numérique » citée précédemment qui se concentre sur les gens à l'aide sociale faute de base légale permettant de développer des offres pour une population plus large, avec le risque de réduire l'accès aux droits et plus largement à la citoyenneté des personnes en situation de précarité non bénéficiaires de l'aide sociale et donc de rater la cible de veiller et prévenir certaines difficultés de la population en général.

Un pas doit alors aujourd'hui être franchi : une réflexion est à faire sur l'articulation du dispositif d'action sociale dans son ensemble. Actuellement le dispositif peine à s'adapter aux réalités de la société, car il manque de fondement pour le faire. La limite est le dispositif en tant que tel : son architecture est complexe et manque de vision globale, ses révisions sont partielles et disjointes, ses bases légales n'ont pas ou que peu suivi les évolutions de la société et sont sectorielles et cloisonnées. Aujourd'hui, afin de sortir de cette complexité, de ce manque de transparence et de l'inadéquation entre la structure rigide du dispositif et la nécessité d'une prise en charge flexible et réactive des thématiques sociales, **le débat d'une loi-cadre de l'action sociale doit être lancé**. Les enjeux, qu'ils soient de l'ordre du financement, de la collaboration, de la clarification des compétences, sont immenses. Mais il est nécessaire de penser et repenser l'articulation de l'action sociale, les gains autant pour la population que les acteurs et actrices de l'action sociale étant à la hauteur de l'engagement et l'investissement dans une telle entreprise.

7 Conclusion

Ce rapport permet non seulement un état des lieux de la situation sociale, mais également une mise en évidence des derniers développements concernant la thématique de la pauvreté. Même si cette dernière paraît peu présente, dans le canton comme dans le reste du pays, elle doit être une priorité politique. Malgré un taux de pauvreté moins élevé en 2019 qu'en 2011, un autre constat doit surtout retenir l'attention : une accentuation des inégalités et une progression de la précarité pour une partie de la population. Les niveaux d'action « veiller – lier – ancrer » permettront de renforcer les indicateurs pour améliorer la compréhension de ces réalités sociales, d'améliorer les liens et les collaborations ainsi que de fonder l'action sociale sur de nouvelles bases légales permettant une meilleure organisation du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2023-DSAS-76

7. November 2023

Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg

Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea und Fasel Bruno «Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg» und zum Postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana und Mauron Pierre «Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons».

Inhaltsverzeichnis

1	Geschichte und Entwicklung des Berichts über die soziale Situation und die Armut	3
2	Entwicklung der Ausgangslage	4
2.1	Wirtschaftlicher Kontext	4
2.1.1	Konjunktur	4
2.1.2	Arbeitsmarkt	4
2.2	Sozialer Hintergrund	5
2.2.1	Bevölkerung	5
2.2.2	Gesundheit	6
2.2.3	Bildung, Ausbildung	7
2.2.4	Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann	7
2.2.5	Soziale Sicherheit	8
3	Entwicklung der sozialen Situation	9
3.1	Einkommenszusammensetzung und -verteilung	10
3.2	Einkommensverteilung und Ungleichheiten	13
3.3	Vermögensverteilung	17
3.4	Armut und Armutsgefährdung	20
3.5	Arbeitslosigkeit	27
3.6	Sozialhilfe	28
3.7	Sozialtransfers	29
3.8	Wohnen	30
3.9	Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen	31

4	Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse	32
4.1	Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken	32
4.2	Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen	33
4.3	Sichtbarmachen der «treibenden» Personen	34
5	Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut	37
5.1	Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts	37
5.2	Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie	41
5.2.1	Die Mobilisierung während der Pandemie	41
5.2.2	Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten	42
5.2.3	Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020	45
6	Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen	46
6.1	Wachsam sein	46
6.2	Verbinden	48
6.3	Festigen	50
7	Schlussfolgerung	51

1 Geschichte und Entwicklung des Berichts über die soziale Situation und die Armut

Nach einer ersten Ausgabe im Jahr 2016 erstellt der Staatsrat seinen zweiten Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg. Diese Analyse erfüllt das Postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea und Fasel Bruno, das regelmässige Berichte über die Armut und ihre Folgen fordert, um eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Armut zu verfolgen.

Der erste Bericht gab Einblick in die Lebensverhältnisse der Freiburger Bevölkerung in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Lebensbedingungen. Damals wurde bereits zu Beginn der Arbeiten festgestellt, wie wenig Daten verfügbar sind. Die Anstrengungen konzentrierten sich deshalb auf den Erhalt und die Analyse der Steuerdaten. Diese in erster Linie quantitative Bestandsaufnahme war eine Voraussetzung für den ersten Bericht und dafür, dass wir heute und in Zukunft über zuverlässige Analysetools verfügen und den Ansatz mit einer Systematisierung der Indikatorenkontrolle langfristig sichern können. Dies erforderte viel Arbeit von Seiten des Amts für Statistik (StatA). Dank diesem Einsatz sind die statistischen Grundlagen des Berichts nun solide und ermöglichen ein quantitatives Monitoring der sozialen Situation des Kantons. Diese Hilfsmittel werden für die nächsten Berichte sehr hilfreich sein und zweifellos mit der Methodik kombiniert werden können, die aktuell vom Bundesamt für Statistik (BFS) entwickelt wird. Denn das Monitoring der Armut ist ein Anliegen, das nicht nur in mehreren Kantonen aufgetaucht ist, sondern auch beim Bund. Die Arbeiten des BFS werden vom Kanton Freiburg verfolgt und in den kommenden Jahren wohl die kantonalen Hilfsmittel ergänzen.

Zu Beginn der Arbeiten an dieser zweiten Ausgabe führte der Rückgriff auf die statistischen Indikatoren zu einigen Abweichungen im Vergleich zur Analyse, die im Bericht von 2016 gemacht wurde. Diese Anpassungen, die sich aus den Lehren des ersten Berichts ergaben, wurden erwartet, ebenso wie die Schwierigkeit, diese Abweichungen genau und massgeblich einzuschätzen. Ist die Variation zwischen den Jahren eine Folge der Anpassung der Methodik, ein echter Hinweis auf einen Trend oder eine einfache statistische Fluktuation? Es ist heute noch zu früh, um auf dieser Grundlage definitive Erkenntnisse zu gewinnen. Aber gewisse Stabilitäten und Veränderungen sind erkennbar. Letztere werden vielleicht bestätigt, erfordern aber in jedem Fall eine besondere Aufmerksamkeit bei den Überlegungen zu den Handlungsansätzen, die für die Prävention und die Bekämpfung der Armut im Kanton Freiburg zu bevorzugen sind.

Dieser Bericht ist denn auch die Gelegenheit, bestimmte Veränderungen aufzuzeigen, die sich seit der Bestandsaufnahme von 2016 ergeben haben. Die meisten der verfügbaren und auswertbaren quantitativen Daten sind indessen von 2019. Die letzten Jahre, die von der Gesundheitskrise geprägt wurden, können noch nicht aus dieser Perspektive geprüft werden. Die Stärke dieses Berichts besteht folglich in der Analyse anderer Daten und Informationen, die einerseits dank dem Monitoring des Kantonalen Sozialamts (KSA) über die Anlaufstelle für Information und Beratung *Freiburg für alle* und andererseits von den Vereinen erhalten wurden, die diese besondere Zeit dokumentiert haben. Hinzu kommt die Literatur zu bestimmten Themen und Problematiken, welche die Gesundheitskrise aufzeigte.

Ausserdem wird als Wiederhall auf den ersten Bericht und ausgehend von den Handlungsansätzen von 2016 das Freiburger Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut vorgestellt. Dieser Bericht bietet zudem die Gelegenheit, spezifische Themen und besondere politische Anfragen in Zusammenhang mit der sozialen Situation und der Armut zu behandeln. So beantwortet Kapitel 5.2 das Postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana und Mauron Pierre, das seit Frühling 2020 vom Staatsrat dessen Analyse der Armutssituation und der Hilfe durch Vereine verlangt.

Schliesslich werden ausgehend von prospektiven Handlungsansätzen, die bereits im ersten Bericht skizziert wurden, verschiedene Handlungsebenen für die nächsten Jahre vorgestellt.

2 Entwicklung der Ausgangslage

Dieses Kapitel führt ins Thema ein, indem es zunächst über die wirtschaftlichen und sozialen Kontexte die allgemeinen Lebensverhältnisse der Freiburger Bevölkerung beschreibt. Die in diesem Kapitel vorgestellten Zahlen erstrecken sich über mehrere Jahre, entsprechen aber alle den neuesten Daten, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts auf Schweizer und Freiburger Ebene verfügbar waren.

2.1 Wirtschaftlicher Kontext

2.1.1 Konjunktur

Laut den Konjunkturprognosen des SECO¹ wächst die Schweizer Wirtschaft 2023 mit 1,1 % deutlich unterdurchschnittlich, gefolgt von 1,5 % im Jahr 2024. Sie werde aber nicht in eine Rezession geraten. Wie bisher geht das SECO für seine Prognose davon aus, dass eine Energiemangellage mit breitflächigen Produktionsausfällen auch im Winter 2023/24 ausbleibt. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Gas- und Strompreise im historischen Vergleich hoch bleiben.

Im 4. Quartal 2022 stagnierte das BIP der Schweiz. Das herausfordernde internationale Umfeld bremste die konjunktursensitiven Bereiche der Industrie; die Warenexporte gingen zurück. Hingegen wuchs die Binnennachfrage erneut, gestützt u. a. durch den robusten Beschäftigungsaufbau.

Im Inland ist zunächst mit verhältnismässig hohen Teuerungsraten zu rechnen. Die Inflation dürfte 2023 bei 2,4 % zu liegen kommen. Gestützt durch die gute Lage am Arbeitsmarkt und Nominallohnerhöhungen sollte der private Konsum in den kommenden Quartalen moderat ansteigen. Bei den Investitionen ist angesichts des Umfelds nur mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum zu rechnen.

Wie die Resultate der Konjunkturumfrage der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) in der Industrie vom Januar aktuell zeigen, hat sich die Lage im Kanton Freiburg² entspannt, auch wenn die Indikatoren zum Geschäftsgang und zu den Sechs-Monats-Aussichten der Geschäftslage unter dem Schweizer Durchschnitt bleiben. Die Lager an Vorprodukten, die Verkaufspreise und die Ertragslage fallen deutlich besser aus als im Landesdurchschnitt. Andere Indikatoren hingegen, wie etwa der Bestellungseingang und die Produktion, weisen einen entgegengesetzten Trend zu den Schweizer Indikatoren auf oder verlaufen zumindest deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Dies gilt für die Exportindikatoren, die Zahl der Beschäftigten und den Vorprodukteeinkauf. Die Indikatoren zu Lage und Aussichten im Detailhandel entwickeln sich ähnlich wie im Landesdurchschnitt.

2.1.2 Arbeitsmarkt

Laut Prognosen des SECO dürfte sich die konjunkturelle Abkühlung mit Verzögerung auch am Arbeitsmarkt bemerkbar machen. Nach 2,0 % im Jahresdurchschnitt 2023 sollte die Arbeitslosenquote 2024 bei 2,3 % zu liegen kommen.

Die Lage auf dem Freiburger Arbeitsmarkt verschlechterte sich im ersten Quartal 2023 geringfügig. Bereits seit einigen Monaten stieg die Zahl der eingeschriebenen Stellensuchenden langsam, aber stetig. Im Januar 2023 hat sich dieser Trend fortgesetzt. Entsprechend ist auch die Arbeitslosenquote im Januar leicht angestiegen. Sie betrug 2,4 %, 0,1 Prozentpunkte mehr als im Vormonat und 0,2 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. Ab März 2023 sank die Quote, bis sie im Mai 2023 2 % erreichte. Die Vorpandemiejahre zeigen aber, dass die Arbeitslosenquote normalerweise im Frühling und Sommer sinkt und ab Herbst einen Anstieg verzeichnet, der sich bis in den Winter zieht (Zeit, während der bestimmte Branchen ihre Tätigkeit reduzieren). Es kann folglich davon ausgegangen werden,

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Konjunkturprognose: Schweizer Wirtschaft wächst 2023 deutlich unterdurchschnittlich*, Medienmitteilung vom 16. März 2023, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93727.html>, abgerufen am 12. Juli 2023.

² Amt für Statistik Staat Freiburg (Sstat), *Freiburger Konjunkturspiegel Februar 2023*, Online: <https://www.fr.ch/de/vwbd/stata/news/freiburger-konjunkturspiegel-indikatoren-februar-2023>, abgerufen am 12. Juli 2023.

dass die Arbeitslosenquote bis Ende 2023 steigt. Wie die Voranmeldungen zur Kurzarbeit (KA) bleibt auch die abgerechnete Kurzarbeit sehr tief und hat sich wieder auf dem Vorpandemieniveau eingependelt.

Der Freiburger Arbeitsmarkt spürte zudem in den letzten Jahren die Auswirkungen grösserer Krisen:

- > COVID-19: Während der Pandemie und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft erfuhr die Arbeitslosenquote trotz der starken Inanspruchnahme der KA einen historischen Steigflug. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) stiessen rasch an ihre Grenzen, konnten die Stellensuchenden aber angemessen betreuen (weniger Pflichten, zusätzliche Taggelder usw.).
Die wirtschaftliche Erholung erwies sich als stärker als gedacht und führte in einigen Branchen – namentlich in der Gastronomie, in der Logistik und in bestimmten Bereichen der Industrie – zu einem Arbeitskräftemangel. Der Mangel verschärfte sich auch in Bereichen wie der Gesundheit.
- > Ukraine-Krieg: Die Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft führten zusammen mit der Inflation und der Energiekrise zu einem hohen Konkursrisiko. Bezüglich Konkurseröffnungen befindet sich der Kanton Freiburg im Schweizer Spitzenfeld. In der Schweiz wurde letztes Jahr bei über 15 000 Unternehmen ein Konkursverfahren eröffnet. Dies stellt laut Bundesamt für Statistik eine Zunahme von 6,6 % im Vergleich mit 2021 dar. Freiburg liegt mit einer Zunahme von ungefähr 16 % über dem Durchschnitt. Die Anzahl Konkursverfahren gegen Unternehmen stieg in unserem Kanton denn auch von 442 im Jahr 2021 auf 512 im letzten Jahr. Dieser Anstieg ist mit einer Zunahme um 40 % der Konkurse von im Handelsregister eingetragenen juristischen oder natürlichen Personen verbunden (2022: 253 und 2021: 181). Trotz dieser Konkurswelle bleiben die betriebenen Beträge stabil. Laut Freiburger Arbeitgeberverband sind diese Zahlen vermutlich ein Nachholeffekt der Pandemie, während der es dank den COVID-Krediten weniger Konkurse gab.
- > Klima: Die Herausforderungen der Klimakrise setzen die Wirtschaft unter Druck. Sie betreffen insbesondere die Transportarten und die wirtschaftliche Auswirkung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Investitionen.

Aufgrund dieser Krisen hat sich der Arbeitsmarkt in zwei Bereichen verändert:

- > Die Branchen erleben eine tiefgreifende und schnelle Mutation, um auf die neuen Bedürfnisse und Konsumgewohnheiten, die durch die Entwicklung der Technologien geprägt werden (Kauf im Internet, Homeoffice), zu reagieren.
- > Das Verhalten der Stellensuchenden wurde von diesen Krisen beeinflusst. Die Inflation, die Angst vor dem Virus, die Furcht vor einem Krieg, der sich ausbreiten könnte, und die Anforderungen an die Anstellung zwingen die Arbeitgebenden, ihre HR-Geschäftsmodelle zu überdenken.

Schliesslich wird der Arbeitsmarkt mit der Ankunft der Generation Z (Personen, die zwischen Mitte 90er-Jahre und Anfang Nullerjahre geboren sind) konfrontiert, deren Forderungen, namentlich bezüglich Gleichgewicht zwischen Privat- und Berufsleben, manchmal im Missverhältnis zum Angebot des Rekrutierungsmarkts stehen. Angesichts der neuen Erwartungen müssen die Unternehmen ihre Stellenangebote überdenken, um attraktiver zu werden.

2.2 Sozialer Hintergrund

2.2.1 Bevölkerung³

Am 31. Dezember 2021 zählte der Kanton 329 809 Einwohnerinnen und Einwohner. Von 2010 bis 2022 stieg die ständige Wohnbevölkerung um 17 %. Mit einer positiven Variation von 1,3 % gegenüber 0,8 % auf nationaler Ebene gehört Freiburg zu den Kantonen mit dem stärksten Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung (+4313 Personen im

³ Die in diesem Kapitel enthaltenen Informationen stammen alle aus dem Statistischen Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023 (Amt für Statistik Kanton Freiburg) und für die nationalen Daten von der Internetseite des Bundesamts für Statistik (BFS): *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023*, Online <https://www.fr.ch/de/vwbd/stata/veroeffentlichungen-des-amtes-fuer-statistik-des-kantons-freiburg/statistisches-jahrbuch-des-kantons-freiburg>), abgefragt am 12. Juli 2023.

Bundesamt für Statistik (BFS), *Bevölkerung. Neues im Thema*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

Jahr 2021). Laut den jüngsten demografischen Prognosen wird der Kanton Freiburg 2050 ungefähr 390 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben.

Der Kanton Freiburg hat die jüngste Bevölkerung der Schweiz. Nicht nur ist der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren der kleinste (16,4 % gegen 19 % auf nationaler Ebene), auch jener der unter 20-Jährigen ist am höchsten (22 % gegen 20 %). Der Altersquotient⁴ ist zudem der niedrigste der Schweiz (26,6 % gegen 31,1 % auf nationaler Ebene). Trotzdem beschleunigt sich die demografische Alterung und wird in den nächsten Jahren weiter rasch an Geschwindigkeit gewinnen. Das Referenzszenario des BFS sieht in der Schweiz bis 2050 einen Altersquotienten von 45 % vor.

Bezüglich Zusammensetzung der Haushalte rangiert Freiburg unter den Kantonen mit der höchsten Anzahl Personen pro Haushalt (2,3 Personen pro Haushalt, wobei der Schweizer Durchschnitt bei 2,1 liegt). Diese Zahl bleibt indessen niedrig, ist doch der Einpersonenhaushalt heute der am weitesten verbreitete Haushaltstyp (36,8 % der Haushalte auf nationaler Ebene, 32,8 % im Kanton).

Was den Zivilstand betrifft, sind 47 % der Freiburgerinnen und Freiburger ledig, 40,5 % verheiratet, 8,6 % geschieden oder unverheiratet und 4,2 % verwitwet. Die Zahl der Eheschliessungen blieb in den letzten zwanzig Jahren ziemlich stabil. Die zusammengefasste Scheidungsziffer stieg im Kanton Freiburg stark. Sie lag seit 2015 bei ungefähr 45 % (40 % auf nationaler Ebene) und stieg 2021 auf 53 % (42 % auf nationaler Ebene).

2.2.2 Gesundheit

Alle fünf Jahre wird die Schweizerische Gesundheitsbefragung⁵ durchgeführt. Die letzten verfügbaren Ergebnisse stammen aus der Befragung von 2017, da jene der Befragung von 2022 noch nicht veröffentlicht wurden. Die Ergebnisse von 2017 für den Kanton Freiburg waren Gegenstand eines eigenen Berichts⁶. Sie bewegen sich in der Nähe der Ergebnisse der Befragung von 2012, die in der ersten Ausgabe des vorliegenden Berichts vorgestellt worden waren.

In den Ergebnissen der Studie wird darauf hingewiesen, dass sich der Grossteil der Bevölkerung über 15 Jahren unseres Kantons gesund oder sehr gesund fühlt (85,6 %). Ausserdem verspüren knapp 75 % der Bevölkerung eine mittlere bis hohe Kontrollüberzeugung und über 90 % geniessen eine mittlere bis grosse soziale Unterstützung. In den letzten dreissig Jahren stieg die Lebenserwartung der Freiburgerinnen um 5,1 Jahre und jene der Freiburger um 8,8 Jahre. Sie werden 85 bzw. 80,6 Jahre alt. Daneben enthüllt die Befragung auch eine Reihe von Feststellungen, die eine besondere Aufmerksamkeit erfordern: Die Prävalenz der psychischen Störungen (19,1 %) ist deutlich höher als im nationalen Durchschnitt (15,1 %). Fast die Hälfte der Freiburger Bevölkerung fühlt sich manchmal bis sehr häufig einsam (43,4 %). Der Anteil der übergewichtigen Personen stieg seit 2012, ebenso wie der Anteil der Raucherinnen und Raucher (26,3 % im Jahr 2007; 29,4 % im Jahr 2017). Alkohol wird von einem Teil der älteren Menschen regelmässig konsumiert, während ein Teil der Jungen vom Rauschtrinken betroffen ist.

Auch wenn die Ergebnisse der 2022 durchgeführten Befragung abgewartet werden, um die Entwicklung des Gesundheitszustands der Schweizer Bevölkerung seit der COVID-19-Pandemie in Erfahrung zu bringen, wurden bestimmte Elemente bezüglich der psychischen Gesundheit bereits in kurzen Veröffentlichungen und Bulletins des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan)⁷ aufgezeigt. Der Grossteil der Bevölkerung scheint keine wesentliche Veränderung ihrer psychischen Gesundheit erlitten zu haben. Die Pandemie hat aber die sozialen und gesundheitlichen Ungleichheiten verschärft. In einigen benachteiligten Gruppen wurde eine Verschlechterung der psychischen Gesundheit festgestellt. Dazu gehören Personen mit niedrigem Einkommen und tiefer Bildung oder

⁴ Verhältnis zwischen dem Bestand der Bevölkerung im höheren Alter, die im Normalfall nicht erwerbstätig ist (65+) und des Bestands der Bevölkerung im Erwerbsalter (20–64 Jahre).

⁵ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Schweizerische Gesundheitsbefragung*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/erhebungen/sgb.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁶ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Gesundheit im Kanton Freiburg. Auswertungen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017*, Neuchâtel, 2020.

⁷ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Psychische Gesundheit. Kennzahlen mit Fokus COVID-19*, Bulletin 02/2022, Online: https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2022-04/Obsan_BULLETIN_2022_02_d.pdf, abgerufen am 12. Juli 2023.

Personen mit vorbestehenden (psychischen) Erkrankungen. Auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene scheint die Gesundheitskrise stärkere psychische Auswirkungen zu haben; insbesondere bei Mädchen und jungen Frauen unter 18 Jahren wird eine erhöhte psychische Belastung, ein Rückgang der ambulanten Behandlungen, aber eine gleichzeitige Zunahme der Einweisungen und eine steigende Zahl der Hospitalisierungen aufgrund von Suizidversuchen wird festgestellt. Das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) stellt in seinem Jahresbericht 2022⁸ ebenfalls fest, dass sich der Belegungsgrad seiner Spezialabteilung für Jugendliche der 90%-Marke annähert. Dies ist die höchste Belegung seit ihrer Schaffung. Angst- und depressive Störungen mit konkreten Suizidgedanken sind der Grund für fast die Hälfte der Hospitalisierungen. Über 75 % der Behandelten sind Mädchen. Einige dieser Entwicklungen sind zweifellos der Pandemie geschuldet, während sich andere bereits vor 2020 abzeichneten. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklung der psychischen Gesundheit der Bevölkerung weiter zu beobachten, wobei der jüngeren Bevölkerungsschicht besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Eine kürzliche qualitative Studie⁹, die in den landwirtschaftlichen Kreisen des Kantons Freiburg durchgeführt wurde, hat eine Reihe von akuten psychosozialen Problemen ans Licht gebracht. Diese sind das Resultat der Schwierigkeiten, denen die Landwirtinnen und Landwirte in Zusammenhang mit den Finanzen, der Arbeitslast, dem sozialen Kontakt und der Gesundheit begegnen. Die befragten Personen sprachen von Burnouts, Depressionen und Suizidgedanken. Die Schlussfolgerungen dieser Studie führten namentlich zur Verstärkung der Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten. 2022 begleitete die Anlaufstelle 28 Situationen, wovon 13 neu waren.

2.2.3 Bildung, Ausbildung

Heute gilt in der Schweiz ein Abschluss der Sekundarstufe II gemeinhin als Voraussetzung für einen erfolgreichen Eintritt ins Erwerbsleben. Über 90 % der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren machen diesen Abschluss. Die Berufsbildung, einschliesslich Vorlehre und berufliche Grundbildung, stellt den häufigsten nachobligatorischen Bildungsweg dar. In den letzten Jahren hat die berufliche Grundbildung aber im Vergleich zur allgemeinbildenden Ausbildung leicht an Bedeutung verloren. Dies erklärt sich in erster Linie durch die häufiger absolvierte Berufsmaturität und die Einführung der Fachmaturitäten¹⁰.

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Anzahl Studierender an den Schweizer Hochschulen mehr als verdoppelt. 61 % von ihnen haben sich an einer universitären Hochschule (UH) eingeschrieben, 31 % an einer Fachhochschule (FH) und 8 % an einer pädagogischen Hochschule (PH). Dieser Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: immer häufigere Übertritte an Hochschulen nach der Sekundarstufe II (insbesondere aufgrund des Ausbaus des Bildungsangebots der FH und PH seit Beginn der Nullerjahre), eine zunehmende Internationalisierung der Schweizer Hochschulen mit einem steigenden Anteil ausländischer Studierender und schliesslich die Entwicklung des FH-Masters¹¹.

Zwischen 2021 und 2022 erhielten im Kanton Freiburg 1834 Studierende ein Stipendium über eine Gesamtsumme von 11 054 865 Millionen Franken. Ausserdem wurden für das Jahr 2022 62 Gesuche um Studiendarlehen angenommen, was 552 100 Franken entspricht. Schliesslich wurde die Rückzahlung von Darlehen in Höhe von 401 790 Franken verbucht¹².

2.2.4 Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann

Der Grossteil der Bevölkerung lebt in einer Partnerschaft und die Ehe bleibt die verbreitetste Art des Zusammenlebens. In den letzten Jahrzehnten stieg indessen die Zahl der Einpersonenhaushalte und der Haushalte von kinderlosen Paaren. Dieser Trend kann mit dem Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau und der

⁸ Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), *Jahresbericht FNPG 2022*, Online: https://www.rfsm.ch/sites/default/files/2023-04/2022_WEB_0.pdf, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁹ Forney J. & Buxtorf R., *Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psycho-sociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg*, Schlussbericht, Institut d'ethnologie, Université de Neuchâtel, 9. Oktober 2018.

¹⁰ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bildung und Wissenschaft, Panorama*, Neuchâtel, 2020, S. 4.

¹¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bildung und Wissenschaft, Panorama*, Neuchâtel, 2020, S. 6.

¹² Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD), *Tätigkeitsbericht 2022*, S. 50.

Alterung der Bevölkerung in Verbindung gebracht werden. Neben den traditionellen Formen des Zusammenlebens sind Fortsetzungs- und Adoptivfamilien und insbesondere Paarhaushalte mit unterschiedlichem rechtlichem Beziehungsstatus zunehmend verbreitet. Die finanziellen Unterstützungssysteme orientieren sich aber weiter hauptsächlich an einem traditionellen Familienbild. Laut der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) müssen diese aktualisiert werden, damit sie den tatsächlichen Familienformen besser entsprechen¹³.

Auch heute noch stellen Kinder in der Schweiz ebenso wie im Kanton Freiburg ein Armutsrisiko dar. Minderjährige bilden sogar eine der grössten Risikogruppen der materiellen Sozialhilfe¹⁴. Laut Caritas Schweiz ist die Kinderarmut in der Schweiz mit 103 000 armutsbetroffenen Kindern verbreitet. Ungefähr doppelt so viele leben knapp über der Armutsgrenze. Auch das Alter des Kindes spielt eine Rolle: Kleinkinder stellen ein höheres Armutsrisiko dar. Die UNICEF hat die öffentlichen Ausgaben für Familien in 36 reichen Ländern (EU und nicht EU) anhand des für sie aufgewandten BIP-Prozentsatzes verglichen. Die Schweiz liegt unter dem Durchschnitt auf dem 20. Rang¹⁵. Ähnlich sieht es beim Vergleich der OECD-Länder aus: Die Schweiz wendet 1,5 % ihres BIP für Familien auf. Der Durchschnitt liegt bei 2,4 %. Von den Nachbarländern investiert Frankreich 2,5 %, Österreich 2,8 % und Deutschland 3,2 %. Schweizer Haushalte mit Kindern geben zudem mehr Geld für externe Kinderbetreuung aus als der Durchschnitt der OECD-Länder (14 % des Haushalteinkommens gegenüber 10 %¹⁶). Die geringen Ausgaben für Sozialleistungen für Familien und Kinder erklären sich zum Teil dadurch, dass die Familie in der Schweiz weitgehend als Privatangelegenheit gilt¹⁷.

Die beruflichen, häuslichen und familiären Aufgaben sind weiter ungleich verteilt, insbesondere in Haushalten mit Kindern. Obwohl die Frauen immer häufiger auf dem Arbeitsmarkt anzutreffen sind, übernehmen sie weiter einen Grossteil der häuslichen und familiären Aufgaben¹⁸. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt problematisch. Dabei ist für armutsgefährdete Familien die Arbeitsmarktintegration der Eltern entscheidend¹⁹. Aus den für den Kanton Freiburg gesammelten Daten geht hervor, dass dieses Problem bei Einelternfamilien, die weniger flexibel sind, besonders akut in Erscheinung tritt. Die Armutsquote der Einelternfamilien ist denn auch besonders hoch (16 %).

2.2.5 Soziale Sicherheit

Das schweizerische Sozialwesen wurde in den letzten Jahren weiterentwickelt, aber selbstverständlich herrscht weiter das Versicherungsprinzip vor. Bedarfsabhängige Sozialleistungen ergänzen das Versicherungsdispositiv. Auf Bundesebene wurden am 1. Juli 2021 Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eingeführt. Diese Leistungen sollen die soziale Absicherung der älteren Personen verbessern, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Sie ergänzen die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Anstellung von älteren Arbeitnehmenden²⁰. Aufgrund der strengen Voraussetzungen bezogen im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2022 dreissig Personen eine solche Leistung. Auf Bundesebene wurde zudem die Erwerbsersatzordnung (EO) für Dienstleistende und bei Mutterschaft durch eine Vaterschaftsentschädigung (1. Januar 2021), eine Adoptionszulage (1. Januar 2023) und einen Urlaub für die Betreuung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern (1. Januar 2021) ergänzt. 2020

¹³ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), *Armut und Existenzsicherung von Familien*, Policy Brief Nr. 2, Bern, September 2020.

¹⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Neuchâtel, 2022.

¹⁵ Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), *Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*, Florenz, 2020, S. 36-37.

¹⁶ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Datenbank zur Einkommensverteilung: Gini, Armut, Einkommen*, Methoden und Konzept, 2020.

¹⁷ Caritas Schweiz, *Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren*, Luzern, 2019.

¹⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), *Stand und Entwicklung der Bevölkerung*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

¹⁹ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), *Armut und Existenzsicherung von Familien*, Policy Brief Nr. 2, Bern, September 2020.

²⁰ Weitere Informationen zu diesen neuen Leistungen sind auf der Website des BSV verfügbar: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), *Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose*, Online: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/uela.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

inspirierte das EO-Modell ausserdem den zeitlich beschränkten Erwerbssersatz bei Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus.

Wie alle Schweizer Kantone stellt der Kanton Freiburg seiner Bevölkerung verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen zur Verfügung. Etliche davon dienen der Deckung des Existenzbedarfs (s. nachstehende Tabelle für das Jahr 2022).

Kanton Freiburg		2022
Leistung	Anzahl Beziehende	Ausgaben (Mio. CHF)
EL AHV-IV ²¹	11 976	166,2
Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien (durchschnittliche Verbilligung CHF 2032.20 pro Person) ²²	90 104	183,1
Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ²³	1544 Familien	7,5
Kantonaler Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall ²⁴	180 Mütter	1,1
Familienzulagen für bedürftige Familien ²⁵	1125 Kinder 44 Neugeborene	3,1
Sozialhilfe (2021) ²⁶	6876	33,3

Seit der ersten Ausgabe des Berichts sind diese Leistungen ziemlich stabil geblieben. Was spezifischer die armutsbetroffenen Personen anbelangt, so liegt die Sozialhilfequote 2021 bei 2,1 %²⁷ und damit unter jener von 2020 (2,2 %) und 2019 (2,3 %). Dieser Rückgang wirft natürlich Fragen auf, denn er widerspricht der Realität, der die Fachpersonen in der Praxis begegnen, und die von der Verarmung eines Teils der Bevölkerung alarmiert sind. Dieser Widerspruch taucht auch im nächsten Kapitel auf, das der quantitativen Analyse der Steuerdaten gewidmet ist und eine stabile Armutssituation zeigt. Kapitel 4 nuanciert die statistischen Ergebnisse mit ergänzenden qualitativen Daten und Feststellungen aus der Praxis.

3 Entwicklung der sozialen Situation

Dieses Kapitel zeigt auf, wie sich die soziale Situation im Kanton seit den Ergebnissen des letzten Berichts entwickelt hat. Es bietet einen Überblick über die Zusammensetzung und Aufteilung der Einkommen der Freiburger Haushalte. Es informiert über die Verteilung der Einkommen und die daraus entstehenden Ungleichheiten. Neben den Einkommen sind auch das Vermögen und seine Aufteilung ein wichtiger Bestandteil der sozialen Situation. Die Ergebnisse stützen sich auf die Steuerdaten von 2019 und ermöglichen so eine Gegenüberstellung mit den Daten von 2011, die für den ersten Bericht von 2016 verwendet wurden.

Anschliessend werden die Themen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und allgemeiner Sozialtransfers behandelt, für die neuere Daten verfügbar sind. Im letzten Teil des Kapitels schliesslich wird die Wohnsituation besprochen.

²¹ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 38.

²² Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 40-41.

²³ Direktion für Gesundheit und Soziales, *Tätigkeitsbericht 2022*, S. 58.

²⁴ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 42.

²⁵ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 46.

²⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Kanton Freiburg, 2021, S. 5.

²⁷ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Kanton Freiburg, 2021, S. 10.

3.1 Einkommenszusammensetzung und -verteilung

Die für den Bedarf des Berichts kombinierten Datenbanken ermöglichen eine Analyse der Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen in der Bevölkerung. Wie in der letzten Ausgabe vergleicht die Analyse die sukzessiven Schichten von Einkommen und Ausgaben, aus denen schlussendlich das **verfügbare Einkommen** hervorgeht, d. h. die Summe, die den Haushalten für ihre laufenden Konsumausgaben zur Verfügung steht. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für Ernährung, Miete, Kleidung und Freizeitgestaltung.

Das verfügbare Einkommen wird mit folgender Rechnung erhalten:

$$\text{Bruttoeinkommen} - \text{obligatorische Ausgaben} = \text{verfügbares Einkommen}$$

Für den Erhalt des Bruttoeinkommens eines Haushalts wird wie folgt gerechnet:

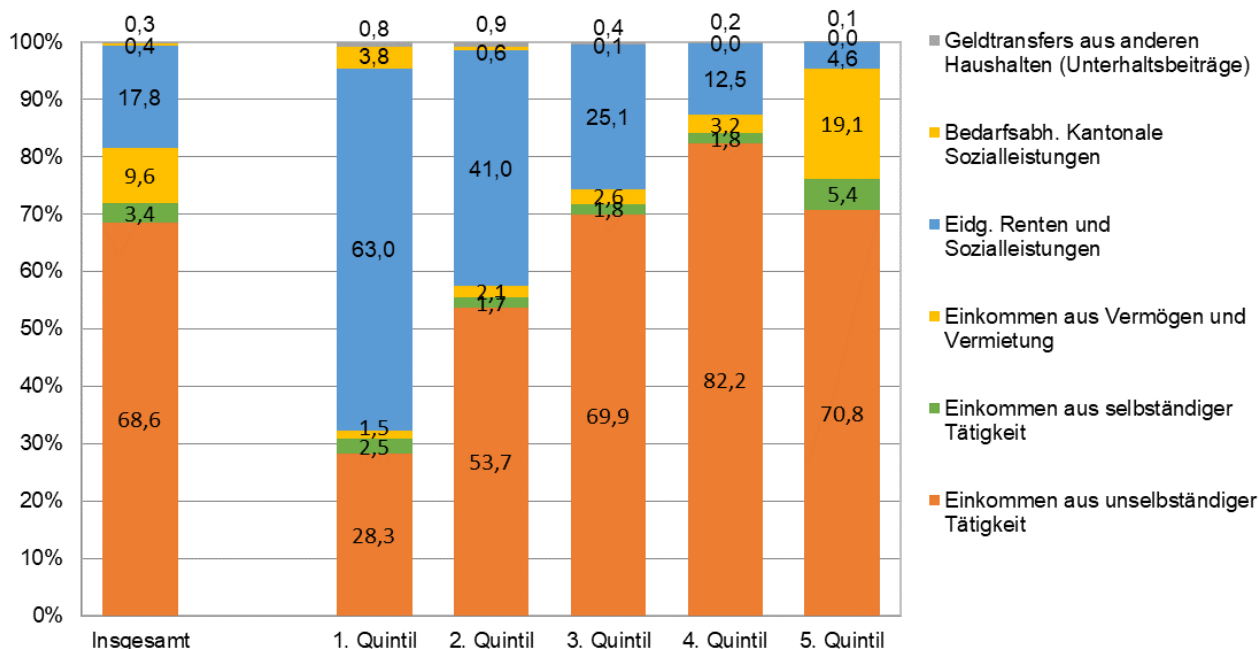
$$\text{Primäreinkommen} + \text{Transfereinkommen} = \text{Bruttoeinkommen}$$

Das Primäreinkommen ist das Einkommen der Mitglieder eines Haushalts, das in erster Linie aus einer Erwerbstätigkeit stammt. Das Transfereinkommen wiederum besteht insbesondere aus Renten und Sozialleistungen. Zählt man sie zusammen, erhält man das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Nach Abzug der obligatorischen Ausgaben, wie etwa Steuern oder Krankenversicherungsprämien, erhält man schliesslich das verfügbare Haushaltseinkommen.

2019 belief sich das verfügbare Bruttomedianeinkommen der Freiburger Haushalte auf monatlich 8372 Franken. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Haushalte über ein Einkommen verfügt, das diesem Betrag entspricht oder darunter liegt. Hier hat sich seit 2011 nichts gross verändert. Damals lag es bei 8360 Franken. Die betrachteten Freiburger Einkommen sind aber leicht überschätzt, da die Daten der quellensteuerpflichtigen Bevölkerungsgruppe fehlen.

Tabelle 1

Zusammensetzung des Bruttoeinkommens nach Quintil, nach Einkommensgruppen, sämtlicher Haushalt, in Prozent, 2019



Für die erste Tabelle wurden die Freiburger Haushalte in Einkommensquintile eingeteilt: Die Bevölkerung ist aufsteigend geordnet und in fünf gleich grosse Gruppen aufgeteilt. Anschliessend werden die Einkommensanteile (Summe, Mittelwert oder Grenzwert) berechnet, über die jedes Fünftel der Bevölkerung verfügt. So befinden sich im ersten Quintil die 20 % der niedrigsten Einkommen und im 5. Quintil die 20 % der höchsten Einkommen.

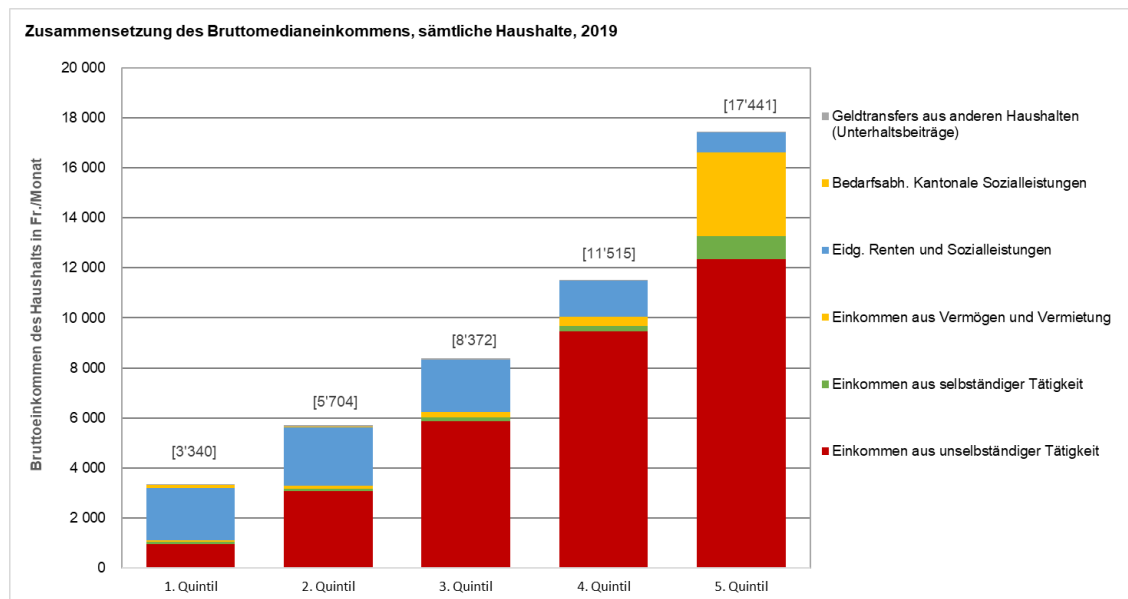
Die Erwerbseinkommen machen den grössten Teil aus. Sie entsprechen 72 % des Bruttoeinkommens der Haushalte (68,6 % aus unselbständiger Tätigkeit, 3,4 % aus selbständiger Tätigkeit). Allerdings wird ein Rückgang des Anteils aus selbständiger Tätigkeit festgestellt, der von 6,8 % im Jahr 2011 auf 3,4 % im Jahr 2019 sank. Dieser

Rückgang betrifft alle Quintile und insbesondere das 4. Quintil, dessen Einkommen aus selbständiger Tätigkeit von 4,9 % im Jahr 2011 auf 1,8 % im Jahr 2019 sanken.

Wie 2011 stammt ein Grossteil des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte vom 2. bis zum 5. Quintil aus einer Erwerbstätigkeit, während die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Einkommensteil im ersten Quintil darstellen, der sogar leicht steigt. Diese Leistungen gewannen auch im 2. Quintil an Bedeutung, wo sie von 35,3 % im Jahr 2011 auf 41 % im Jahr 2019 stiegen.

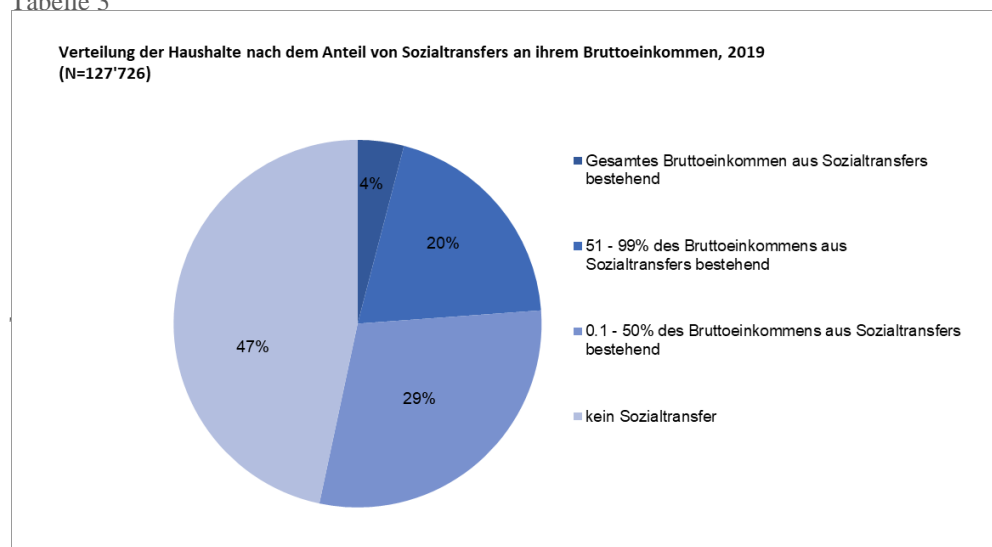
Insgesamt ist der Anteil der eidgenössischen Renten und Sozialleistungen am Bruttoeinkommen leicht von 15,6 % auf 17,8 % gestiegen.

Tabelle 2



Im Kanton Freiburg ist das Bruttomedianeinkommen der Haushalte im 5. Quintil fünfmal höher als jenes der Haushalte im 1. Quintil. Tabelle 2 zeigt die Zusammensetzung des Bruttomedianeinkommens nach Einkommensquintil. Die Diskrepanz zwischen den Quintilen verschärft sich mit steigendem Einkommen, bleibt aber bei den ersten vier Quintilen vergleichbar. Der Unterschied zwischen dem 4. und dem 5. Quintil ist deutlich grösser.

Tabelle 3



In Tabelle 3 wurden die Haushalte nach dem Sozialtransferanteil aufgeteilt, über den sie in ihrem Bruttoeinkommen verfügen. An den beiden Extremen finden sich die 47 % der Freiburger Haushalte, die ohne staatliche Sozialtransfers leben, und die nur 4 % der Haushalte, deren Einkommen ausschliesslich aus solchen Transfers besteht. Das

kumulierte Bruttoeinkommen sämtlicher Freiburger Haushalte belief sich 2019 auf 15,5 Milliarden Franken (2011: 12,6 Milliarden Franken). Die Haushalte ohne Transfereinkommen teilen sich 7,2 Milliarden Franken, während jene, die hauptsächlich von Unterstützung abhängen, ungefähr 3,7 Milliarden Franken erhalten. Die übrigen Haushalte kumulieren ihrerseits 4,5 Milliarden Franken.

Tabelle 4

Verteilung der Haushalte nach dem Durchschnittsalter der über 18-jährigen Mitglieder und nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Bruttoeinkommen, 2011,

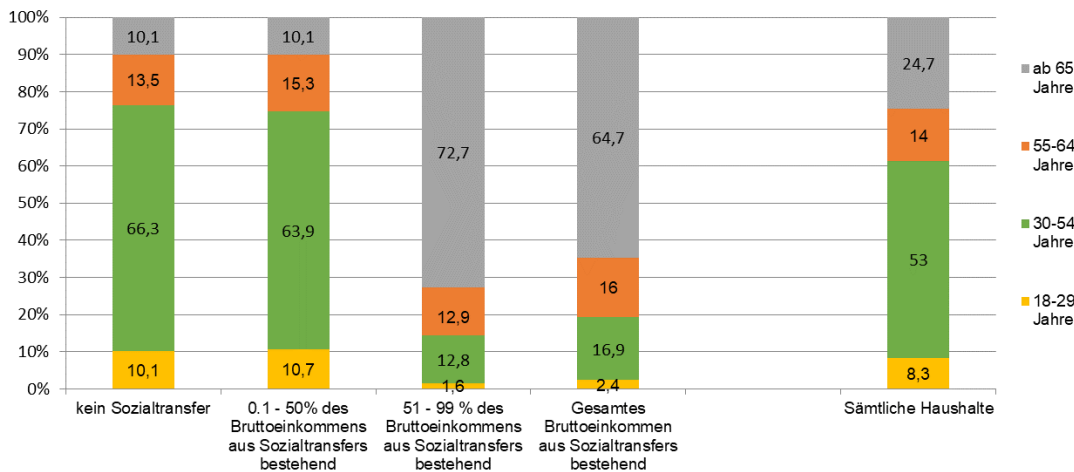
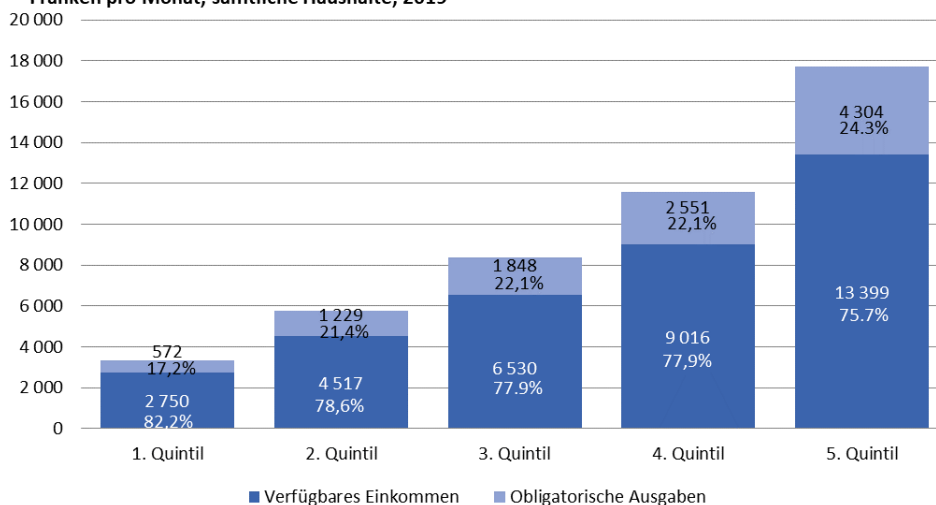


Tabelle 4 zeigt, dass die Mehrheit der Haushalte, die von keinen staatlichen Sozialtransfers profitieren, und jene, bei denen maximal die Hälfte des Bruttoeinkommens aus solchen Transfers stammt (die beiden ersten Spalten), hauptsächlich aus Personen im Erwerbsalter besteht. Folglich liegt das Durchschnittsalter der Haushalte, bei denen die Transfers mehr als die Hälfte des Bruttoeinkommens ausmachen, über dem Rentenalter.

Dieser Trend wurde bereits 2011 beobachtet. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass der Anteil der Personen zwischen 30 und 54 Jahren, die keine Transfers erhalten, von 76,9 % auf 66,3 % gesunken ist. Anders gesagt haben die Sozialtransfers bei Personen, die sich mitten im Erwerbsleben befinden, an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 5

Obligatorische Ausgaben und verfügbares Medianeinkommen nach Quintilen, in Franken pro Monat, sämtliche Haushalte, 2019



Um die Summe in Erfahrung zu bringen, die den Haushalten für ihre laufenden Ausgaben frei zur Verfügung steht, wird ihr verfügbares Einkommen berechnet. Hierfür werden die obligatorischen Ausgaben vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen. Wie oben erwähnt zählen zu diesen vor allem die Steuern, Krankenkassenprämien und ausgerichtete Unterhaltsbeiträge.

2019 belief sich das verfügbare Medianeinkommen der Freiburger Haushalte auf monatlich 6530 Franken (2011: 6337 Franken monatlich).

2011 wurde ein Viertel des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte für obligatorische Ausgaben aufgewendet. 2019 sank dieser Anteil auf 21,4 %, was hoch bleibt. Es sei darauf verwiesen, dass das verfügbare Medianeinkommen des fünften Quintils wie 2011 4,8 Mal höher ist als jenes des ersten Quintils.

3.2 Einkommensverteilung und Ungleichheiten

Die Einkommensverteilung und die Ungleichheiten werden mit mehreren Tools analysiert, die in der Folge nacheinander beschrieben werden und verschiedene Schlüssel zur Interpretation bieten. Alles in allem wird eine Akzentuierung der Ungleichheiten festgestellt.

Wie im letzten Bericht wurde die Einkommensverteilung des Kantons Freiburg nach dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen pro Person modelliert. So kann die Grösse und Zusammensetzung der Haushalte differenziert betrachtet werden. Um dieses Äquivalenzeinkommen zu erhalten, wird das verfügbare Einkommen jedes Haushalts durch einen «Äquivalenzwert» geteilt. Auf diese Weise wird der jeweilige Haushalt in einen Einpersonenhaushalt konvertiert. Mit dieser Gewichtung kann der Lebensstandard trotz unterschiedlicher Haushaltsgrösse und -zusammensetzung verglichen werden. Die folgende Tabelle stellt das durchschnittliche verfügbare Einkommen und das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte des Kantons Freiburg nach berücksichtigtem Haushaltstyp vor und vergleicht die Zahlen von 2019 mit jenen von 2011 (in Klammern).

Tabelle 6

Haushaltstyp	Mittleres verfügbares Einkommen in Franken pro Monat	Mittleres verfügbares Äquivalenzeinkommen in Franken pro Monat
Alleinlebende Person zwischen 18 und 64 Jahren	4562 (4369)	4562 (4369)
Alleinlebende Person ab 65 Jahren	3691 (4815)	3691 (4815)
1 Erwachsene/r mit Kind(ern)	5549 (5021)	3569 (3218)
2 Erwachsene zwischen 18 und 64 Jahren	8930 (8318)	5954 (5546)
2 Erwachsene ab 65 Jahren	6649 (5921)	4432 (3947)
2 Erwachsene und 3 oder mehr Kinder	11484 (9634)	4594 (3857)

Interessanterweise sind die Haushalte mit einer alleinlebenden Person ab 65 Jahren die einzigen, bei denen beide betrachteten mittleren Einkommen gesunken sind. Zwischen 2011 und 2019 ging ihr Einkommen um 23,3 % zurück. Dieses Phänomen kann einerseits mit der demografischen Alterung und andererseits damit erklärt werden, dass mehr alleinlebende ältere Personen keine familiäre Unterstützung haben. 2023 hat die Fachhochschule Nordwestschweiz eine qualitative Studie zu dieser Gruppe veröffentlicht²⁸. Die Ergebnisse zeigen, dass bei älteren alleinlebenden Personen, denen es an individuellen – körperlichen, geistigen oder sozialen – Ressourcen oder Unterstützungsmöglichkeiten fehlt, rasch Probleme auftreten. Die Personen benötigen die Hilfe von Dritten, was zu hohen Kosten führt, die sich auf ihr verfügbares Einkommen auswirken. Anders ausgedrückt haben ältere Menschen ohne betreuende Familienangehörige «sehr ungleiche Chancen auf ein gutes Leben im Alter»²⁹.

²⁸ Durollet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Alt werden ohne betreuende Familienangehörige: eine qualitative Studie*, Muttenz, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Mai 2023.

²⁹ Durollet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Alt werden ohne betreuende Familienangehörige: eine qualitative Studie*, Muttenz, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Mai 2023, S. 5.

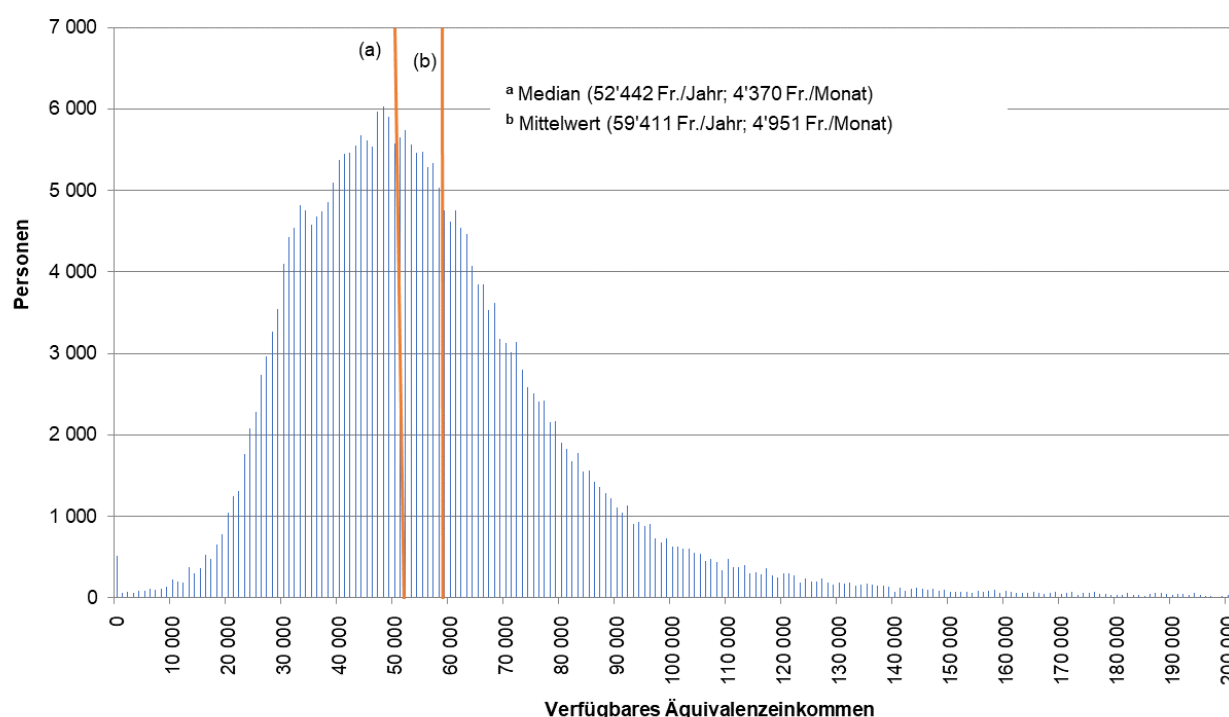
Dieser Rückgang betrifft nur Seniorinnen und Senioren, die alleine leben. Das mittlere verfügbare Einkommen der Haushalte mit zwei Personen ab 65 Jahren stieg in den acht Jahren gar um 10,9 %.

Bei allen anderen Haushaltstypen ist das mittlere verfügbare Einkommen ebenfalls gestiegen. Für alleinlebende Personen im Erwerbsalter (zwischen 18 und 64 Jahren) beträgt der Anstieg 4,2 %. Bei den Haushalten mit zwei Personen im Erwerbsalter beträgt die Zunahme 6,8 %. Was die Haushalte mit einer erwachsenen Person und einem oder mehreren Kindern betrifft, ist ihr mittleres verfügbares Einkommen um 9,5 % gestiegen. Die «kinderreichen Familien» (2 Erwachsene mit 3 oder mehr Kindern) sind mit 16,1 % die Haushalte, die den grössten Anstieg des mittleren verfügbaren Einkommens verzeichnen.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens für den Kanton Freiburg.

Tabelle 7

Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens, in Franken nach Jahr, 2019



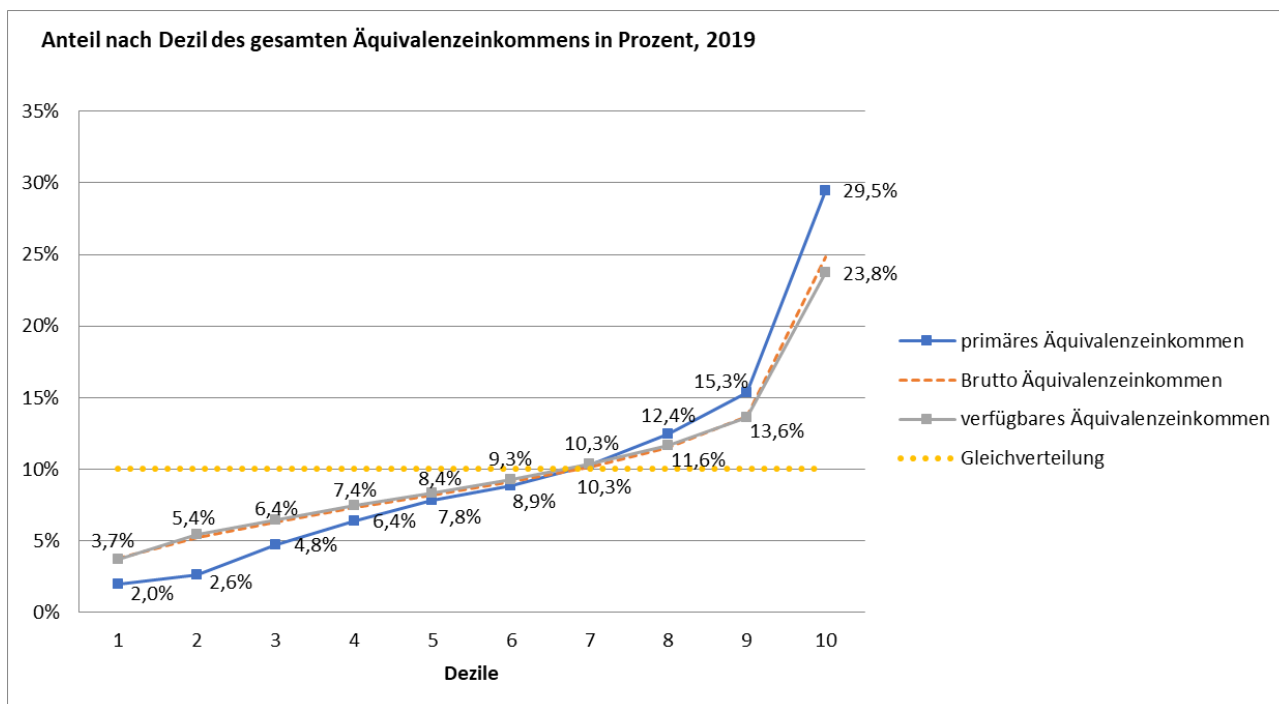
Zwei Marker zeigen die Freiburger Einkommensverteilung auf. Der erste (a) entspricht dem Median der verfügbaren Äquivalenzeinkommen, sprich 4370 Franken pro Monat. Der Median ist der Zentralwert, der die Gesamtheit der nach Grösse geordneten Einkommen in zwei gleich grosse Teile unterteilt. Somit verdient die eine Hälfte der Bevölkerung weniger als den Medianwert, und die andere Hälfte verdient mehr. Anders als der Mittelwert (Durchschnittswert) wird der Median nicht durch sogenannte Ausreisser beeinflusst. Der mit dem Marker (b) angezeigte Mittelwert der verfügbaren Äquivalenzeinkommen beläuft sich im Kanton Freiburg auf 4951 Franken pro Monat.

Mit Bezug zur Ungleichverteilung ist die Auswirkung der mit den staatlichen Transfers erhaltenen Umverteilung zu analysieren. Der Beschrieb der Zusammensetzung des Einkommens und seiner oben beschriebenen verschiedenen Komponenten dient als Grundlage für die Analyse der Einkommensverteilung und der Ungleichverteilung. Diese Beobachtungen werden in erster Linie mit dem Vergleich der Einkommen vor und nach dem staatlichen Transfer gemacht. Zu diesem Zweck wird das Primäreinkommen (Erwerbseinkommen + Einkommen aus Vermögen und Vermietung) mit dem Bruttoeinkommen (Primäreinkommen + Transfereinkommen) und dem verfügbaren Einkommen (Bruttoeinkommen minus obligatorische Ausgaben) verglichen.

Die Verteilung dieser drei Einkommensstypen in der Gesamtbevölkerung, die in Einkommensdezile unterteilt wird, kann verglichen werden (Tabelle 8). Eine völlig gleichmässige Verteilung würde einer bei 10 % liegenden flachen Linie entsprechen, wo jedes Zehntel 10 % des Gesamteinkommens verdient. In Wirklichkeit verfügt das 1. Dezil, d. h. die 10 % mit den niedrigsten Einkommen, im Kanton Freiburg vor der Umverteilung (primäres Einkommen) über 2,0 % des Gesamteinkommens. Nach der Umverteilung (verfügbares Einkommen) beträgt dieser Anteil 3,7 %. Die 10 % mit den höchsten Einkommen verfügen vor der Umverteilung über 29,5 % des Gesamteinkommens und nach der Umverteilung über 23,8 %. Bis zum 6. Dezil steigen die Einkommen dank der staatlichen Umverteilung. Dieser Trend hat sich zwischen 2011 und 2019 nur schwach verändert. Wie 2011 festgestellt wurde, profitiert erstaunlicherweise nicht das erste Dezil am meisten von den Sozialtransfers, sondern das zweite. Das Phänomen kann durch eine Optimierung zwischen einem erwiesenen Bedürfnis und der Kenntnis der verfügbaren Hilfen erklärt werden. Das vierte Kapitel kommt auf bestimmte Situationen des ersten Dezils zurück, in denen Personen Hilfen nicht beanspruchen, auf die sie Anspruch hätten.

Am schwächsten ist der Umverteilungseffekt für Personen, die zum 7. Dezil gehören und deren Einkommen praktisch unverändert bleibt. Die grösste Auswirkung wird im 10. Dezil erhalten: Dieses verzeichnet einen Rückgang von 5,5 %.

Tabelle 8



Wie Tabelle 8 zeigt, wirkt sich die Solidarität hauptsächlich an den Rändern der Einkommensverteilung aus (1., 2., 3. und 10. Dezil), wo die (positiven oder negativen) Unterschiede zwischen Primäreinkommen und verfügbarem Einkommen am grössten sind.

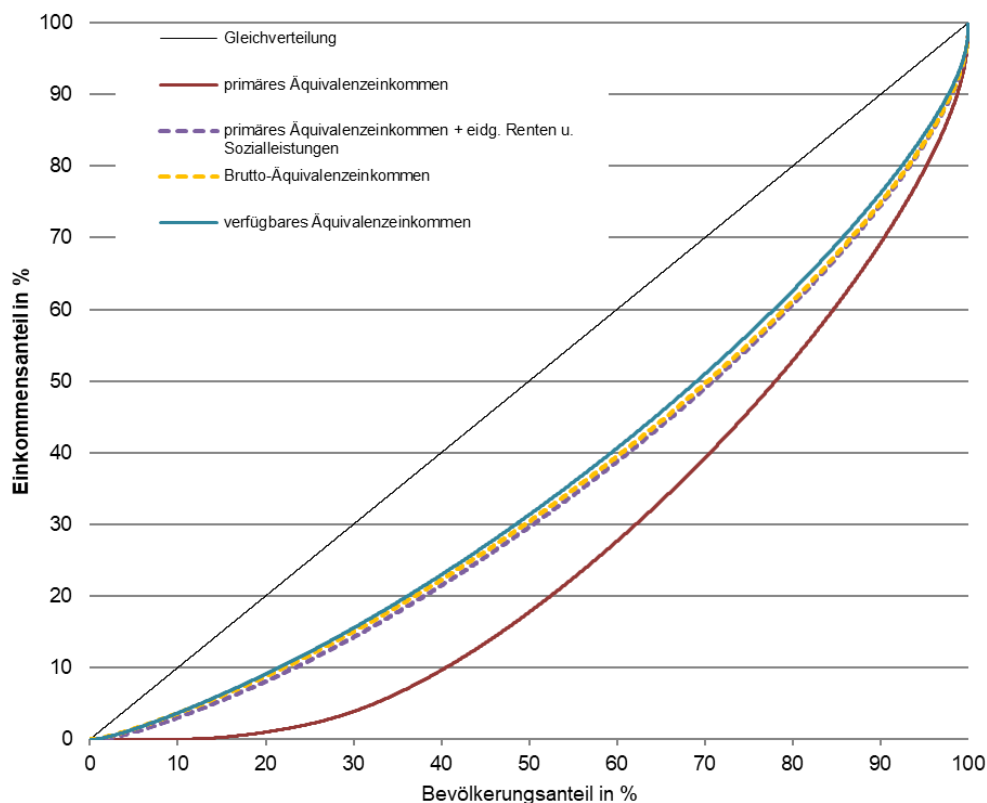
Zusätzlich zur Dezilanalyse wird die Ungleichverteilung auch mit Hilfe des Quintilverhältnisses gemessen. Dieses vergleicht den Einkommensanteil der reichsten 20 % der Bevölkerung mit jenem der ärmsten 20 %. Je stärker dieser Quotient von 1 abweicht, desto ungleicher sind die Einkommen zwischen diesen Bevölkerungsgruppen verteilt. Im Kanton Freiburg beträgt der Quotient beim primären Äquivalenzeinkommen 9,79 im Jahr 2019 (2011: 9,4) und jener beim verfügbaren Äquivalenzeinkommen 4,1 im Jahr 2019 (2011: 4,4).

Dies ermöglicht zwei Schlussfolgerungen. Erstens leistet der staatliche Eingriff einen deutlichen Beitrag zur Verringerung der Ungleichverteilung. Das Einkommen des reichsten Fünftels der Bevölkerung sinkt von 9,79-mal auf 4,1-mal jenes des ärmsten Fünftels. Zweitens zeigt diese Ungleichverteilung zwischen 2011 und 2019 trotz des staatlichen Eingriffs eine steigende Tendenz.

Ein weiteres Tool für die Analyse der Ungleichverteilung ist die in der nachfolgenden Tabelle dargestellte Lorenzkurve. Diese setzt den kumulierten prozentualen Anteil der Personen mit dem prozentualen Anteil des Gesamteinkommens ins Verhältnis. Sie gibt an, welcher Bevölkerungsanteil welchen Anteil des Gesamteinkommens erhält. Je ungleicher die Verteilung, umso weiter entfernt sich die Lorenzkurve von der Diagonale, die für die vollkommene Gleichverteilung der Einkommen steht.

Tabelle 9

Lorenzkurve: Einkommensverteilung, 2019



Die Lorenzkurve zeigt klar auf, dass die Verteilung des Primäreinkommens (rote Kurve) ungleicher ist als jene des verfügbaren Einkommens (blaue Kurve). Dies ist das Ergebnis des staatlichen Eingriffs.

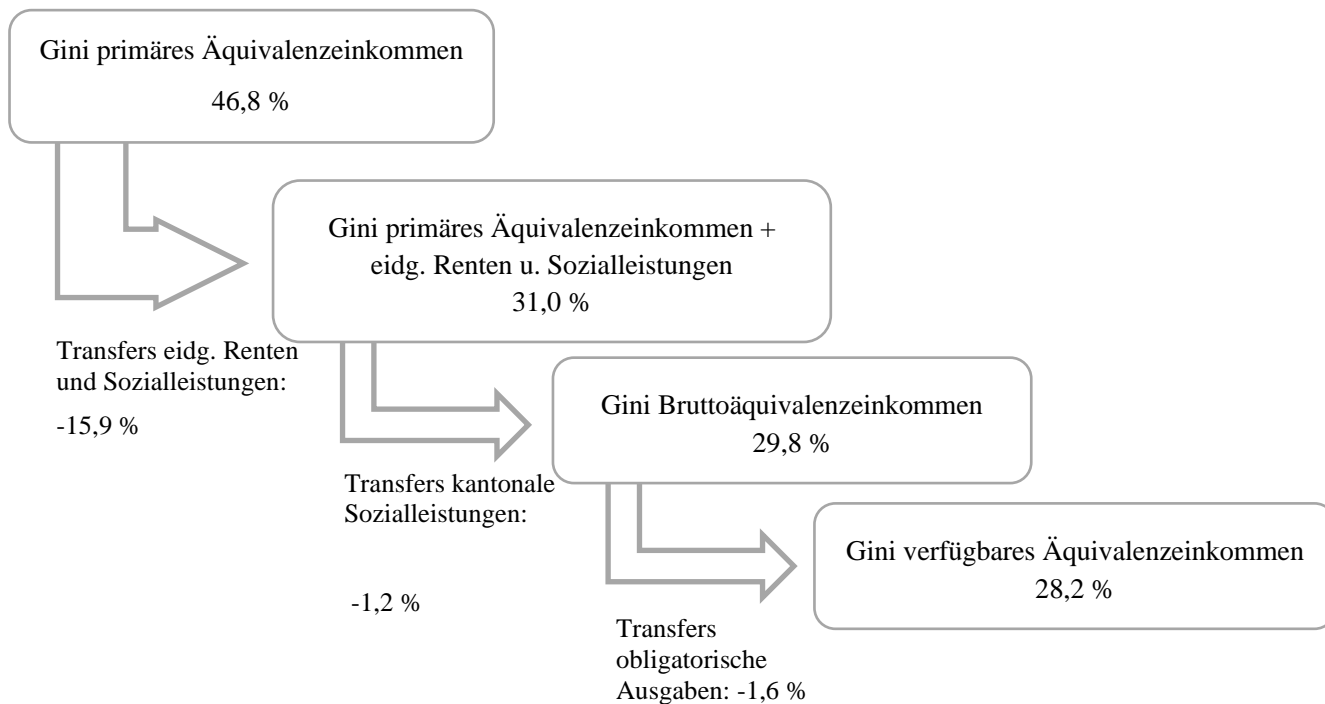
Festzustellen ist auch, dass die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Einfluss auf die Reduktion der Ungleichverteilung haben (Abweichung der roten Kurve von der violett gestrichelten). Die Auswirkung der kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen³⁰ ist kleiner (violett gestrichelte zur gelbgestrichelten Kurve). Diese Disparität erklärt sich aus der Art der erteilten Leistungen. So zielen die bedarfsabhängigen Leistungen zur Deckung des Existenzbedarfs auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe ab und verringern daher die Ungleichverteilung insgesamt weniger. Sie erhöhen die tiefsten Einkommen, haben aber keinen Einfluss auf die höheren Einkommen. Ausserdem ist ihr Beitrag mit Bezug zum Transfervolumen klar niedriger. Diese Feststellung wurde bereits im letzten Bericht gemacht.

Der Grad der Ungleichverteilung kann auch durch den Gini-Koeffizienten quantifiziert werden, der ausgehend von der Lorenzkurve berechnet wird. Der Gini-Koeffizient wird in Prozent ausgedrückt und liegt zwischen 0 und 100. Null entspricht der maximalen Gleichverteilung (alle haben das gleiche Einkommen), hundert der maximalen

³⁰ Unter den kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen sind hier zu verstehen: Sozialhilfe, Ausbildungsbeiträge und Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.

Ungleichverteilung (eine einzige Person beansprucht alle Einkommen). 2019 beträgt der Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg 46,8 % beim Primäreinkommen (45 % auf nationaler Ebene³¹) und sinkt auf 28,2 % beim verfügbaren Einkommen (31 % auf nationaler Ebene). Die Sozialtransfers verringern die Ungleichverteilung demnach um 18,6 % (2011: 12 %). Wie nachstehend detailliert, wird die stärkste Verringerung (15,9 %) dank den eidgenössischen Sozialleistungen erreicht. Die kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen senken den Koeffizienten wie die obligatorischen Ausgaben um 1 %.

Tabelle 10



3.3 Vermögensverteilung

Neben dem Einkommen ist auch das Vermögen zu betrachten, das ein wichtiger Bestandteil der wirtschaftlichen Situation der Haushalte ist³². Das Vermögen ermöglicht, einen Lebensstandard zu halten, wenn eine Einkommensquelle vorübergehend oder über längere Zeit ausfällt. Die Mehrheit der Freiburger Haushalte ist aber nicht in der Lage, mit ihrem Vermögen ihr Wohl zu verbessern und ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

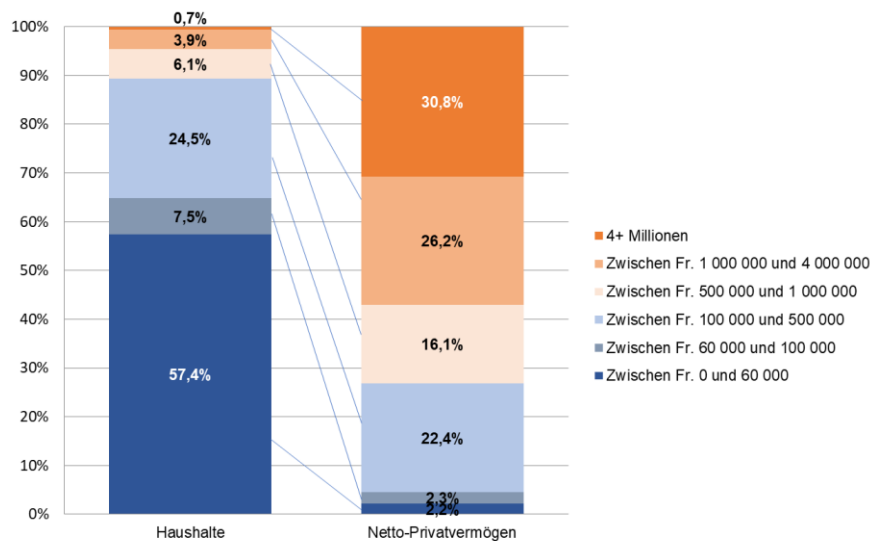
Vermögen wird grundsätzlich über ein ganzes Leben aufgebaut. Es kann aber auch durch Heirat oder Erbe erworben werden. Im Fall eines Erbes wird das Vermögen über Generationen weitergereicht. Deshalb ist das Gesamtvermögen ungleicher verteilt als das Einkommen.

³¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Umverteilung der Einkommen durch Sozialtransfers*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung/umverteilung-einkommen.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

³² Sozialbericht 2015, *Bekämpfung der Armut im Kanton Bern*, 2015, Bericht des Regierungsrates, S. 31.

Tabelle 11 bildet dieses Phänomen konkret ab, das sich übrigens überall in der Schweiz und ganz allgemein in den Industrieländern findet.

Tabelle 11



Die Grafik vergleicht die Haushalte des Kantons Freiburg (linke Spalte) und das Total des Nettovermögens³³ (rechte Spalte) nach Vermögenskategorie im Jahr 2019. Sie zeigt beispielsweise, dass 57,4 % der Haushalte über ein Vermögen zwischen 0 und 60 000 Franken verfügen und dass diese 57,4 % zusammen 2,2 % des Gesamtvermögens im Kanton besitzen. Somit beträgt das Vermögen – wie 2011 festgestellt – von mehr als der Hälfte der Freiburger Haushalte null oder weniger als 60 000 Franken.

Ferner verteilt sich nahezu ein Drittel des Gesamtvermögens im Kanton (30,8 %) auf 0,7 % aller Haushalte.

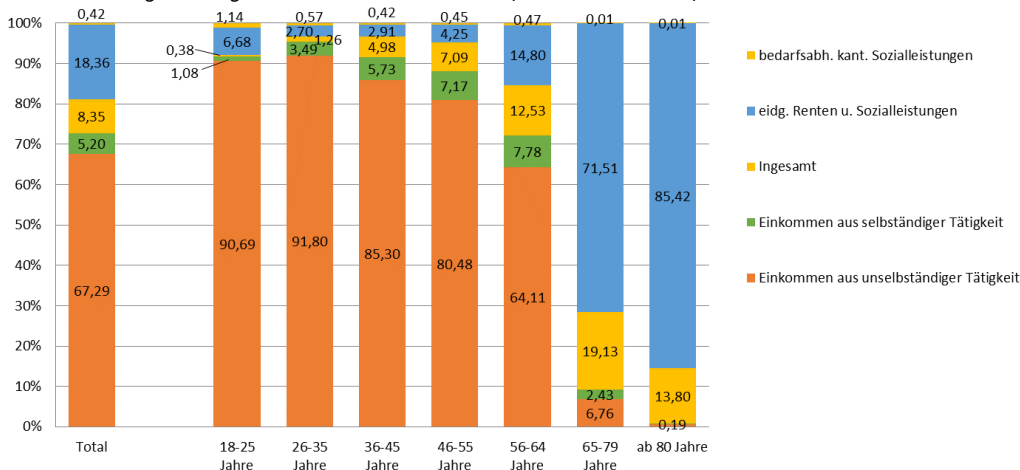
2019 belief sich die Gesamtsumme des Nettovermögens der Freiburger Haushalte auf 33 Milliarden Franken.

Unabhängig von dieser deutlichen Zunahme seit 2011 (23 Milliarden Franken) bleiben die Tendenzen im Bereich der Aufteilung ähnlich.

Vermögen kann auch Einkommen abwerfen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens und den Anteil, den die Einkommen aus Vermögen und Vermietung (gelb) darstellen.

Tabelle 12

Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens und Lebensalter, Personen ab 18 Jahren, 2019

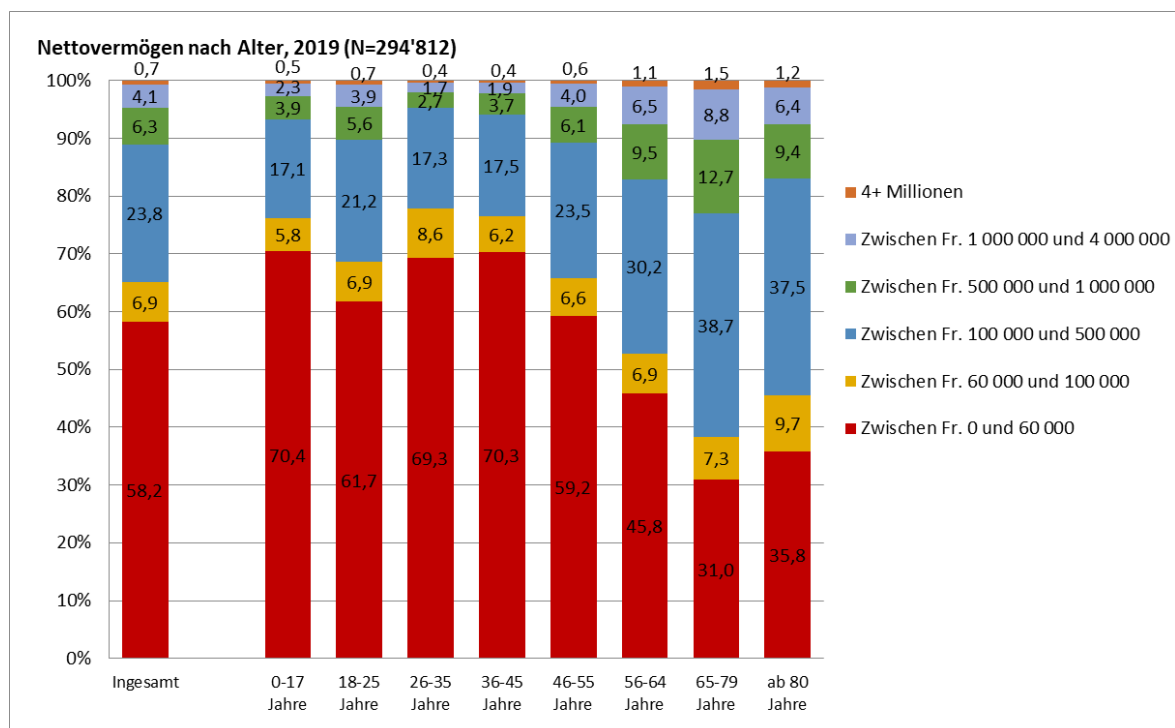


³³ Nettovermögen: Aktiva minus Passiva.

Beim Vergleich dieser Zahlen mit jenen von 2011 wird in drei Altersgruppen eine beträchtliche Differenz festgestellt. Bei den Personen zwischen 18 und 25 Jahren wird eine Zunahme des Anteils aus eidgenössischen Renten und Sozialleistungen festgestellt, der von 2,2 % auf 6,68 % steigt. Eine gegenläufige Entwicklung wird bei den Personen zwischen 56 und 64 Jahren beobachtet, bei denen die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen von 24,7 % auf 14,8 % gesunken sind. In dieser Altersgruppe stellen die Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit 2019 neu 64,11 % dar, gegenüber 56,5 % im Jahr 2011. Die grösste Veränderung betrifft die Personen ab 80 Jahren, bei denen das Einkommen aus Vermögen und Vermietung 2011 über die Hälfte des verfügbaren Einkommens darstellte (54 %). 2019 macht es nur noch 13,8 % aus. Mit der demografischen Alterung wird demnach auch eine Prekarisierung der Seniorinnen und Senioren festgestellt, insbesondere jener über 80 Jahren.

Während diese Veränderung im Bereich der Einkommen aus Vermögen festzustellen ist, zeigt ein Vergleich des Nettovermögens nach Altersgruppe, dass die 2011 beobachtete Tendenz 2019 stabil geblieben ist (s. Tabelle 13).

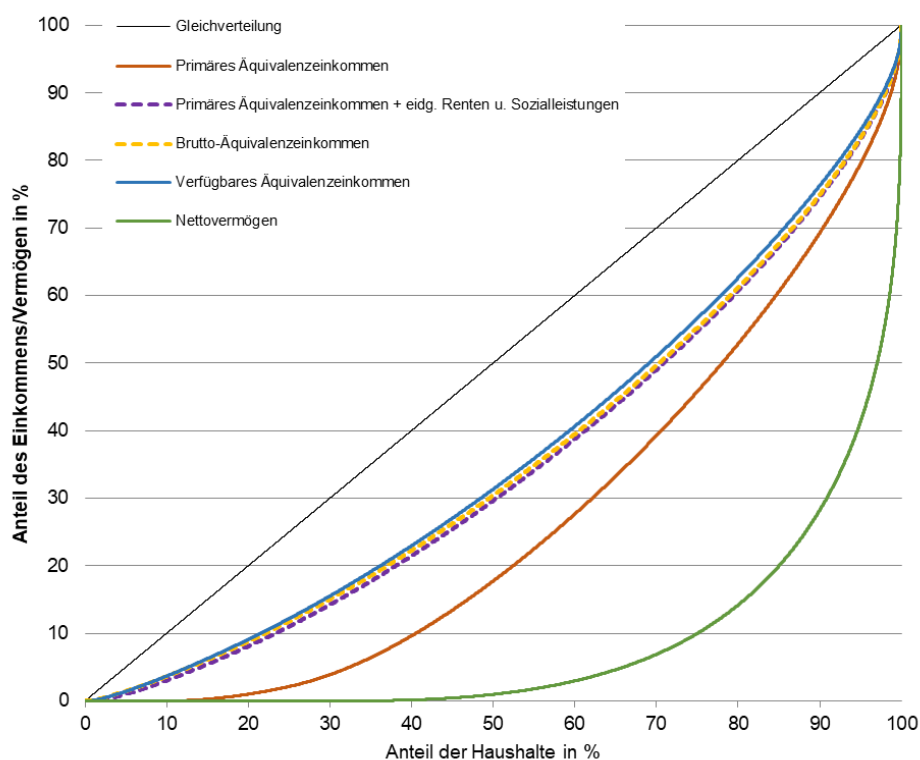
Tabelle 13



Die für den vorliegenden Bericht erhobenen Daten ermöglichen einen Beschrieb der Situation der ungleichen Vermögensverteilung unter den Haushalten des Kantons Freiburg. Die folgende Grafik übernimmt die vorstehend vorgestellte Lorenzkurve und fügt die entsprechenden Daten des Nettovermögens hinzu. Die Tendenz zwischen 2011 und 2019 bestätigt die Stärke der Vermögensungleichverteilung: 80 % des Gesamtvermögens ist immer noch in den Händen von wenig mehr als 10 % der Bevölkerung. Der Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg für das Nettovermögen der Haushalte beträgt 83,5 %. Die Kurve zeigt ausserdem, dass knapp die Hälfte der Haushalte über kein Kapital verfügt.

Tabelle 14

Lorenzkurve: Einkommens- und Vermögensverteilung, 2019, Kanton Freiburg



3.4 Armut und Armutsgefährdung

In Übereinstimmung mit der Definition des BFS wird die in diesem Bericht verwendete Armutsquote ausgehend von der Armutsgrenze berechnet. Letztere bezieht sich auf das soziale Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)³⁴.

Das soziale Existenzminimum besteht aus den folgenden Komponenten:

- > Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Kleidung usw.),
- > Wohnkosten³⁵,
- > 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für weitere notwendige Ausgaben wie beispielsweise Haftpflicht- und andere Versicherungen.

Die Gesundheitskosten (Prämienanteil für die obligatorische Krankenversicherung zu Lasten der Begünstigten), die nach den SKOS-Richtlinien zum sozialen Existenzminimum gehören, werden bei der Berechnung der Armutsgrenze nicht berücksichtigt, da sie bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens schon vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen worden sind.

Ein Haushalt gilt folglich als arm, wenn sein verfügbares Einkommen unter der Armutsgrenze liegt. Die für die Berechnung der Armutsgrenze berücksichtigten Beträge entsprechen den im Jahr 2019 geltenden.

Die Armutsquote unterscheidet sich von der Sozialhilfequote; letztere entspricht dem Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung. Wie weiter unten erläutert decken die unten beschriebenen Quoten verschiedene

³⁴ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), *Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe*, Grundlagenpapier der SKOS, Bern, 2020.

³⁵ Für die Analysen dieses Berichts werden die Wohnkosten berücksichtigt, die den vom BFS berechneten mittleren kantonalen Mietzinsen entsprechen, wobei die Nebenkosten noch hinzugezählt werden.

Bevölkerungsgruppen ab. So bezieht zum Beispiel eine armutsbetroffene Person nicht unbedingt Sozialhilfe; eine sozialhilfebeziehende Person hingegen kann sich unter der Armutsgrenze wiederfinden.

Wie in der Einleitung dargestellt führte die Wiederverwendung der statistischen Indikatoren zu bestimmten Abweichungen, die sich insbesondere durch eine Verbesserung der Bearbeitungsabläufe erklären lassen, dies sowohl bei der Methode als auch durch die Automatisierung der Aufgaben. Ein Blick auf die Daten der Jahre 2011, 2017 und 2019 zeigt, dass die Armutsquote zwischen 2011 und 2017 zunächst von 2,5 % auf 2 % sinkt, um schliesslich bis 2019 auf 2,21 % zu steigen. Diese Informationen scheinen auf eine steigende Tendenz hinzuweisen. Es ist zudem zu erwarten, dass sie sich während und nach der Coronapandemie bestätigen wird. Bei der qualitativen Analyse der während der Gesundheitskrise gesammelten Daten werden diese Elemente wiederaufgenommen.

Wichtig ist, dass in den letzten Jahren sowohl die Zahl der armen Haushalte als auch die Zahl der armutsbetroffenen Personen gestiegen ist. 2019 befanden sich 4056 Haushalte unter der Armutsgrenze, während es 2011 noch 4010 waren. Die Zahl der armutsbetroffenen Personen stieg von 6374 im Jahr 2011 auf 6513 im Jahr 2019. Diese Zunahme spiegelt sich indessen nicht in der Armutsquote wider, da die Gesamtzahl der Haushalte und Personen im Kanton noch stärker gestiegen ist: Die Zahl der Haushalte stieg von 108 088 auf 127 726 und die Zahl der Personen von 257 917 auf 294 812. Mit anderen Worten nimmt die Armut weniger schnell zu als die Bevölkerung.

Tabelle 15 unten zeigt daher eine Armutsquote von 2,21 % im Jahr 2019 und liefert einen detaillierten Überblick, namentlich nach Altersgruppen, Haushaltstyp und Status.

Tabelle 15

Armutsquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=6'513

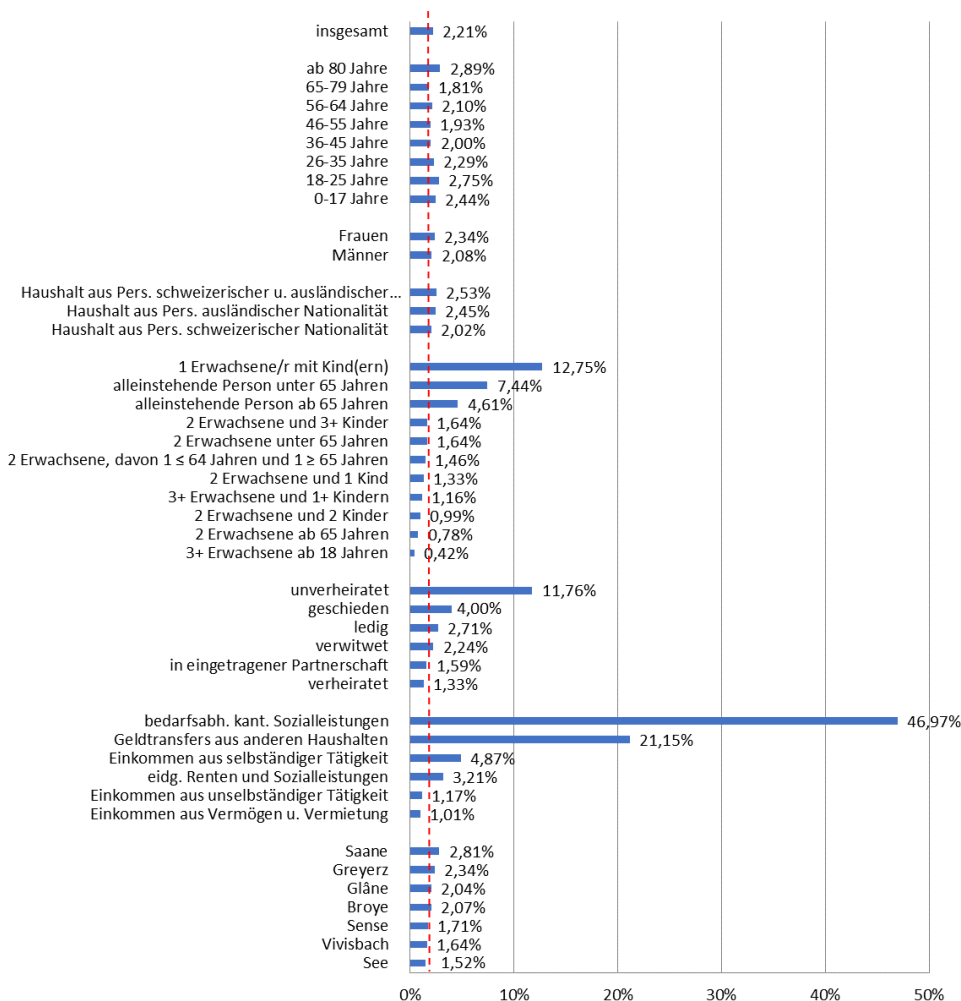


Tabelle 16

Verteilung der armutsbetroffenen Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=6'513

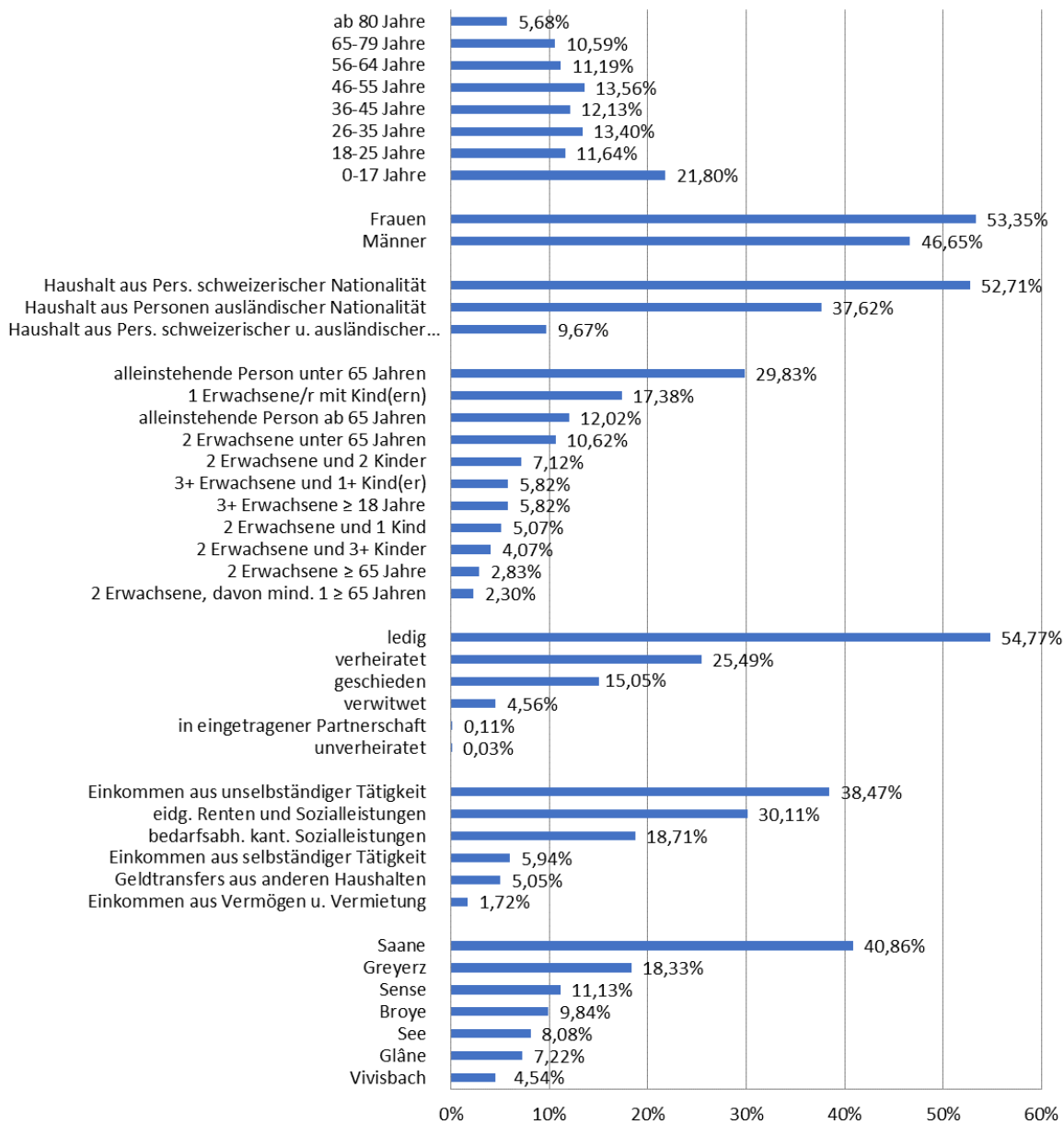
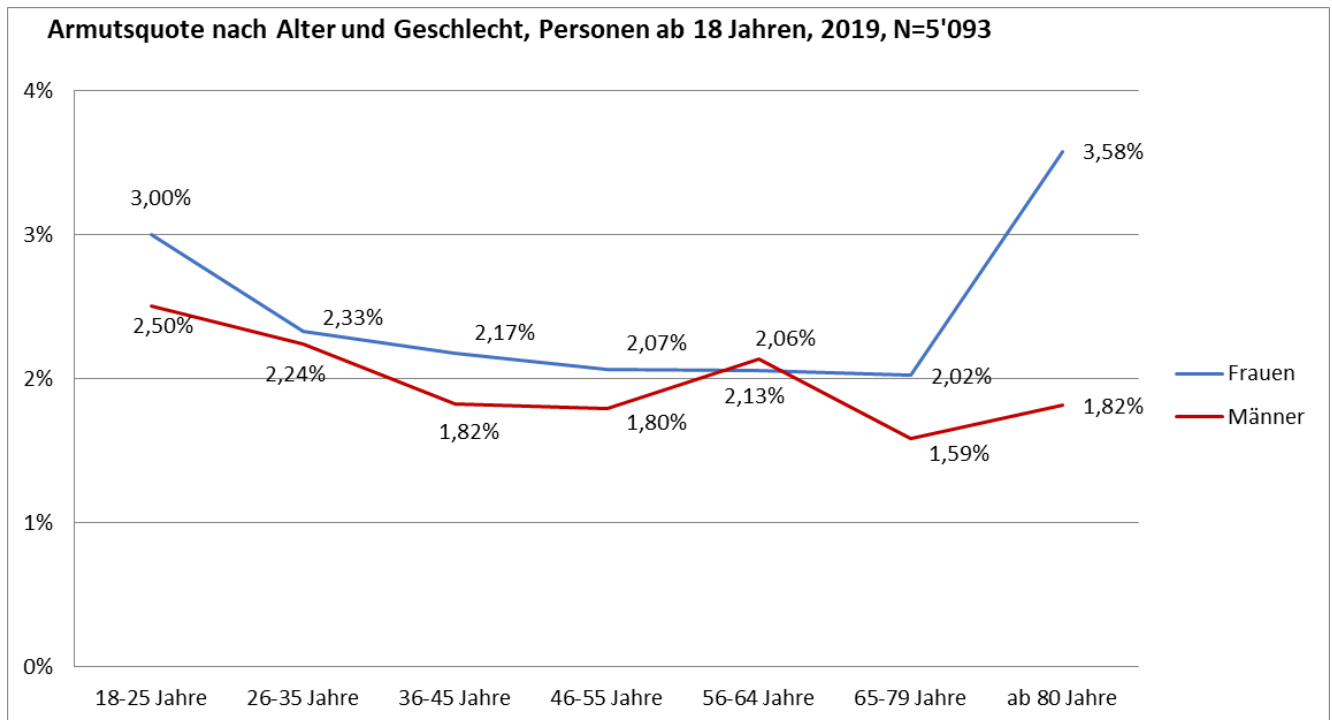


Tabelle 16 schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der armutsbetroffenen Bevölkerung auf. Beim Vergleich der obenstehenden Resultate von 2019 mit jenen von 2011 wird festgestellt, dass die Armut bei den Personen ab 56 Jahren zunimmt. Der Anteil von Haushalten mit Schweizer Staatsangehörigen geht zurück: von 61,6 % im Jahr 2011 auf 52,71 % im Jahr 2019. Die Haushalte mit ausländischen Staatsangehörigen wiederum nehmen zu: von 24,6 % im Jahr 2011 auf 37,62 % im Jahr 2019.

Im ersten Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg wurde bereits festgestellt, dass die Präsenz von Kindern in einem Haushalt für Mütter ein grösseres Armutsrisiko darstellt, die sich einer traditionellen Rollenverteilung der Paare folgend nur teilweise in den Arbeitsmarkt eingliedern. Ein Abbild der Differenz zwischen Männern und Frauen mit Bezug zur Armutsquote zeigte die Lebensabschnitte der Frauen abhängig von der Anwesenheit von Kindern auf. Die Armutsquote der Frauen war während der Zeit, in denen die Haushalte normalerweise Kinder betreuen, höher als jene der Männer. Die gleiche Tendenz wird 2019 beobachtet und ist in Tabelle 17 unten dargestellt. Die Quoten gleichen sich an, sobald die Jugendlichen selbständig werden, und gehen ab dem Rentenalter wieder auseinander. Die Frauen leiden unter den Folgen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt, weil sich das Schweizer Altersrentensystem auf eine Berufstätigkeit ohne Unterbruch stützt. Dies entspricht der Erwerbsbiografie der Männer besser als jener der Frauen.

Tabelle 17



Im ersten Bericht stellte sich klar heraus, dass die Gesundheit eine grundlegende Ressource ist, deren Verschlechterung für die betroffenen Personen zu einem echten Hindernis werden kann. Die Situation der Menschen mit Behinderung veranschaulicht diese Realität gut. Es ist hier leider nicht möglich, einen Gesamtüberblick über dieses Thema für alle Haushalte zu geben, da die Steuerdaten nicht zwischen einer AHV- und einer IV-Rente unterscheiden. Einige Informationen können aber durch die Analyse der Einpersonenhaushalte herausgearbeitet werden. 2011 lebten 1586 Personen unter 65 Jahren alleine und waren armutsbetroffen. Von diesen Personen erhielten 183 eine IV-Rente. 2019 hat es 2636 armutsbetroffene Personen unter 65 Jahren, die alleine leben. Dies entspricht im Vergleich mit 2011 einer Zunahme von 66 %. 89 von ihnen erhalten eine Rente. Die nachstehende Tabelle zeigt die prekären Verhältnisse der sowohl von Behinderungen als auch von Armut betroffenen Personen.

Tabelle 18

Detaillierte Daten zu alleinlebenden Armutsbetroffenen, die eine Invalidenversicherungsrente beziehen, 2019, Kanton Freiburg (N=89)

	Fr. 2015/Monat
	Davon:
Mittleres verfügbares Einkommen	- 65 % IV-Rente
	- 4,7 % Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit
	- 6,9 % bedarfsabhängige kantonale Leistungen
Durchschnitt der bezogenen Renten	Fr. 1310/Monat
Personen, die hauptsächlich leben von:	
-eidg. Renten und Sozialleistungen	83
-unselbständiger Tätigkeit	3
-bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen	3
-selbständiger Tätigkeit	0
-Unterhaltsbeitrag	0
Personen mit Ergänzungsleistungen	58
Durchschnittliche Höhe der bezogenen Ergänzungsleistung	Fr. 1161/Monat
Personen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung	0
Personen mit Sozialhilfeleistungen	15

Schliesslich soll auch die Frage des Armutsrisikos angesprochen werden. Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten mit einem Einkommen (ohne Vermögen), das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau des betreffenden Landes liegt. Armut wird somit als eine Form der Ungleichheit innerhalb einer bestimmten Gesellschaft betrachtet. Ob eine Person als armutsgefährdet gilt, hängt also nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation ab, sondern auch vom landesspezifischen Wohlstandsniveau. Diese Grenze liegt bei 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikogrenze liegt.

2019 lag die Freiburger Armutsrisikogrenze bei 2622 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person. Um zu vermeiden, dass Personen, die zur Ergänzung ihres Einkommens über zusätzliche Mittel verfügen, als armutsgefährdet gelten, wurde bei der Berechnung der Freiburger Armutsrisikoquote auch eine Vermögensgrenze berücksichtigt. Für die Armutsrisikoquote wurde diese auf 120 000 Franken pro Haushalt festgesetzt. Geht sie in die Berechnung ein, so beträgt die Freiburger Armutsrisikoquote im Jahr 2019 8,55 %, das heisst 25 208 Personen.

Anhand der Tabelle mit der Gesamtverteilung der Einkommen im Kanton Freiburg kann die Armutsrisikogrenze ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt werden.

Tabelle 19

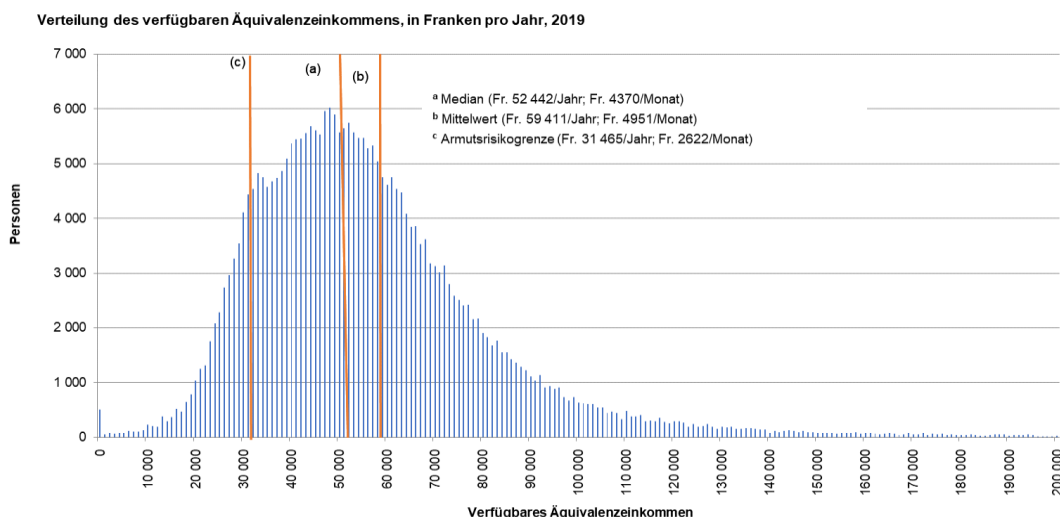
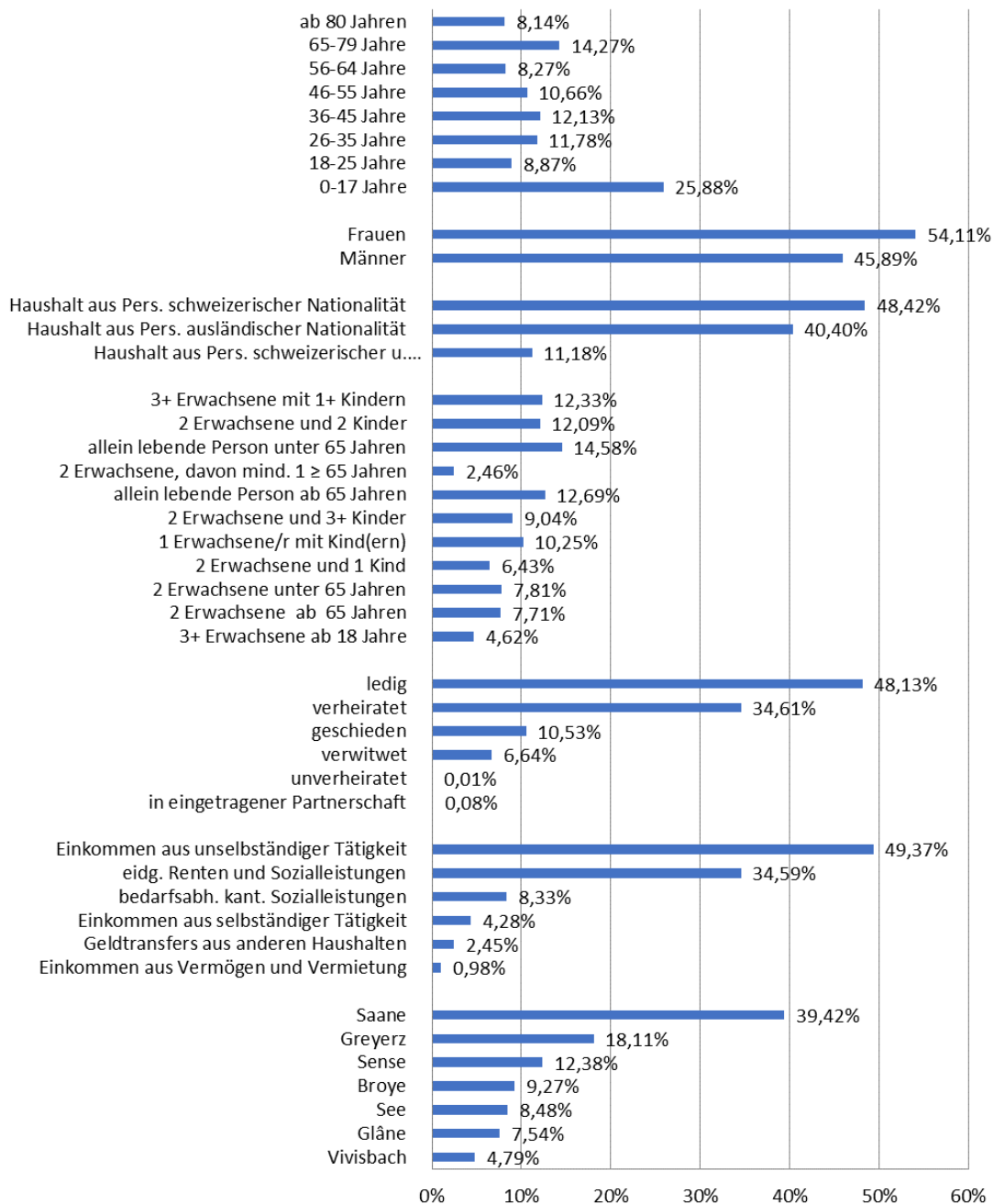


Tabelle 20 schlüsselt die Armutsrisikoquote, d. h. den prozentualen Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen auf.

Tabelle 20

Verteilung der armutsgefährdeten Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=25'208



Zwischen 2011 und 2019 sank die Armutsrisikoquote von 10 % auf 8,55 %. Am stärksten armutsgefährdet sind Haushalte mit einer erwachsenen Person und einem oder mehreren Kindern (Einelternfamilien), die immer noch einen Drittel der armutsgefährdeten Haushalte ausmachen. In 92 % der Fälle sind es Frauen, die Einelternfamilien vorstehen.

Mehr als jedes zehnte Kind in unserem Kanton ist armutsgefährdet. Verheiratete Personen bleiben die am wenigsten armutsgefährdete Gruppe. Es sei aber daran erinnert, dass die Scheidungsrate im Vergleich mit anderen Kantonen in unserem Kanton in den letzten Jahren stark gestiegen ist.

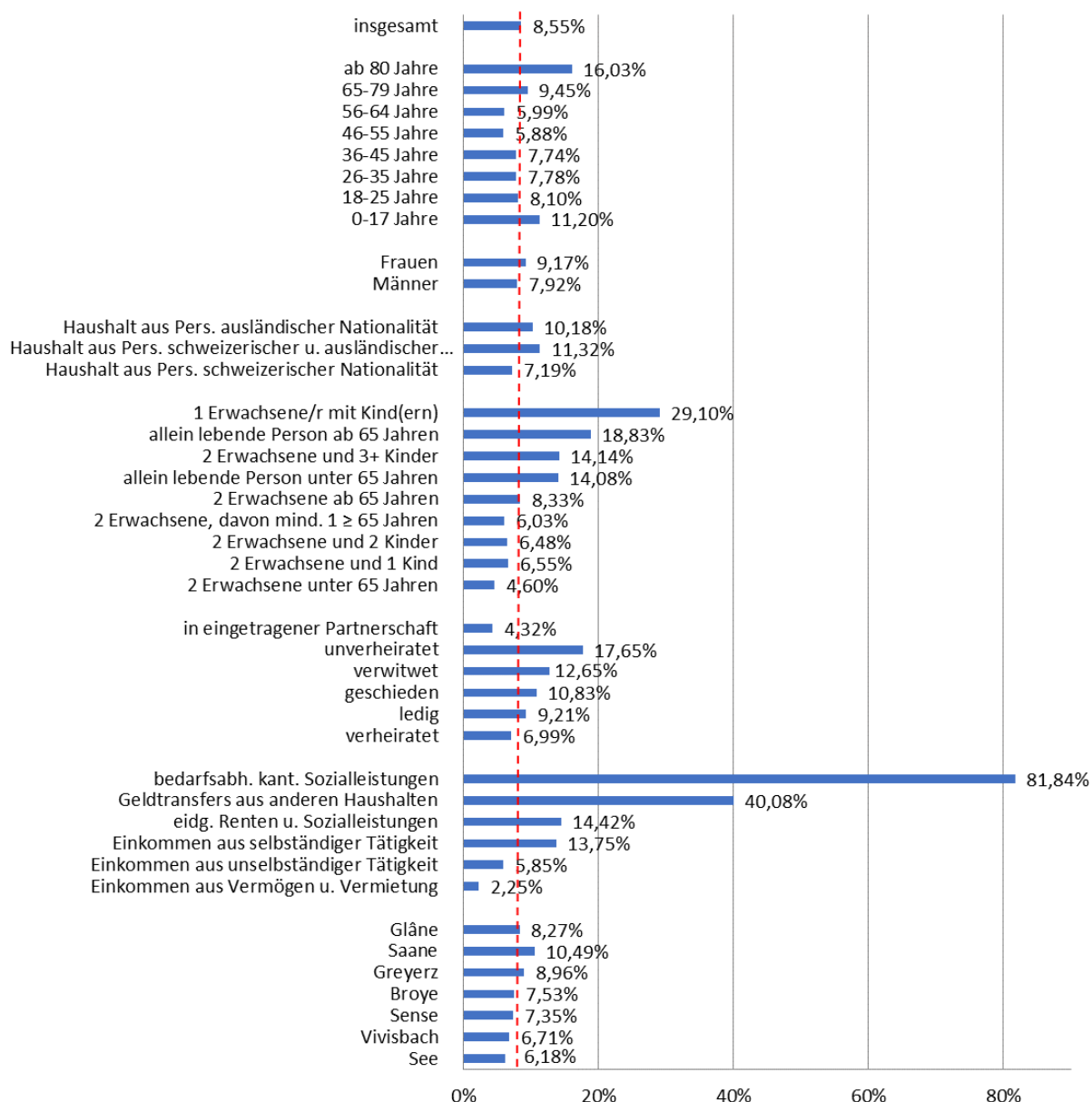
2019 waren knapp 81,84 % der Personen mit bedarfsabhängigen kantonalen Sozialleistungen armutsgefährdet. 2011 waren es 90 %.

Die Armutsrisikoquote sinkt in allen Bezirken. Im Greyerzbezirk sinkt sie am langsamsten. Dieser ist neu nach dem Sensebezirk (2011 war es der Glânebezirk) der am zweitstärksten armutsgefährdete Bezirk.

Die folgende Tabelle schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der armutsgefährdeten Bevölkerung auf.

Tabelle 21

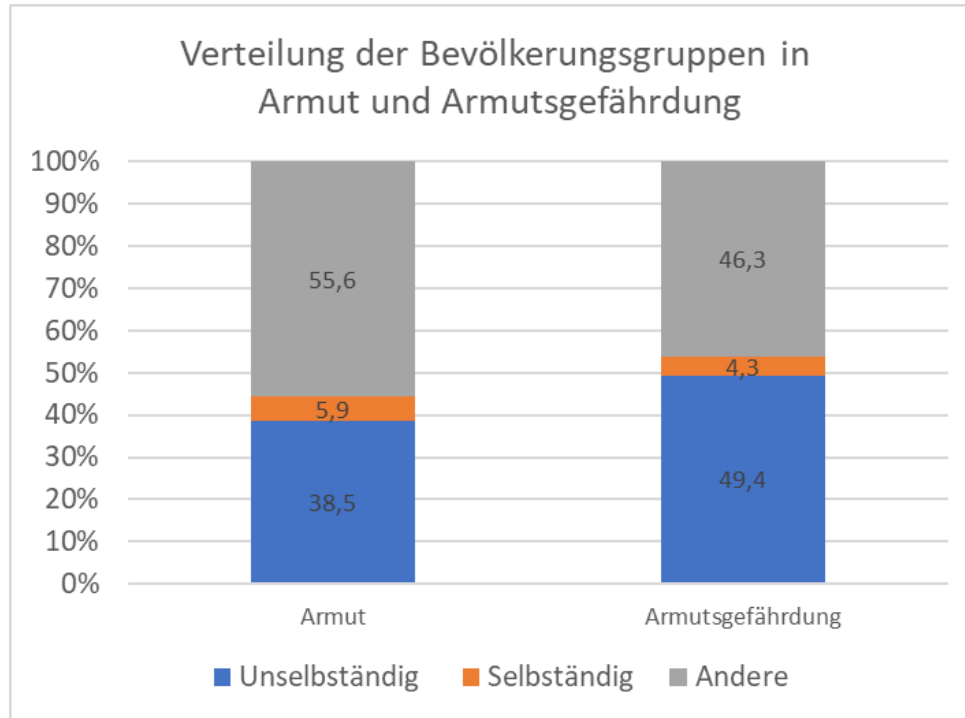
Armutsrisikoquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=25'208



2019 waren 25 208 Personen armutsgefährdet, während es 2011 noch 25 518 waren. Trotz dieses Resultats wird festgestellt, dass die Armutsrisikoquote in allen Altersgruppen steigt, ausser bei den jungen Erwachsenen (18-25) und den Kindern (0-17). Letztere stellen dennoch weiter einen Viertel der armutsgefährdeten Bevölkerung dar. Es wird ein deutlicher Anstieg des Anteils der Haushalte mit ausländischen Staatsangehörigen festgestellt, der von 22,1 % auf 40,40 % steigt. Die Anteile nach Zivilständen (verheiratet, ledig, verwitwet usw.) sind stabil.

Eine Anstellung schützt nicht immer vor Armut oder vor dem Armutsrisiko. Wie 2011 lebt mehr als die Hälfte der armutsgefährdeten Freiburgerinnen und Freiburger 2019 in einem Haushalt, dessen Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit stammt (unselbständige Tätigkeit 49,4 % und selbständige Tätigkeit 4,3 %).

Tabelle 22



3.5 Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist seit dem letzten Bericht ein Armutsfaktor im Kanton Freiburg geblieben. Dies spiegelt sich insbesondere im hohen Anteil an arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden, die ungefähr einen Drittel ausmachen. Dieser Prozentsatz, der in der Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS ersichtlich ist, ist seit bald zwei Jahrzehnten stabil.

Im zweiten Kapitel haben wir daran erinnert, dass die Arbeitslosenquote während der pandemiebedingten Krise stark angestiegen ist und im Januar 2021 in unserem Kanton rekordhohe 3,9 % erreicht hat (auf nationaler Ebene stieg diese Quote während dieser Zeit nie über 3,7 %). Die wirtschaftliche Erholung führte zu einem Sinken der Arbeitslosenquote, die aktuell leicht über dem Schweizer Durchschnitt liegt.

Eine weitere Kennzahl ist die Langzeitarbeitslosigkeit, von der alle Personen betroffen sind, die länger als ein Jahr Arbeitslosenentschädigung beziehen. Die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit drücken sich oft durch verminderte Beschäftigungschancen, tiefere Löhne, wenn Betroffene eine Stelle finden, und Beeinträchtigungen auf sozialer und gesundheitlicher Ebene aus. Im Allgemeinen sind ältere Arbeitslose häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Fast 25 % der über 50-jährigen Stellensuchenden war 2020 bereits länger als ein Jahr arbeitslos, während es bei den Arbeitslosen unter 50 knapp 11 % waren³⁶. Das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit steigt ab 55 Jahren deutlich. Zwischen 25 und 54 Jahren nimmt der Anteil an Langzeitarbeitslosen alle fünf Jahre um 2 bis 4 Prozentpunkte zu, zwischen 55 und 59 Jahren steigt dieser Anteil um 5,5 Prozentpunkte und ab 60 Jahren um 13 Prozentpunkte³⁷.

³⁶ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Langzeitarbeitslosigkeit*, Bericht 2020, S. 4, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> abgefragt am 12. Juli 2023.

³⁷ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Langzeitarbeitslosigkeit*, Bericht 2020, S. 4, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> abgefragt am 12. Juli 2023.

3.6 Sozialhilfe

Als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit liefert die Sozialhilfe wertvolle Hinweise zur sozialen Situation und Armut im Kanton. Ihr Ziel besteht in der Sicherstellung des Existenzminimums und in der Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit sowie in der Eingliederung bedürftiger Personen. Sie spielt eine wichtige Rolle für den sozialen Zusammenhalt.

Das letzte Auffangnetz wird jedoch von den Personen, die darauf Anspruch hätten, nicht immer beansprucht. Während die meisten Studien auf eine Zunahme der Armut in der Schweiz hinweisen, ist die Zahl der Sozialhilfedossiers rückläufig. Dieser Trend zeichnet sich in den meisten Kantonen ab und macht auch in Freiburg keine Ausnahme.

Tabelle 22 gibt Aufschluss über die Entwicklung der materiellen Nettohilfe, die zwischen 1995 und 2022 gewährt wurde. Der letzte Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg stützte sich auf die Steuerdaten von 2011, der vorliegende Bericht stützt sich auf die Steuerdaten von 2019. In dieser Zeitspanne wird festgestellt, dass die materielle Hilfe bis 2014 schrittweise zunimmt. Nach diesem Jahr stabilisieren sich die Beträge bis 2019, und dies trotz der Erhöhung des Grundbedarfs im Jahr 2017. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für eine alleinlebende Person wurde von 977 Franken auf 986 Franken angehoben. In den Jahren 2020, 2021 und 2022 sinkt die materielle Nettohilfe, wobei der Rückgang im Jahr 2022 besonders markant war. Dies erklärt sich zu einem grossen Teil durch den Erhalt verschiedener Hilfen des Bundes und des Kantons als Reaktion auf die Wirtschaftskrise infolge der Coronapandemie.

Die Informationen, die insbesondere über die Anlaufstelle für die soziale Information und Beratung *Freiburg für alle* und die Partner in der Praxis (s. Kapitel 4.3) erhalten wurden, zeigen indes, dass ein grosser Teil der Personen es vorzieht, keine Sozialhilfe zu beziehen. Kurz gesagt ist die Tatsache, dass das letzte Auffangnetz des Sozialwesens weniger in Anspruch genommen wird, kein Hinweis auf einen Rückgang der Armut, sondern vielmehr symptomatisch für eine immer komplexere Armut, die den Hilfsdispositiven manchmal durch die Maschen geht.

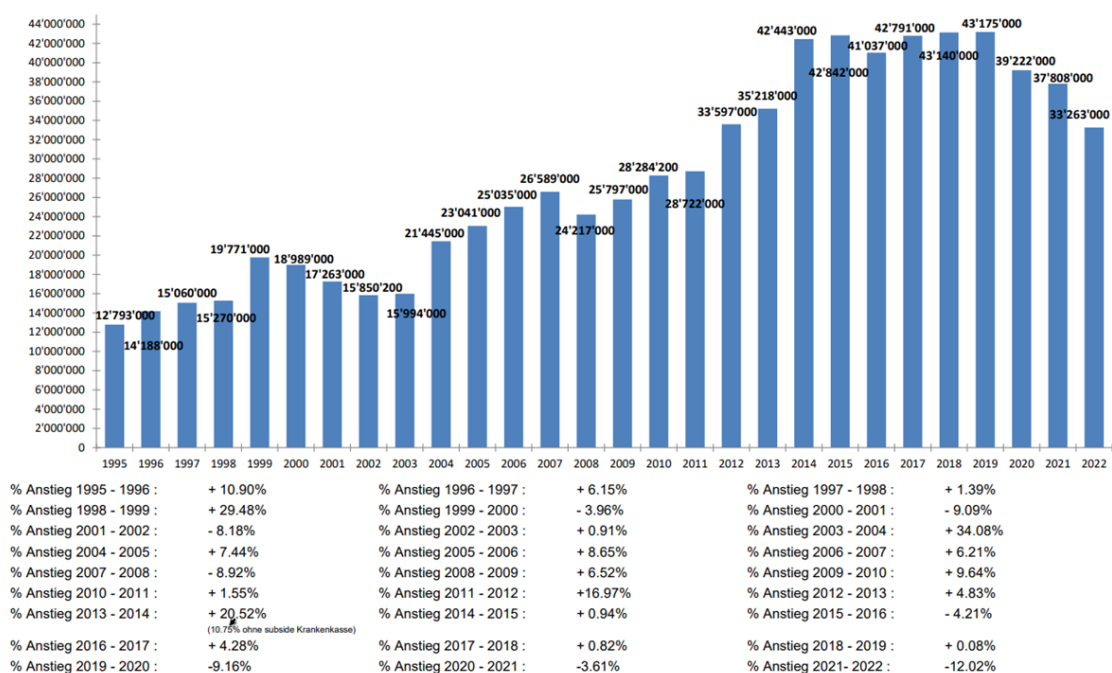
Tabelle 23

Entwicklung der materiellen Hilfe (Netto)

1995 - 2022

- Vor Aufteilung Staat/Gemeinden und andere

- Persönliche Rückerstattungen sind berücksichtigt



3.7 Sozialtransfers

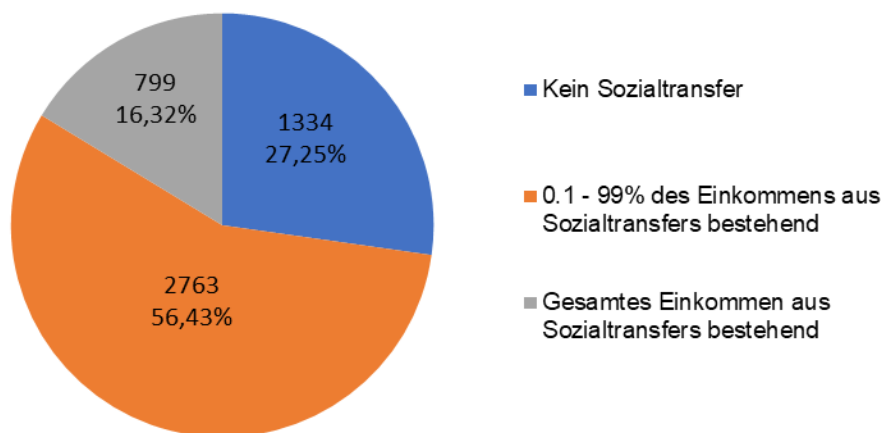
Im letzten Bericht wurden die Sozialhilfedaten mit den Steuerdaten verglichen. Dadurch konnte ermittelt werden, wie viele Sozialhilfebeziehende trotz der materiellen Unterstützung durch die Sozialhilfe unter der Armutsgrenze leben. Der Abgleich der Daten von 2019 führt zu folgendem Ergebnis: Von den 6513 Personen unter der Armutsgrenze erhalten 1617 Sozialhilfe. Dieses Ergebnis entspricht jenem, das mit den Daten von 2011 beobachtet wurde, und die Hypothesen bleiben die gleichen:

- > die Steuerdaten stützen sich auf Jahreseinkommen, während die Sozialhilfe monatlich erteilt wird;
- > einige Personen, die sich unter der Armutsgrenze befinden, wurden materiell von der Sozialhilfe unterstützt, beispielsweise zwischen zwei Anstellungen;
- > die Armutsgrenze stützt sich auf durchschnittliche Mieten und nicht auf die effektiven Beträge;
- > die Anwendung einer Sanktion kann ebenfalls dazu führen, dass das verfügbare Einkommen einer sozialhilfebeziehenden Person unter der Armutsgrenze liegt.

Bei der Betrachtung des Anteils der Sozialtransfers im Budget der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen (Tabelle 24) wird ersichtlich, dass mehr als ein Viertel von ihnen (27,25 %) keinerlei Sozialtransfers erhalten. 2011 waren es 16,6 %. Bei 56,43 % dieser Personen besteht ein Teil des Budgets aus Transferleistungen, die auf 0,1 % bis 99 % belaufen. Bei den restlichen 16,32 % stellen die Transferleistungen sogar das gesamte Einkommen dar.

Tabelle 24

Verteilung der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Einkommen, 2019 (N=4'896)



Folglich und wie bereits im ersten Bericht festgestellt, schützt der Bezug von Transferleistungen nicht automatisch vor Armut. Diese Elemente zeigen zwei unterschiedliche Realitäten auf. Einerseits entspricht die Situation von drei Viertel der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, teilweise einer versteckten Armut, da sie bestimmte Transferleistungen erhalten. Diese Realität entspricht einem System, in dem die meisten Leistungen nicht darauf abzielen, das Existenzminimum zu gewährleisten. Andererseits kann die Situation der 1334 armutsbetroffenen Personen, die keinerlei Transferleistungen erhalten, als versteckte Armut bezeichnet werden. 2011 waren es noch 921 Personen. Diese Realität führt uns zum Problem des Nichtbezugs der Leistungen, das sich zu verschärfen scheint. Der Nichtbezug kann erhebliche Auswirkungen haben, wie die Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Bedingungen, Überschuldung, Verlust der Wohnung oder Auswirkungen auf die Kinder.

3.8 Wohnen

Die Wohnsituation ist untrennbar mit der Armut verbunden, haben doch die betroffenen Personen oft Mühe, eine geeignete und bezahlbare Unterkunft zu finden. In der Schweiz machen die Wohnkosten einen grossen Teil des Haushaltsbudgets aus, was bei armutsgefährdeten Personen umso mehr gilt. Eine vom Bundesamt für Wohnungswesen bestellte Studie zu den finanziellen Beiträgen der Sozialdienste an die Wohnkosten zeigt, dass der übernommene Mietanteil seit 2013 in der Sozialhilfe um ungefähr 25 % und bei den Ergänzungsleistungen um fast 20 % gestiegen ist³⁸.

Im Kanton Freiburg nimmt der Prozentsatz der Mietenden zu und liegt aktuell bei 52,7 %³⁹ (2013: 49,6 %). Die Wohneigentumsquote liegt bei 41,4 %⁴⁰ und liegt somit über dem Schweizer Durchschnitt von 36,3 %. Zwischen 2010 und 2021 stiegen die Freiburger Mieten durchschnittlich um 10,28 %. Dreizimmerwohnungen verzeichneten mit 12,2 % in zehn Jahren die grösste Teuerung⁴¹. Im letzten Bericht wurde aufgrund der stetig steigenden Mietpreise eine Verschlechterung der Situation der Mietenden festgestellt. Dieser Trend setzte sich in den letzten Jahren fort.

2022 hat die Sozialberatung von Caritas Freiburg mit über 80 000 Franken Mieten finanziert. Bei den Begünstigten der Caritas Freiburg ist der Unterstützungsbedarf im Wohnbereich am höchsten, dicht gefolgt von der Finanzierung der Krankenkassenprämien⁴².

Bei den Personen ohne festen Wohnsitz hat die Notschlafstelle *La Tuile* 2022 eine starke Zunahme ihrer Zahl beobachtet. Das ganze Jahr hindurch wurden 618 Personen untergebracht, was im Vergleich mit 2021 eine Zunahme von 25 % darstellt. Die Zahl der Übernachtungen hat sich jedoch stabilisiert. Der Verein erklärt das Phänomen dadurch, dass die Notschlafstelle in erster Linie für kurze Aufenthalte vorgesehen ist, um eine zunehmende Prekarisierung der Situationen zu verhindern. Er bemerkt zudem einen Anstieg der ausserkantonalen Übernachtungsgäste, die an andere Orte weiterziehen⁴³.

In seinem Jahresbericht 2022 verzeichnete der Verein und Tageszentrum *Banc Public* eine Rekordbesucherzahl für Dezember. Während des ganzen Jahres wurden insgesamt 23 238 Mahlzeiten serviert, was einer Zunahme von fast 50 % im Vergleich mit 2021 darstellt. Die Zahl der Durchgänge belief sich auf 30 546; 2021 waren es 22 567⁴⁴.

Seit der letzten Ausgabe dieses Berichts beteiligte sich der Staat Freiburg an der Schaffung eines Wohnungs- und Immobilienmonitors für den Kanton Freiburg, dessen Ziel in der Entwicklung eines Referenzinformationssystems für strategische Entscheide zum Freiburger Immobilienmarkt besteht. Dank dem Monitor können zudem proaktive Massnahmen vorgeschlagen werden, um zukünftigen Herausforderungen zu begegnen.

Mit den von den Gemeinden gelieferten Daten erfasste das BFS am 1. Juni 2022 im Kanton Freiburg 2851 Leerwohnungen. Der Leerwohnungsbestand sank von 1,8 % im Jahr 2021 auf 1,77 % im Jahr 2022. Die vom BFS gelieferten Zahlen unterscheiden sich von jenen des Wohnungs- und Immobilienmonitors, die von der Hochschule für Wirtschaft gesammelt werden. Die Immobilienfachpersonen sind der Ansicht, dass die Zahlen des Monitors der Realität des Immobilienmarkts im Kanton besser entsprechen.

³⁸ Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), *Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen*, Online: <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut/publikationen-bwo/bedarfsabaengige-sozialleistungen.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

³⁹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bewohnte Wohnungen nach Bewohner*typ und Wohneigentumsquote, nach Kanton. Jahr 2021*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnerverhaeltnisse/mieter-eigentuemer.assetdetail.24129039.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Durchschnittlicher Mietpreis in Franken nach Zimmerzahl und Kanton*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/mieten/struktur.assetdetail.24129085.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴² Caritas Freiburg, *Jahresbericht 2022*.

⁴³ La Tuile, *Statistiques de fréquentation. Population de la Tuile en 2022*, Online: <https://la-tuile.ch/statistiques-annuelles/>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴⁴ Banc Public, *Tageszentrum, Jahresbericht 2022*.

3.9 Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen

Der Vergleich der Steuerdaten von 2011 und 2019 zeigt Konstanten, aber auch einige Veränderungen auf. Diese Konstanten und Veränderungen werden in der Folge zunächst unter dem Gesichtspunkt der Einkommen und anschliessend unter dem Gesichtspunkt der Vermögen zusammengefasst.

Was die Einkommen betrifft, zeichnen sich Tendenzen ab. So wird festgestellt, dass sich **das Bruttomedianeinkommen der Freiburger Haushalte praktisch nicht verändert hat** und sich 2019 auf 8372 Franken monatlich beläuft. Das Erwerbseinkommen macht immer noch den Hauptteil des Bruttoeinkommens aus. Wie 2011 wird fast ein Viertel des Einkommens für obligatorische Ausgaben aufgewendet. Weitere Feststellung: **Das Bruttomedianeinkommen der Haushalte im 5. Quintil ist fünfmal höher als jenes der Haushalte im 1. Quintil.** Die Solidarität wirkt sich weiter hauptsächlich an den Rändern der Einkommensverteilung aus, wo die (positiven oder negativen) Unterschiede zwischen primärem und verfügbarem Einkommen am grössten sind.

Die Analyse der Einkommen offenbart zudem bestimmte Veränderungen. Proportional wird ein **Rückgang der Erwerbseinkommen** festgestellt. Ausserdem ist der Anteil der eidgenössischen Renten und Sozialleistungen am Bruttoeinkommen insgesamt leicht von 15,6 % auf 17,8 % gestiegen. **Dank den Sozialtransfers wird die Ungleichverteilung um 18,6 % (2011: 12 %) gesenkt. Diese haben aber bei Personen an Bedeutung gewonnen, die mitten im Erwerbsleben stehen.** Es wird zudem eine verschärfte finanzielle Anfälligkeit der alleinlebenden Personen im Rentenalter festgestellt. Zwischen 2011 und 2019 ging ihr Einkommen um 23,3 % zurück. Es sei angemerkt, **dass 2019 27,25 % der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe bezogen, keine Sozialtransfers erhielten (2011: 16,6 %).**

Beim Vermögen fallen die Ähnlichkeiten zwischen den Resultaten von 2011 und 2019 auf. **Das Vermögen von mehr als der Hälfte der Freiburger Haushalte bleibt bei null oder weniger als 60 000 Franken.** Andererseits verteilt sich nahezu ein Drittel des Gesamtvermögens im Kanton (30,8 %) auf 0,7 % aller Haushalte. Ausserdem **ist 80 % des Gesamtvermögens in den Händen von wenig mehr als 10 % der Bevölkerung.** Diese Realität blieb in den letzten Jahren stabil.

Zwischen 2011 und 2019 ist sowohl die Armutsquote als auch die Armutsrisikoquote gesunken. Erstere sank von 3 % auf 2,7 % und Letztere von 10 % auf 8,55 %. Beide Quoten waren aber 2017 noch niedriger und der Aufwärtstrend könnte sich in einer nächsten Analyse bestätigen. Auch wenn diese Resultate auf den ersten Blick erfreulich scheinen, bilden sie die in der Praxis beobachtete Realität nicht ab, **wonach die Zahl der armutsbetroffenen Personen im Kanton steigt. Die Armut nimmt nämlich weniger schnell zu als die Bevölkerung.** Einige Faktoren tragen zur zunehmenden Armutsgefährdung bestimmter Haushalte bei. **Die Anwesenheit von Kindern im Haushalt ist ein grosser Risikofaktor,** insbesondere für Einelternfamilien, die weiter einen Drittel der armutsgefährdeten Haushalte ausmachen.

Die Erwerbslosenquote und die Armutsquote sind zwar eher stabil bzw. leicht rückläufig, bilden aber die zunehmenden prekären Situationen nicht ab. Indikatoren wie die Langzeitarbeitslosigkeit wiederum offenbaren die **Komplexität der von verschiedenen psychosozialen Problemen erschwerten Situationen.** Es wird zudem festgestellt, dass **Personen – gewollt oder ungewollt – durch die Maschen der Dispositive fallen.** Schliesslich **bleiben die steigenden Krankenkassenprämien und Wohnkosten eine grosse Sorge für einkommenschwächere Haushalte.** Die Höhe der Miete ist manchmal der Grund, dass ein Haushalt unter oder über die Grenze des Existenzminimums rutscht. In Anbetracht der Inflation ist die Mietzinserhöhung immer häufiger ein Problem.

4 Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse

Auch wenn alle Bevölkerungsgruppen unter der Coronapandemie litten, traf sie die Verletzlichsten am stärksten und führte zur Aufdeckung prekärer Verhältnisse, die bis anhin nicht oder kaum sichtbar waren oder wenig sichtbar gemacht wurden. Die sozialen Auswirkungen der Krise sind zahlreich. Selbst wenn Einbussen oder der Ausfall von Einkommen sowie die Ernährungsunsicherheit die direktesten und flagrantesten Konsequenzen sind, müssen auch andere Auswirkungen, die schwerer fassbar sind – weil sie wie die schrittweise Verschärfung der sozialen Ungleichheiten schwer bezifferbar sind – aufgedeckt werden, um jene Personen bestmöglich zu unterstützen, die sich zwar über Wasser halten können, aber stark armutsgefährdet sind. Dieses Kapitel beleuchtet die Auswirkungen der Krise, indem es die verschiedenen heute verfügbaren Informationen zusammenträgt. Denn die Gesundheitskrise enthüllte nicht nur die prekären Verhältnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen, sondern auch die Schwächen des Hilfsdispositivs.

4.1 Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken

Zwar waren die Gesundheitsdaten schnell verfügbar und ein wichtiges Hilfsmittel bei der Nachverfolgung und Bewältigung der Krise, aber die Informationen zur Entwicklung der sozialen Situation und der Armut liessen auf sich warten. Sie sind auch heute noch lückenhaft und unsicher. Selbstverständlich gibt es Indikatoren, die als Standards bezeichnet werden können, wie die Arbeitslosen- oder die Sozialhilfequote, aber diese Zahlen sagen nichts über die soziale Situation eines ganzen Teils der Bevölkerung aus, der sich ausserhalb dieser Dispositive bewegt. Diese Situation bleibt unbekannt und stark unterdokumentiert, obwohl solche prekären Verhältnisse paradoxerweise durch die Krise stark mediatisiert wurden. Das Problem der Grenzen der Statistiken und der quantitativen Daten bei der Abbildung der sozialen Realität ist nicht neu. Es wurde in der Tat betont, namentlich im einzigen aktuell verfügbaren Werk zur Sozialpolitik während der Pandemie⁴⁵, dass der Datenmangel angesichts der Notwendigkeit, die Sozialhilfe umzustrukturieren und der gegenseitigen Unterstützung durch Vereine mehr Platz einzuräumen, um den Existenzbedarf der betroffenen Bevölkerungsgruppen rasch abzudecken, ein Hindernis darstellt⁴⁶.

Es fehlen also nicht nur Daten, die trotz allem verfügbaren Daten stossen auch an ihre Grenzen. Die Hilfswerke sind sich zwar einig, dass die Prekarität und die Armut zunehmen; aber die Sozialhilfestatistiken zeigen einen Rückgang der Begünstigten. Die Armutsquote ihrerseits bleibt stabil und wurde laut den letzten Veröffentlichungen des BFS wenig von der Pandemie beeinflusst. Die im vorstehenden Kapitel vorgestellten Zahlen sind typisch für die Beeinträchtigung der klassischen Armutsindikatoren: Sie scheinen der Realität nicht mehr zu entsprechen. Die Gesellschaft interpretiert die Armut in der Schweiz laut dem jüngsten Bericht der NGO *ATD Vierte Welt* falsch und versteht sie nicht⁴⁷. Über die Armut ist wenig bekannt, was dazu führt, dass das Hilfsdispositiv nicht sachgemäss ist. Die soziale Mindestsicherung gilt als zu niedrig, und Personen, die sich über diesen Grenzen befinden, leiden mehr oder weniger stark unter den steigenden Lebenshaltungskosten betroffen.

Diese Feststellungen werfen Fragen auf und erfordern das Sammeln möglichst vieler Informationen, die über andere Kanäle als jene der normalerweise verwendeten Daten erhalten werden, um die soziale Realität zu ermitteln. Die in den nachstehenden Unterkapiteln präsentierten Informationen wurden dank *Freiburg für alle* aus der Nutzung der im Rahmen der WMPA-COVID-19 gewährten Unterstützung wie auch von Akteurinnen und Akteuren in der Praxis erhalten. Aus diesen Informationen kristallisieren sich Schlüsselthemen heraus, um die soziale Situation und die Armut zu erfassen: der Nichtbezug von Sozialleistungen und die Zugänglichkeit der Leistungen sowie die Problematik von Personen in prekären Verhältnissen, obwohl sie über den Richtsätzen der Sozialhilfe oder anderer Sozialleistungen sind. Diese Personen können als «treibend» bezeichnet werden: Sie können sich gerade noch über

⁴⁵ Rosenstein E. & Mimouni S. (Hrsg.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genf und Zürich, 2022.

⁴⁶ Der Platz und die Rolle der Vereine im Dispositiv zur Bekämpfung der Armut wird im fünften Kapitel behandelt.

⁴⁷ ATD Vierte Welt Schweiz, *Beziehungen zwischen Institutionen, der Gesellschaft und Menschen in Armut in der Schweiz: eine Gewalterfahrung, die weitergeht*, April 2023.

Wasser halten. Dieses Überwasserhalten ist ein täglicher Kampf, um nicht unterzugehen und in die Armutsspirale einzutauchen.

4.2 Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen

Freiburg für alle ist eine Anlaufstelle für die soziale Information und Beratung (Familie, Sozialleistungen, Arbeit, Gesundheit usw.). Seit über zehn Jahren bietet sie der gesamten Freiburger Bevölkerung kostenlos allgemeine Informationen ohne Terminvereinbarung. Sie verfügt über eine anonyme und vertrauliche Beratung sowie über eine bedarfsorientierte persönliche Hilfe.

Das Team von *Freiburg für alle* besteht aus ausgebildeten Sozialarbeitenden. Zwischen Januar 2021 und März 2023 sammelte das Team im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen der Hochschule für soziale Arbeit und dem Kantonalen Sozialamt systematisch Daten zu den Situationen der Personen, die telefonisch, per E-Mail oder direkt vor Ort mit einem Gespräch die Unterstützung von *Freiburg für alle* in Anspruch nahmen. So wurden knapp 3000 Gespräche erfasst. Da sich einige Personen mehrmals an *Freiburg für alle* wenden, entspricht diese Stichprobe der Situation von ungefähr 2000 Personen. Die anonymen Daten sind eine wertvolle Informationsquelle zur Situation der Personen in prekären Verhältnissen und namentlich jener, die gewollt oder ungewollt eine Hilfe nicht beantragen, auf die sie möglicherweise Anspruch hätten.

Zwei Drittel der Gespräche fanden vor Ort am Schalter statt, während knapp ein Drittel telefonisch durchgeführt wurde. Nur 6,4 % des Austauschs erfolgte elektronisch. Die Mehrheit der Gespräche wurde auf Französisch geführt, ungefähr 10 % auf Deutsch oder in einer anderen Sprache, im Normalfall auf Portugiesisch oder Englisch. 55 % der Personen waren Frauen. Die meistbetroffene Alterskategorie ist jene zwischen 20 und 50 Jahren, das heisst erwerbstätige Personen. 10 % der Personen waren über 60 Jahre alt. Die jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) machten weniger als 15 % aus. Während die meisten Personen, die sich an *Freiburg für alle* wandten, ausländische Staatsangehörige waren (57 %), kehrt sich dieser Trend bei den Seniorinnen und Senioren um, von denen die meisten Schweizerinnen und Schweizer waren.

Die Daten zeigen, dass jede zweite Person, die sich an *Freiburg für alle* wandte, keine Sozialtransfers erhält. Bei näherer Betrachtung der Daten zeigt sich, dass ein grosser Teil dieser Personen aber Anspruch auf Leistungen hätte. Dies gilt insbesondere für ältere Personen, welche die Ergänzungsleistungen zur AHV nicht beziehen, auf die sie Anspruch hätten. Diese Realität offenbarte sich auch in einem vor kurzem veröffentlichten Bericht der Pro Senectute⁴⁸, der besagt, dass jede sechste pensionierte Person im Kanton Freiburg, wie auch in der restlichen Schweiz, die Hilfen nicht beantragt, auf die sie Anspruch hat. Der Hauptgrund für den Nichtbezug sei ganz einfach, dass die betroffenen Personen nicht wüssten, dass es diese Hilfen gibt. Auch der Verwaltungsaufwand hält viele Pensionierte davon ab, ein solches Verfahren einzuleiten. Schliesslich gibt es auch eine moralische Barriere – die Angst davor, was die andern denken, wenn man vom Staat abhängt –, die diese Entscheidung beeinflusst.

Der Nichtbezug betrifft auch Personen im Erwerbsalter, die ausgesteuert sind, von ihrem Ersparnen gelebt haben und statt Sozialhilfe zu beantragen lieber ihr Netzwerk um Hilfe fragen oder sich sogar verschulden. Diesbezüglich stellt der Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg 2022 eine gewisse Stabilität seiner Tätigkeiten fest, seit Anfang 2023 jedoch eine Zunahme. Es gibt mehr Anfragen in Zusammenhang mit der Entschuldung und unbezahlten Rechnungen. Die gleiche Feststellung wird in den entsprechenden Diensten der anderen Kantone gemacht.

Die von *Freiburg für alle* gesammelten qualitativen Daten zeigen, dass die Hauptfaktoren für den Nichtbezug der Sozialhilfe Befürchtungen in Zusammenhang mit der Aufenthaltsbewilligung sind, dies aufgrund der Verschärfung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, oder Befürchtungen aufgrund der Rückerstattung der Sozialhilfe (Angst vor der Verschuldung bei der öffentlichen Hand) und die Schwierigkeiten aufgrund des Verwaltungsverfahrens. Bezüglich des letzten Punkts verweisen die Daten darauf, dass über ein Drittel der Personen beim Zugang zur Information Schwierigkeiten hat. Bei den Personen, die überhaupt keine Hilfe beziehen, ist dieser Anteil noch höher. Die Hälfte von Ihnen zieht es vor, nicht am Schalter vorzusprechen und

⁴⁸ Gabriel R., Koch U., Meier G. & Kubat S., *Altersmonitor der Pro Senectute: Nichtbezug von Ergänzungsleistungen in der Schweiz*, Teilbericht 2. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2023.

stattdessen telefonisch beraten zu werden. Dieses Phänomen ist symptomatisch für den Nichtbezug, da sich die Personen nicht exponieren wollen. Es sind auch diese Personen, die teilweise keinesfalls persönlich beim Sozialdienst vorstellig werden wollen. Eine aktuelle Studie, welche die Fachhochschule Bern in Basel durchgeführt hat, schätzt die dortige Nichtbezugsquote für 2020 auf 34 %⁴⁹. Die Spanne zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und den Beträgen zur Deckung der Grundbedürfnisse wird als Faktor zitiert, der die Wahrscheinlichkeit des Nichtbezugs am stärksten beeinflusst. Je kleiner die Spanne, umso höher ist das Nichtbezugsrisiko. So besteht bei Personen an der Schwelle zur Sozialhilfe, die zwar Anspruch, aber nur auf geringe Beträge hätten, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie keine Hilfe beantragen. Im Kapitel 4.3 wird das Thema dieser «treibenden» Personen angesprochen. Es sei zudem angemerkt, dass verschiedene Analysen betonen, dass der Zugang oder die Wahrung des Sozialleistungsanspruchs oft mit möglichen Sanktionen und Pflichten einhergeht (Beweis der eigenen Motivation, Fleiss bei der Stellensuche usw.), die ebenfalls Gründe für den Nichtbezug sein können⁵⁰.

Eine weitere interessante Information über die Personen, die keine Hilfe beziehen, ist die Tatsache, dass die Hälfte von ihnen erwerbstätig ist. Unter diesen Personen gibt es demnach viele *Working Poor*. Die am häufigsten genannten Bedürfnisse dieser Personen betreffen Budgetfragen und Verwaltungsaufgaben (Schreibdienst, Hilfe beim Ausfüllen von Formularen usw.).

Ungefähr 15 % der Gespräche bezogen sich auf familienpolitische Themen wie Bildung, Mutterschaft, Unterhaltsbeiträge, Betreuungslösungen, Trennung und häusliche Gewalt. Diese Fragen wurden in erster Linie von Frauen gestellt. Die Daten zeigen einen echten Bedarf nach sozialer Begleitung der Familien. Dies ist ein zentraler Punkt des Gesetzesentwurfs über die Ergänzungsleistungen für Familien, der in nächster Zeit im Parlament behandelt wird und voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.

4.3 Sichtbarmachen der «treibenden» Personen

Die Verordnung vom 3. Juni 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19) trat am 1. Juni 2020 in Kraft. Sie zielte auf die Unterstützung von zwei Personenkategorien ab, die besonders stark von der Coronakrise betroffen waren: bedürftige Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe im Sinne von Artikel 4 und 22a Sozialhilfegesetz (SHG) in Anspruch nehmen, und armutsgefährdete Personen gemäss Definition der Armutsrisikogrenze, die bereits im ersten Bericht verwendet wird und die sich in Kapitel 3.4 findet.

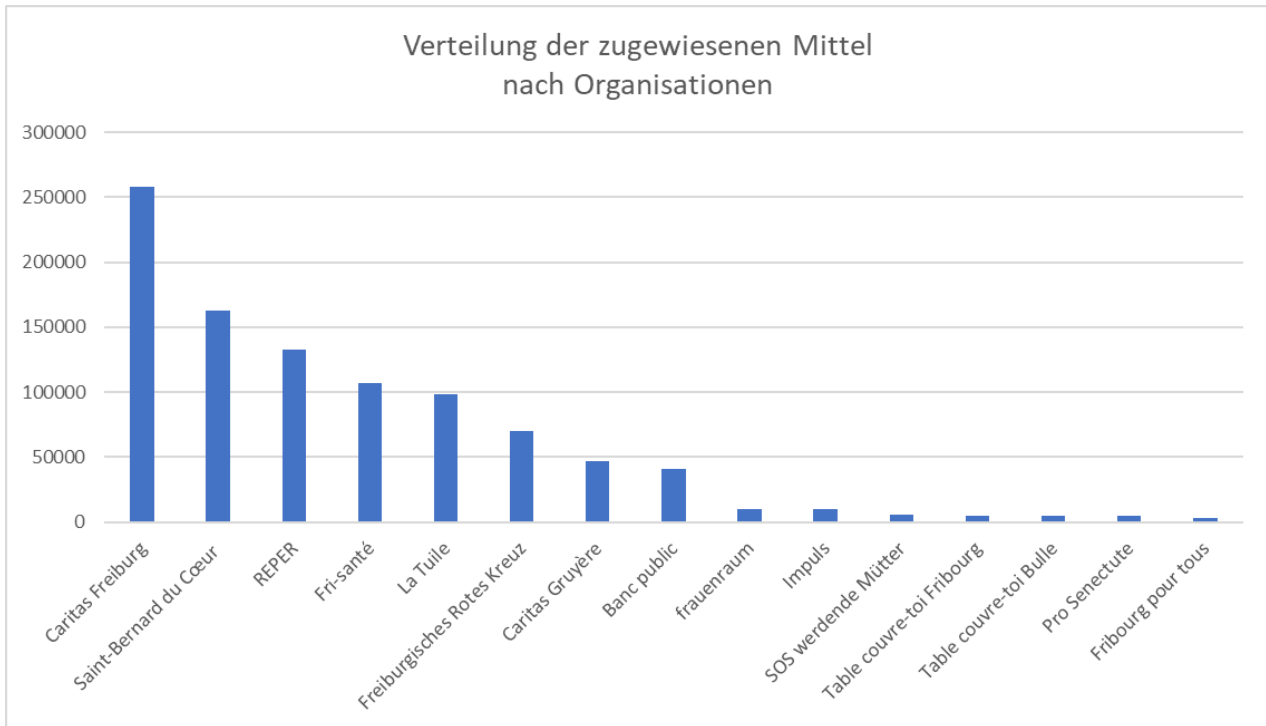
Dazu beschloss der Staatsrat des Kantons Freiburg, die bestehenden Partnerschaften mit den Einrichtungen und Netzwerken für gegenseitige Hilfe auszubauen und die Hilfe bei der Verteilung lebensnotwendiger Güter, bei der Information von Personen in prekären Verhältnissen und bei der Gewährung und Kontrolle der Finanzhilfen zugunsten von Personen in prekären Verhältnissen zu verstärken. Der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) d. h. dem Kantonalen Sozialamt (KSA) wurden 1 000 000 Franken zugesprochen. Das KSA wurde mit der Verteilung dieses Betrags in Form von A-fonds-perdu-Hilfen an Einrichtungen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe beauftragt. Das KSA erledigte diese Aufgabe gemäss den von der GSD erlassenen Anwendungsrichtlinien zur Verordnung WMPA-COVID-19 vom 3.6.2020.

Der Grossteil der über die WMPA-COVID-19 gewährten Mittel (64 %) wurde zugewiesen, damit die Institutionen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe die Verteilung lebensnotwendiger Hilfe an Personen, die sich aufgrund der Coronakrise in prekären Verhältnissen wiederfinden, sicherstellen konnten. Ein wenig mehr als ein Drittel diente der Ausrichtung und Überwachung der zugesprochenen Finanzhilfen (Zahlung von Rechnungen, Lebensmittelgutscheine usw.). Die restlichen 4 % wurden der Beratung von Personen in prekären Verhältnissen zugewiesen.

⁴⁹ Hümbelin O., Elsener N. & Lehmann O., *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020*, Berner Fachhochschule, 2023.

⁵⁰ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

Tabelle 25



Gemäss den Richtlinien der GSD und um Missbrauch zu verhindern, haben Caritas Freiburg und das Freiburgische Rote Kreuz die Kontrolle der gewährten Hilfen sichergestellt und das KSA darüber auf dem Laufenden gehalten. Die Analyse der Daten ermöglicht, einige Merkmale der von diesen beiden Organisationen 2021 im Rahmen der Coronakrise unterstützten Zielgruppe zu entschlüsseln.

- > Ein grosser Teil (78 %) der 2021 im Rahmen der Coronakrise finanziell von Caritas Freiburg oder vom Freiburgischen Roten Kreuz unterstützten Zielgruppe besteht aus Familien mit Kindern. 20 % sind alleinlebende Personen und 1 % Paare.
- > Die grosse Mehrheit (93 %) der unterstützten Personen verfügt über einen stabilen Aufenthaltsstatus. Knapp 40 % der Personen, die vom Freiburgischen Roten Kreuz oder von Caritas Freiburg 2021 im Rahmen der Coronakrise finanziell unterstützt wurden, verfügen über einen Ausweis B. Etwas mehr als ein Drittel besteht aus Schweizerinnen und Schweizern und fast ein Viertel der Personen verfügen über einen Ausweis C.
- > Der Grossteil (91 %) der von Caritas Freiburg und vom Freiburgischen Roten Kreuz verteilten Coronaunterstützung betraf einen Betrag zwischen 50 und 1000 Franken. 5 % der Haushalte erhielten zwischen 1001 und 2000 Franken, 3 % zwischen 2001 und 3000 Franken und 1 % zwischen 3001 und dem Maximum 5601 Franken. Dieser Maximalbetrag wurde einer Einelternfamilie gewährt, die zwischen Dezember 2020 und April 2021 insgesamt viermal unterstützt wurde.
- > 88 % der vom Freiburgischen Roten Kreuz und von Caritas Freiburg unterstützten Haushalte wurden nur einmal unterstützt, knapp 10 % erhielten zwei Hilfen. Die restlichen 3 % wurden drei- oder viermal unterstützt.
- > Die überwiegende Mehrheit der Unterstützung (85 %) wurde in Form von Lebensmittelgutscheinen gewährt, um die Personen bei ihren Einkäufen zu unterstützen. Dies bezeugt die Anfälligkeit des wirtschaftlichen Gleichgewichts dieser Personen, denen nach der Zahlung der Rechnungen kein Geld für die Deckung ihres Unterhalts blieb.
- > Fast 60 % der WMPA-Unterstützung wurden infolge eines Rückgangs (46,2 %) oder des Verlusts (11,9 %) des Einkommens aufgrund der Coronapandemie ausbezahlt. Bei 39,6 % war ein ungenügendes Einkommen der Grund. Es ist indessen nicht möglich, in Erfahrung zu bringen, ob das Einkommen bereits vor der Krise nicht ausreichte, oder ob es sich um eine Folge der Krise handelte.

Diese Ergebnisse lassen auf das Vorhandensein von Arbeitsarmut schliessen und sie veranschaulichen die wirtschaftlichen Situationen der Haushalte, die «in normalen Zeiten» knapp über der Armutsgrenze leben. Selbstständigerwerbende und Frauen (unabhängig von ihrer beruflichen Situation) sind bei den Nothilfebeziehenden überrepräsentiert. Die Tatsache, dass sich diese Personenkategorie auch heute noch nur knapp über Wasser halten kann, ist besorgniserregend. Das Problem erstreckt sich auf Personen, die einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, die bezüglich Meldepflicht und Arbeitsgenehmigung gegen das Recht verstösst, das heisst «schwarz» ausgeübt wird. Ihre Situation ist aufgrund des möglichen Lohndumpings und Ausnutzung durch das arbeitgebende Unternehmen besonders prekär, dies gilt aufgrund der Kürzung bzw. des Ausbleibens von Sozialleistungen, auf die sie mit einer regulären Arbeit Anspruch hätten, insbesondere auch langfristig⁵¹. Ebenfalls betroffen sind arbeitende Familien mit einem oder zwei Einkommen, die Mühe haben, über die Runden zu kommen. Diese haben keinen oder einen schlechten Zugang zu Sozialleistungen und laufen Gefahr, in einer Armutsspirale zu versinken: Zunächst, wie Vereine wie Caritas erklären, indem sie ihre Ersparnisse plündern, bevor sie an die Solidarität und gegenseitige Hilfe von Privaten und Familie appellieren und sich schlussendlich verschulden. Die Verschuldung senkt die Chancen auf einen Austritt aus der Sozialhilfe, da die Androhung von Betreibungen und Pfändungen den Personen keine Anreize gibt, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren⁵².

Besonders aussagekräftig ist ein Vergleich der Zahlen aus dem Vorpandemiejahr 2019 und von 2022, die von der Sozial- und Rechtsberatung von Caritas Freiburg erfasst wurden. 2022 betreuten diese Beratungsstellen 377 Situationen. 2019 waren es 217. Finanzhilfen wurden 2022 für 229 114 Franken gewährt, gegenüber 142 875 Franken im Jahr 2019. Demnach stiegen die monetären Hilfen um 60 % an.

Die von Caritas Freiburg unterstützten Personen befinden sich de facto über den Richtsätzen der Sozialhilfe, wenn auch in den meisten Fällen nur knapp darüber. Caritas Freiburg verweist zudem auf die Berücksichtigung der Mieten in der Berechnung der Sozialhilfe. Bei der ersten Kostenübernahme durch die Sozialhilfe wird zwar die vollständige Miete berücksichtigt, aber die Person ist verpflichtet, eine Wohnung zu suchen, deren Mietpreis den erlassenen Richtsätzen entspricht. Den Personen wird empfohlen, umzuziehen, um ihr Budget auszugleichen. Nicht alle Betroffenen befolgen diese Empfehlung. Ausserdem wird die Wohnungssuche durch Betreibungen oder Einträge im Strafregister erschwert.

Die meisten dieser Situationen zeichnen sich durch ein knappes Budget aus, das die Zahlung unvorhergesehener Ausgaben wie die Reparatur des Fahrzeugs, der Kauf einer Brille oder Zahnarztkosten verhindert. Die finanzielle Situation gilt als schwierig, wenn sie in der Einkommensspanne zwischen der Armutsgrenze und der Höhe der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV liegt⁵³. Die Gründe für eine solche schwierige finanzielle Situation, in der sich zahlreiche Haushalte befinden, sind struktureller Art. Die steigenden Mieten und Krankenkassenprämien belasten die Budgets stark. Der strukturelle Kostenanstieg ist ein häufiges Thema in den heutigen Debatten.

Caritas Freiburg beobachtet ausserdem einen Anstieg der Anzahl Personen, die in den staatlichen Hilfen nur wenige Auswege finden. Ein Beispiel dafür sind junge Erwachsene, deren Lebenslauf nicht mehr so linear verläuft wie früher, als Jugendliche nach dem Schulabschluss eine Ausbildung begannen und mit ungefähr 25 Jahren selbstständig lebten. Die Sozialberatung sieht sich mit immer mehr jungen Erwachsenen konfrontiert, die ihre Ausbildung abbrechen, wechseln oder nach ihrem 25. Altersjahr abschliessen. Für junge Erwachsene mit einem AHV- oder IV-Rentenzuschlag ist diese Situation noch problematischer. Diese Rentenzuschläge enden mit dem 25. Altersjahr, wie auch die Familienzulagen für die anderen Situationen. Ab 25 Jahren wird es schwierig, selber für eine Berufsbildung aufzukommen. In solchen Situationen sind die Eltern rechtlich nicht mehr verpflichtet, ihre Kinder zu unterstützen.

⁵¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit*, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁵² Mattes C., Knöpfel C., Schnorr V. & Caviezel Z., *In der Sozialhilfe verfangen – Hilfeprozess bei Armut, Sozialhilfe und Schulden*, Abschlussbericht der SNF-Studie, Muttenz, November 2022, S. 53.

⁵³ Sozialalmanach 2021, *Armut grenzt aus*, Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern, Januar 2021.

Das Tageszentrum *Banc Public* stellt ebenfalls eine Zunahme seiner Tätigkeit fest (siehe Kapitel 3.8). Der Verein bemerkt das Auftauchen neuer Bedürfnisse, insbesondere in Verbindung mit der Digitalisierung der Gesellschaft: «Während die Schalter noch nicht ganz verschwunden sind, werden Anträge in digitaler Form zum Standard. Da die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen mehr staatliche Unterstützung benötigen, sind sie de facto auch am stärksten mit dieser Vorgehensweise konfrontiert. Diese Bevölkerungsgruppen sind auch am schlechtesten ausgestattet und am wenigsten darauf vorbereitet, mit dieser zunehmenden Digitalisierung des sozialen Netzes umzugehen.»⁵⁴

Die Feststellungen der Vereine werden auch in den wenigen Studien aufgegriffen, die sich mit der Frage der Ungleichheiten und ihrer Entwicklung während und seit der Pandemie beschäftigen. Eine im Februar 2021 veröffentlichte Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF)⁵⁵ zeigt auf, dass Haushalte mit sehr tiefem Einkommen – laut Definition der Forschenden unter 4000 Franken – seit Beginn der Pandemie im Schnitt einen Einkommensrückgang von 20 % erlitten haben. Im Gegensatz dazu sank das Einkommen von Haushalten, deren Monatseinkommen zu den höchsten gehören – über 16 000 Franken – um 8 %. Reichere Haushalte reduzierten ihre Ausgaben vor allem, weil sie weniger Bedürfnisse und weniger Möglichkeiten hatten, Geld auszugeben. Diese Motive sind auch bei einkommensschwachen Haushalten wichtig, jedoch nicht nur: 11 % von ihnen gaben an, ihre Ausgaben gesenkt zu haben, weil weniger Geld zur Verfügung stand. Von den ärmsten Haushalten verschuldete sich jede neunte Person, um laufende Ausgaben zu decken. Dies hat zur Folge, dass die Ersparnisse der Haushalte mit tiefen Einkommen deutlich gesunken sind, während sie bei der Hälfte der Haushalte mit den höchsten Einkommen gestiegen sind. Knapp 40 % der Personen mit einem Einkommen von weniger als 4000 Franken gaben an, auf ihre Ersparnisse zurückgegriffen zu haben, um laufende Ausgaben zu decken. Dies ist in Bezug auf die Zunahme der Ungleichheiten nicht unbedeutend. Wie in den Kapiteln 3.2 und 3.3 erklärt, haben die Ungleichheiten bereits vor der Gesundheitskrise zugenommen. Obwohl die Einkommensverteilung nach der Umverteilung ausgeglichener ist, sind die Ersparnisse und das Eigentum klar stärker konzentriert. So haben zwar die Reichsten ihren Wohlstand von vor der Pandemie wiedergefunden, die Ärmsten werden aber mehr Zeit benötigen, um sich von den wirtschaftlichen Auswirkungen zu erholen. Dabei sind die Auswirkungen anderer aktueller und zukünftiger Unsicherheiten und Krisen noch nicht einberechnet.

5 Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut

5.1 Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts

Der erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg vermittelte zum ersten Mal einen Überblick über die Lebensbedingungen der Kantonsbevölkerung. Er unterstrich die Komplexität der Armut, deren Folgen sich auf alle Lebensbereiche auswirken. Zur Bekämpfung der Armut erschien es nicht nur notwendig, materielle Hilfsmassnahmen zu ergreifen, sondern auch auf mehreren Ebenen zu arbeiten, indem verschiedene Hebel aktiviert und die Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden, dem öffentlichen und dem privaten Bereich begünstigt wird. Die Verfassung des ersten Berichts über die soziale Situation und die Armut stellte die Gelegenheit dar, zahlreiche Informationen zu sammeln, die bis anhin nie in einem einzigen Dokument zusammengefasst worden waren. Der Bericht verlieh der Armut über die Sozialpolitik hinaus Sichtbarkeit und Bedeutung in der Politik.

⁵⁴ Banc Public, *Tageszentrum, Jahresbericht 2022*, S. 4.

⁵⁵ Konjunkturforschungsstelle (KOF), ETH Zürich, *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, Zürich, 2021.

Vor diesem Hintergrund unterbreitete der erste Bericht eine Reihe von prospektiven Handlungsansätzen. Die Handlungsansätze wurden befolgt und die geplanten Massnahmen umgesetzt. Hier soll keine vollständige Liste vorgelegt werden; vielmehr werden die Ergebnisse und Fortschritte sowie die seitdem umgesetzten Projekte und Massnahmen anhand der Handlungsansätze aus der Schlussfolgerung des ersten Berichts veranschaulicht.

- > *Das Armutsthema in alle Interventionsbereiche des Staates einbinden, mit Fachpersonen dieser Bereiche arbeiten und geeignete Massnahmen für die betroffenen Personen ergreifen, um ihre Wahlmöglichkeiten zu optimieren*

Der erste Bericht betonte, dass es wichtig ist, die Armut bereichsübergreifend zu verstehen. Es war unerlässlich, die Grenzen der Siloarbeit und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit beim Thema Armut aufzuzeigen, das bei weitem nicht nur die Sozialpolitik im engeren Sinn betrifft. Die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Dienststellen wurde aus- und an manchen Orten aufgebaut, und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen den Direktionen. Mehrere Arbeiten und Projekte vereinten Vertreterinnen und Vertreter des öffentlichen und des privaten Bereichs, was die zahlreichen Dispositive und Massnahmen bezeugen, die infolge des ersten Berichts umgesetzt wurden. Diese Transversalität und Zusammenarbeit, die selbstverständlich weiter verbesserungsfähig sind, sind in Anbetracht der ausgearbeiteten und anschliessend in den letzten Jahren vom Kanton umgesetzten Strategien ein voller Erfolg.

Die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) sind eines der Beispiele für die enge direktionsübergreifende Zusammenarbeit. Die vom Kanton Freiburg umgesetzten KIP werden von der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention (IMR) und vom Kantonalen Sozialamt koordiniert und vereinen verschiedene Partner aus Vereinswesen, Migrationsgemeinschaften, Wirtschaftskreisen, Gemeinden, Staat und Bund. Die Arbeiten für ein viertes KIP werden derzeit abgeschlossen und legen die Etappen für die Jahre 2024 bis 2027 fest.

Die Struktur Integrationspool+ hat sich ebenfalls bewährt. Sie wurde 2013 nach der Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt errichtet und unterstützt nach bestimmten Kriterien ausgesteuerte Stellensuchende. Nach fünf Jahren wurde eine erste positive Bilanz gezogen: Das Ziel des Anreizes zur organisationsübergreifenden Zusammenarbeit ist erreicht worden⁵⁶. 45 % der betreuten Personen fanden eine Eingliederungslösung. Im Februar 2023 war dies bei über 50 % der Begünstigten der Fall.

Das Hilfsdispositiv für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten, wozu die Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten (ALS) gehört, wird gemeinsam von Grangeneuve, vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und vom Kantonalen Sozialamt geführt. Es wurde in mehreren Bereichen verstärkt: Neu ist die Erkennung von Situationen dank einem Netzwerk von «Brückenpersonen» möglich. Diese Personen erkennen und informieren über Schwierigkeiten, die sie in der Praxis antreffen; «Mentorinnen» und «Mentoren» bieten administrative, technische, wirtschaftliche und soziale Unterstützung.

Das letzte Beispiel ist die Arbeitsgruppe «Mietzinsgarantie» bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der regionalen Sozialdienste, von Caritas Freiburg, der Freiburger Sektion der *Union suisse des professionnels de l'immobilier* und der Freiburger Immobilienkammer. Ihre Arbeit führte nach mehreren Konsultationen aller beteiligten Partner zu einem Übereinkommen über einheitliche Verfahren im ganzen Kantonsgebiet für einen einfacheren Zugang zu einer Wohnung für Sozialhilfebeziehende. Die bahnbrechende Vereinbarung trat im Mai 2017 in Kraft.

Es könnten noch weitere Beispiele aufgezählt werden. Die Konkretisierung der heute im Rahmen der Familienpolitik entworfenen strategischen Lösungen wird die Notwendigkeit solcher Vorgehensweisen zweifellos bestätigen. Die Umsetzungen zeigen, in welchem Mass die Einführung einer sachdienlichen und wirksamen öffentlichen Politik zum gemeinsamen Handeln in verschiedenen Bereichen aufruft.

⁵⁶ Heeb J.-L. & Rey-Baeriswyl M.-C., (Hrsg.), *Evaluation Integrationspool+*, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), Hochschule für soziale Arbeit Freiburg, 2017, S. 106.

> *Die Diversität der Mittel privilegieren, um die Armut gezielt zu bekämpfen*

Dieser Handlungsansatz bestand darin, die Armutsfrage unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten, insbesondere unter jenem der wirtschaftlichen Ressourcen, der Gesundheit, der Arbeit, der Bildung, der Ausbildung, der Kultur, der Familie und des Wohnens. Verschiedene Arbeiten konkretisierten die gezielte Bekämpfung mithilfe verschiedener Hilfsmittel.

Der Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) wurde im Herbst 2023 dem Grossen Rat übermittelt. Diese Leistungen gewährleisteten Familien in bescheidenen Verhältnissen materielle Sicherheit. Sie verhindern, dass die Geburt eines Kindes gleichbedeutend mit Armut ist, indem die hohen Lasten der besonderen und vorübergehenden Lebensphasen einer Familie abgeschwächt werden. Sie senken die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beziehen, indem das Einkommensniveau einiger über die Schwelle des Existenzminimums gehoben wird. Dies ist in Anbetracht der oben angesprochenen «treibenden» Personen ein umso wichtigerer Ansatz. Indem sie die finanzielle und berufliche Autonomie der Familien begünstigen, unterstützen die FamEL zudem den Binnenkonsum. Die materiellen Leistungen sind unmittelbar für die Deckung der laufenden Bedürfnisse gedacht. Die den Familien angebotene soziale Begleitung zielt zudem auf ihre soziale und berufliche Eingliederung durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven ab.

Der Staatsrat hat sich ausserdem weiter für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung eingesetzt. Der Kanton unterstützt namentlich das interkantonale Programm gegen die Spielsucht. Die kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung ihrerseits befasst sich mit Beitragsgesuchen, die sich an den Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht richten, und nimmt dazu Stellung. Dazu hat sie Hilfsmittel für die Beurteilung der Gesuche entwickelt. Sie erarbeitet und schlägt zudem Projekte vor.

Die kantonale Strategie Nachhaltige Entwicklung (2021-2031) sieht ebenfalls zahlreiche Massnahmen vor, die namentlich Ziele zur Armutsprävention, zur Reduzierung der Ungleichheiten und zur Förderung der Inklusion und Integration verfolgen. So unterstützt die Strategie im Rahmen des Teils zur Bekämpfung der Armut beispielsweise die Freiburger Lebensmittelbank. *Bénévolat Fribourg Freiburg* wird für die Aufwertung der unbezahlten Arbeit ebenfalls in seinen Tätigkeiten unterstützt, die namentlich auf die Schaffung eines Hauses der Vereine abzielen.

Die Schulmediation und die Schulsozialarbeit wurden ausserdem 2022 mit der Umsetzung des Artikels 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule deutlich verstärkt. Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) wird schlussendlich über 46 VZÄ verfügen, welche die flächendeckende und gestufte Einführung der Sozialarbeit an den obligatorischen Schulen von der 1H-11H ermöglichen. Die Koordination und die Weiterentwicklung der Themen Sozialarbeit und Mediation in der Schule werden von einer mobilen Einheit sichergestellt, deren Auftrag ausgeweitet wurde⁵⁷. Da alle Kinder in die Schule gehen, ist dieses Dispositiv ein einmaliges Früherkennungspanel. Es übernimmt gewissermassen die Rolle eines Radars für sozialpädagogische Probleme auf kantonaler Ebene. Die Direktion für erzieherische und soziale Unterstützungsmassnahmen pflegt und entwickelt Partnerschaften mit dem Jugendamt, den Kinderschutzbehörden und anderen Leistungsanbietern, die im Bereich der Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen und therapeutischen Bedürfnissen aktiv sind.

Schliesslich unterstützt der Staat auf kommunaler Ebene durchgeführte Projekte und Verfahren, wie das Programm *Gemeinsam in der Gemeinde*, das heute in zehn Gemeinden des Kantons umgesetzt wird. Letztere streben eine proaktive Haltung an, indem die Lebensqualität, die gesellschaftliche Teilhabe und die Willkommenskultur gefördert werden, statt Probleme zu bekämpfen.

⁵⁷ Konzept für die Umsetzung von Artikel 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR): *Schulmediation und Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg*, Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, 2022.

Desgleichen hat der Staatsrat 2021 den Bericht «Soforthilfemassnahmen» der Task Force *Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg* gutgeheissen, der die rasche Umsetzung von effizienten Massnahmen für die Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Coronapandemie ermöglichte. Die Task Force versammelte die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten (staatliche Dienststellen, kantonale Kommissionen und Plattformen, Gemeinden, Vereine) mit dem Ziel, die lokalen und niederschweligen Hilfestellungen für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Freiburg für eine auf zwei Jahre befristete Zeit, das heisst für die Jahre 2022 und 2023, auszubauen, um den betreuten jungen Menschen zu helfen, eine Lösung oder Annäherung an ihre soziale und berufliche Eingliederung zu finden. Die Massnahmen werden in mehreren Bezirken umgesetzt.

- > *Die Aktionen der Sozialpolitikbereiche nicht nur auf die Einzelpersonen zentrieren, sondern die Situation der Haushalte umfassend berücksichtigen*

Die Berücksichtigung des Kontexts und nicht nur der Person ist ebenfalls ein Element, das bei mehreren gesetzgeberischen Baustellen eine wichtige Rolle gespielt hat. Der oben erwähnte Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) ist Teil dieses Ziels. So wird die Familie als Ganzes unterstützt, mit der Existenzsicherung für alle Familienmitglieder und einer sozialen Begleitung, die auch auf die Kinder ausgerichtet werden kann. Das Gesetz soll die Situation der Familien verbessern und so der Marginalisierung vorbeugen, indem den Kindern menschenwürdige Lebensbedingungen sichergestellt werden.

Die Berücksichtigung der Haushaltssituation findet sich auch im neuen Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG) wieder, das am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Neu wird die unterhaltsberechtigte Person nach der Einreichung des Antrags auf Inkassohilfe für eine spezifische Beratung zu einem Gespräch eingeladen, um die Situation des Haushalts zu klären. Das Gesetz führte zudem die Unterstützung der unterhaltsberechtigten Person bei den Schritten für den direkten Bezug der gesetzlichen Familienzulagen sowie der Arbeitgeberzulagen ein.

Der Entwurf des Sozialhilfegesetzes schliesslich, der dem Grossen Rat ebenfalls im Herbst 2023 vorgelegt wird, will Mittel zur Vorwegnahme der Probleme geben. Dieses Gesetz ermöglicht, Leistungen zur materiellen Grundsicherung abhängig vom Haushalt und seinen Merkmalen festzulegen.

- > *Die Verfahren für Datentransfers verbessern und die Quellen ergänzen, indem eine gesetzliche Grundlage für die Präzisierung ihrer Auswertung und die Vereinfachung der Erarbeitung der nächsten Berichte über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg geschaffen wird*

Dieses Ziel wurde mit der Einführung der Artikel 34c und 34d ins Sozialhilfegesetz konkretisiert, die am 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind. Der Bericht über die soziale Situation und die Armut basiert neu auf einer eigens dafür erstellten Datenbank, die folgende verfügbaren Daten verwendet:

- Steuerdaten, die von der Kantonalen Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt werden⁵⁸,
- Daten der Einwohnerregister der Gemeinden, die gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle vom Amt für Bevölkerung und Migration zur Verfügung gestellt werden,
- Daten der Sozialhilfe, die vom Kantonalen Sozialamt zur Verfügung gestellt werden,
- Daten in Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen, die vom Amt für Ausbildungsbeiträge zur Verfügung gestellt werden,
- Daten in Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt zur Verfügung gestellt werden.

⁵⁸ Im Januar 2022 wurde eine Vereinbarung zur Bekanntgabe der Daten zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und dem Amt für Statistik unterzeichnet.

5.2 Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie

Die Pandemie führte zu einer vollständig neuen Situation, die eine sehr rasche Anpassung der Hilfen an die Bevölkerungsgruppen in prekären oder verarmten Verhältnissen erforderte. Bei den verschiedenen umgesetzten Massnahmen gilt es einerseits zwischen den Massnahmen zur Armutsprävention und jenen zur Unterstützung der Personen in prekären Verhältnissen, die speziell für die Pandemie eingerichtet wurden, zu unterscheiden. Zweitens ist die wichtige und unentbehrliche Rolle der Vereine im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut zu betonen, dies bereits in «normalen Zeiten», aber noch mehr seit Anfang 2020. Hiermit können die diesbezüglichen Fragen des Postulats 2021-GC-57 «Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons» der Grossrätin Wickramasingam Kirthana und des Grossrats Mauron Pierre beantwortet werden, das am 14. April 2021 eingereicht wurde.

5.2.1 Die Mobilisierung während der Pandemie

Die Prävention und die Bekämpfung der Armut wurden während der Pandemie auf verschiedenen Ebenen organisiert⁵⁹. Auf Bundesebene ermöglichten die Corona Erwerbsersatzentschädigung und die Kurzarbeitsentschädigung der Arbeitslosenversicherung die rasche Aufbietung einer Hilfe für Personen, die nicht arbeiten konnten.

Auf kantonaler Ebene unterstützten wirtschaftliche Massnahmen verschiedene Sektoren: Geschäfte, Tourismus, Kultur, Medien. Für Personen über 25 Jahren und für Umschulungen wurden Stipendien vergeben. Es wurden steuerliche Massnahmen eingeführt. Obendrein ermöglichte die Verordnung über wirtschaftliche Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus (WMPA-COVID-19), deren Ergebnisse in Kapitel 4.3 vorgestellt werden, die Verteilung von A-fonds-perdu-Hilfen an Freiburger Einrichtungen und Netzwerke der gegenseitigen Hilfe.

Die Unterstützung der Bedürftigsten mobilisierte zahlreiche Vereine, die den Transport lebensnotwendiger Güter sicherstellten und den sozialen Kontakt mit den schwächsten Personen pflegten. Die Notschlafstellen mussten die Betreuung und das Gastrecht kreativ neu auslegen. Der Staatsrat begrüsst das Engagement der Organisationen, die eine grosse Anpassungsfähigkeit bewiesen haben, um auf das Auftauchen dieser von der Krise verschärften Bedürfnisse zu reagieren. Die Erfahrung und das Know-how der spezialisierten Vereine sind unentbehrliche Bestandteile des kantonalen Dispositivs zur Bekämpfung und Prävention der Prekarität.

Die ausserordentliche Situation begünstigte die Entwicklung verschiedener Vereinsprojekte, von denen einige durch die Verteilung von Lebensmitteln umgesetzt wurden. Das neu geschaffene Kollektiv MenschenWürde versammelte verschiedene Organisationen und Einzelpersonen, was danach zur Gründung des Vereins Freiburger Lebensmittelbank führte. Dank diesem kann zusammen mit zahlreichen Vereinen des Kantons Freiburg Hunger und Nahrungsmittelverschwendung bekämpft werden. Der Staatsrat hat den Start des Projekts unterstützt und verfolgt seine Entwicklung mit einem Koordinationsausschuss, um die Möglichkeit einer längerfristigen Finanzierung zu prüfen. Die Wichtigkeit der gegenseitigen Anerkennung wird im sechsten Kapitel besprochen.

Trotz der Einführung dieser Massnahmen wurden einige Bevölkerungskategorien weniger gut geschützt. In den Debatten zur durch die Gesundheitskrise ausgelösten Prekarität haben die Themen selbstständige und unselbstständige Schwarzarbeit an Bedeutung gewonnen. Auch wenn dieses Thema nur wenig sichtbar ist, da es per definitionem aufgrund seines illegalen Charakters eine versteckte Praxis ist, möchte der Staatsrat auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, zu denen diese Situationen führen können. Denn die Nichteinhaltung der Pflichten in Bezug auf die Anmeldung und die Arbeitsgenehmigungen hat weitreichende Folgen, nicht nur auf die betreffenden Arbeitnehmenden, sondern auch auf die Gesellschaft. Die Pflichten betreffen hauptsächlich drei Bereiche: das Sozialversicherungsrecht, das Ausländerrecht und das Quellensteuerrecht⁶⁰. Die Betroffenen sind einer

⁵⁹ Diese Elemente werden unter Punkt 5.1 behandelt.

⁶⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Schwarzarbeit*, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beeinträchtigung oder sogar dem Fehlen der Leistungsansprüche und langfristig einer Prekarisierung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation ausgesetzt.

Zu den Personen, die schwarzarbeiten, gehören die *Working Poor*. Auch ausländische Staatsangehörige sind von diesem Problem betroffen, dies weil sie für den Zugang zum Arbeitsmarkt eine Bewilligung benötigen. Es ist heute schwierig, einen direkten Kausalzusammenhang zwischen der Pandemie und der Prekarisierung der schwarzarbeitenden Personen herzustellen, da vielfältige Faktoren wie die Situation des Arbeitsmarkts zu berücksichtigen sind. Diese wird über die Arbeitslosenquote und den Beschäftigungsgrad der Bevölkerung im Allgemeinen beurteilt, wozu verschiedene transversale Probleme wie namentlich die Alterung der Bevölkerung, die Digitalisierung und die Klimakrise kommen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht zu den Verdachtsmomenten auf Schwarzarbeit und in einigen Fällen zu den Anzeigen. Auch wenn es aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, genaue Informationen zu den jeweiligen Verdachtsmomenten zu liefern, zeichnen sich gewisse Trends ab. Der letzte SECO-Bericht spricht 2022 für den Kanton Freiburg von 232 Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment⁶¹. In den letzten drei Jahren blieb die Grössenordnung stabil. Im gleichen Bericht beläuft sich die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment für 2022 auf 482⁶². Von den bestätigten Fällen des gleichen Jahres betrifft keiner den Bereich des Sozialversicherungsrechts, während 46 das Ausländerrecht und 17 das Quellensteuerrecht betreffen. Die Prüfung der verdächtigen Situationen stützt sich auf länger andauernde Ermittlungen und es gibt folglich keine direkte Korrelation zwischen der Anzahl neuer Verdachtsmomente und jener, die sich im gleichen Jahr bestätigten. Ausserdem können einige Verdachtsmomente mehrmals gezählt werden, wenn sie mehrere Rechtsbereiche betreffen. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist folglich Vorsicht geboten. Der Staatsrat bestätigt seinen Willen, die Schwarzarbeit zu bekämpfen, die sich negativ auf die ganze Gesellschaft auswirkt⁶³.

5.2.2 Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten

Das Freiburger Unterstützungssystem für bedürftige Personen, mit anderen Worten das letzte Auffangnetz des Sozialwesens, ist gemäss den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (SHG) organisiert. Was die Organisation betrifft, stützt es sich nicht nur auf die regionalen Sozialdienste (RSD), die ihre Eingriffe an die Entwicklung der Prekarität einer Situation anpassen, sondern auch auf die spezialisierten Sozialdienste, das heisst auf die gemäss Artikel 14 SHG subventionierten Organisationen. Die Personen erhalten eine komplementäre Unterstützung, die an die angetroffenen Schwierigkeiten und an ihren Lebensweg angepasst wird. Der Staat anerkennt die von den verschiedenen Vereinen geleistete Arbeit und betont ihre Wichtigkeit für die Abdeckung spezifischer Problemstellungen. Die Vereine spielen in Krisen- und in «normalen» Zeiten eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozialen und wirtschaftlichen Problemen.

Die Kosten der ordentlichen Sozialhilfe werden auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt: der Staat übernimmt 40 % und die Gemeinden 60 % (Art. 32 SHG). Die Leistungsaufträge der spezialisierten Sozialdienste werden hälftig auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt. Die Details zu den Leistungsaufträgen finden sich auf der Website des Staats⁶⁴.

⁶¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *BGSA-Bericht 2022. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*, S. 23, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁶² *Ibid.*, S. 24.

⁶³ Amt für den Arbeitsmarkt (AMA), *Bekämpfung der Schwarzarbeit*, Online: <https://www.fr.ch/de/arbeit-und-unternehmen/arbeitgeber/bekaempfung-der-schwarzarbeit>, abgefragt am 19. Juni 2023.

⁶⁴ Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen>, abgefragt am 8. August 2023.

Die spezialisierten Sozialdienste mit einem Leistungsauftrag gemäss Artikel 14 SHG65 sind: Verein La Tuile, Verein Banc Public, Verein Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Freiburg, Stiftung Le Tremplin, Krebsliga, SOS werdende Mütter, espacefemmes-frauenraum.

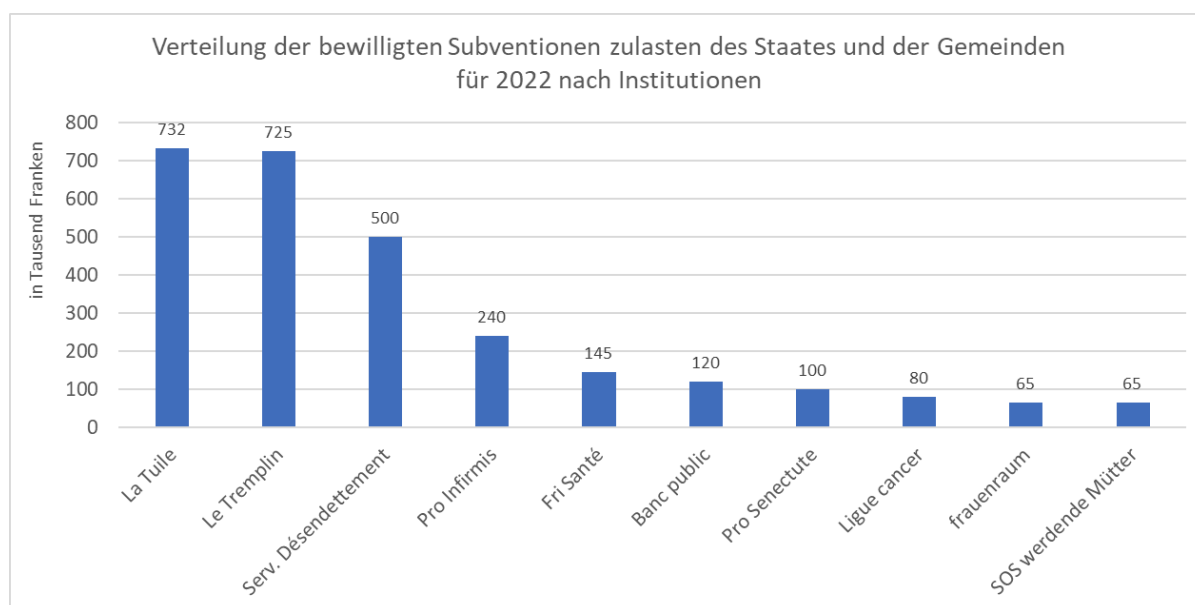
Diese Dienste stellen eine spezifische Hilfe für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen dar (Obdachlosigkeit, Abhängigkeit, Überschuldung usw.). Sie ergänzen die RSD der Gemeinden dort, wo diese keine solch spezialisierte Hilfe erbringen können. Die Organisationen verfügten seit vielen Jahren über eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit der GSD. Seit 2019 arbeiten das KSA und die spezialisierten Sozialdienste zusammen an der Umwandlung dieser Vereinbarungen in Leistungsaufträge, die eine Form der Partnerschaft darstellen, die zwischen öffentlichen Körperschaften und der Zivilgesellschaft abgeschlossen werden. Sie werden unter Beachtung des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) erstellt. Deswegen halten sie sich an strenge Finanzierungsgrundsätze, erfüllen Kriterien für die Nachkontrolle und stellen Mittel der öffentlichen Politik zur Ausführung dieser Aufträge dar.

Die Leistungsaufträge sind ein Mehrwert, der der ganzen Gesellschaft zugutekommt. Die öffentlichen Körperschaften vertrauen privaten Organisationen Aufgaben an, die nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden können (Art. 11 SubG). Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten gewährt der Staat Dritten eine Subvention, um die Erfüllung einer Aufgabe des öffentlichen Interesses zu gewährleisten oder zu fördern, welche die Empfängerin oder der Empfänger freiwillig übernimmt (Art. 1 und Art. 3 SubG).

Bei jeder Auftragsverlängerung stellt der Staat sicher, dass die von der Organisation erbrachten Leistungen zielgerichtet sind, das heisst, dass sie den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, sich ins bestehende Dispositiv einfügen, ohne zu Redundanzen zu führen, und ihre Ziele wirtschaftlich und pragmatisch erreichen. Die Leistungsaufträge sind das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Die Sachdienlichkeit der Leistungen wird wie die finanziellen Auswirkungen regelmässig mit ihnen überprüft. Die staatlichen Dienststellen arbeiten bei der Prüfung der Aufträge, die einem gleichen Akteur anvertraut werden, ebenfalls zusammen, um die Sachdienlichkeit, die Kohärenz, die Komplementarität der Unterstützung und ihren Umfang zu überprüfen.

Die privaten Organisationen ihrerseits sind für die Weiterentwicklung ihrer Tätigkeiten zuständig. Was die Finanzierung betrifft, hat jede Organisation die geeignete Formel festzulegen, um die notwendigen Ressourcen zur Ausführung der Tätigkeiten zu finden, die sie umsetzen möchte. Jede Organisation entscheidet eigenständig über die Verwendung der ihr gewährten Mittel. Sie bewahrt so ihre Unabhängigkeit vom Staat.

Tabelle 26

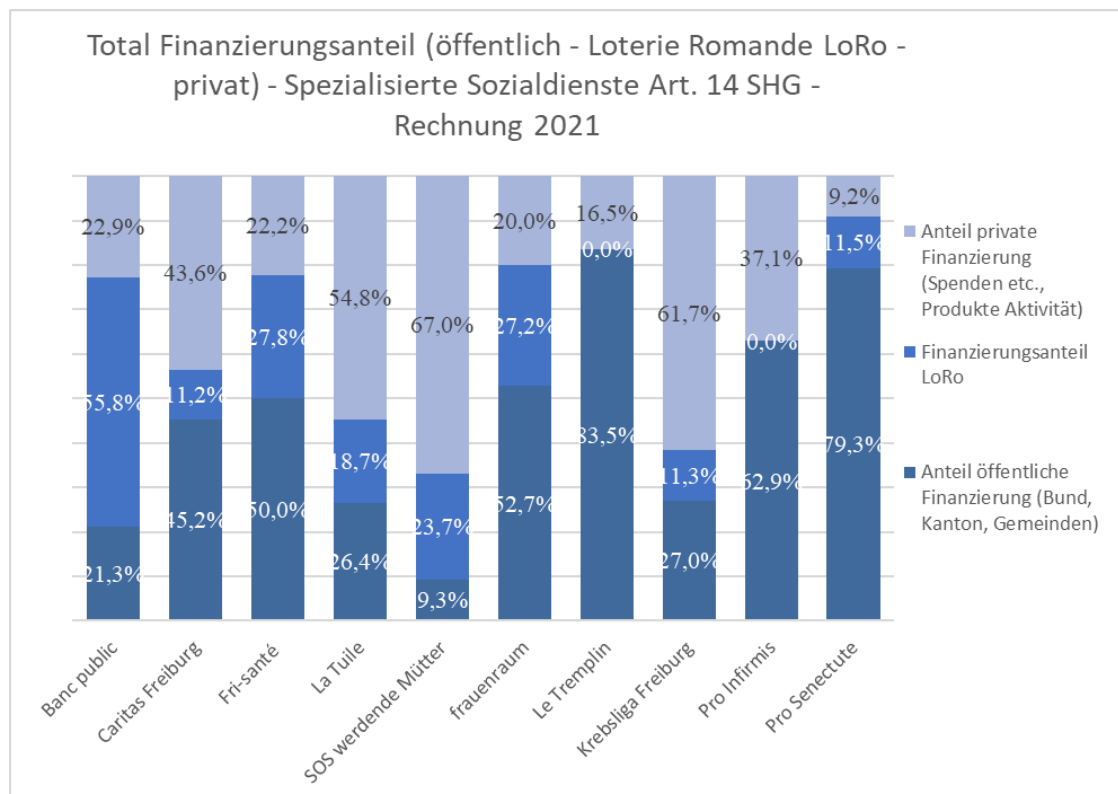


⁶⁵ Der Kanton kann die Gewährung der Sozialhilfe für bestimmte Personengruppen, namentlich für die der Asylgesetzgebung unterstehenden Personen, mit einer Vereinbarung an private Institutionen übertragen.

Mit einigen privaten Organisationen hat der Staat auch Vereinbarungen abgeschlossen, mit denen er spezifische Aufgaben zugunsten von Bevölkerungsgruppen überträgt, für die er zuständig ist (Art. 8 SHG). Im Asylbereich ist das Unternehmen ORS Service AG zuständig für den Empfang, die Betreuung und die Unterbringung der Asylsuchenden, der vorläufig aufgenommenen Personen, der abgewiesenen Asylsuchenden und der Personen mit einem Nichteintretensentscheid, die dem Kanton Freiburg zugewiesen werden (Art. 27 des Asylgesetzes des Bundes AsylG). Für die anerkannten Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsbewilligung, die provisorisch aufgenommenen Asylsuchenden und die Schutzbedürftigen mit einer Aufenthaltsbewilligung ist Caritas Schweiz mit der Sozialhilfe und den Integrationsleistungen (Art. 57 AsylG) beauftragt. Die Zuständigkeit für die Opferhilfe ist dem Verein Frauenhaus übertragen (Art. 5 des Ausführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten). Die Einzelheiten der unterstützten Leistungen, der Vereinbarungen und der Leistungsaufträge finden sich auf der Website des Staats66.

Wie von der Grossrätin und vom Grossrat im Postulat 2021-GC-57 verlangt, wurde für die spezialisierten Sozialdienste eine Analyse der Anteile der öffentlichen Finanzierung, der Finanzierung der Loterie Romande (LoRo) und der privaten Finanzierung durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass die Aufteilung stark von der Struktur abhängt. Die Finanzierung dieser Fachstellen hängt von drei Faktoren ab. Erstens unterscheidet sich der Rechtsrahmen. Strukturen wie *Le Tremplin*, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute oder Pro Infirmis haben Leistungsverträge mit Bundesämtern, insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Zweitens werden Abweichungen festgestellt, die von der Art der ausgeführten Aufgaben einer Organisation und der Rolle abhängen, die der Staat in Bezug auf die übertragenen Aufgaben sicherstellen muss. Die Notfallunterbringung beispielsweise ist eine Verpflichtung des Staats, die von *La Tuile* ausgeführt wird. Der Verein wendet für diese Tätigkeit keine eigenen Mittel auf. Die Tätigkeiten von *La Tuile* im Bereich der Unterstützung bei der Unterbringung werden sowohl durch öffentliche Gelder als auch durch einen Beitrag des Vereins (private Spenden oder Einnahmen) finanziert. Drittens erfüllen einige Strukturen Aufgaben, die verschiedenen kantonalen Strategien entsprechen und deshalb mehrere

Tabelle 27



⁶⁶ Kantonales Sozialamt (KSA), Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen>, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beiträge von verschiedenen staatlichen Dienststellen oder Direktionen erhalten. Die Situation dieser verschiedenen Strukturen ist folglich nicht vergleichbar.

Neben dem SHG verfügt die GSD über zwei Fonds, mit der sie punktuelle Subventionen im Bereich der Prekarität gewähren kann:

Der Sozialfonds hat zum Ziel, privaten sozialen Institutionen Beiträge zu gewähren, die grundsätzlich nicht vom Staat subventioniert werden, gemeinnützig und nicht gewinnorientiert sind. Dieser Fonds zielt auf die Unterstützung der Planung oder Umsetzung von sozialen Projekten für Personen im Kanton Freiburg ab, die in prekären Verhältnissen oder in Armut leben. Er gewährt punktuelle Unterstützung, die im Hinblick auf die Sozialhilfe vorbeugend wirkt. Der Fonds wird mit einem Jahresbetrag von 500 000 Franken geäufnet, der aus einem Teil des Reingewinns der Loterie Romande stammt⁶⁷. Er ist gemäss den Bestimmungen des Geldspielgesetzes (BGS) zu verwenden. 2022 gehörten unter anderem die Krebsliga mit ihrem mobilen Palliativpflege team Voltigo, die Stiftung Transit, Equip'Apparts, der Verein Pflegende Angehörige und der Verein JeunesParents zu den Organisationen, die eine solche Unterstützung erhielten.

Mit dem Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung werden Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung unterstützt. Gemäss Artikel 66 des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats wird dieser Fonds mit einem Teil des mit den Lotterien und Sportwetten der Loterie Romande erzielten jährlichen Bruttospielertrags geäufnet. Er erhält zudem einen Teil (25 %) der Betriebsabgabe auf Grossspiele (Art. 125 Geldspielgesetz BGS). Der vom Spielsucht- und Überschuldungsfonds erhaltene Betrag ändert jedes Jahr. Er beträgt im Schnitt ungefähr 215 000 Franken.

Zusätzlich zu diesen Organisationen erteilt die Anlaufstelle für soziale Information und Beratung Freiburg für alle seit über zehn Jahren kostenlose allgemeine Informationen ohne Voranmeldung in einem anonymen und vertraulichen Rahmen. Freiburg für alle ist dem KSA angegliedert und blieb während der ganzen Pandemie offen. Erfahrene Sozialarbeitende, die sich gut mit dem Freiburger Vereinsnetzwerk auskennen, helfen der Bevölkerung bei allen sozialen Fragen zu Familie, Sozialleistungen, Arbeit, Gesundheit oder Integration. In den letzten Jahren hat sich *Freiburg für alle* im Freiburgerland fest verankert und ist nun bei den Fachpersonen des Sozialwesens und bei der Bevölkerung wohlbekannt. Unter den Menschen, die sich an *Freiburg für alle* wenden, finden sich Personen aus allen Bezirken, wobei eine Mehrheit aus den Bezirken Saane (44 %) und Greyerz (17 %) stammt. Zwischen 2021 und 2022 stieg die Inanspruchnahme von *Freiburg für alle* um mehr als 20 %, ein Trend, der sich Anfang 2023 bestätigte. 2022 bestanden 66 % der Antworten auf die Anfragen aus einer Weiterleitung an andere Fachstellen, 55 % waren allgemeine Informationen, Erklärungen zum System oder Erstinformationen, 27 % bestanden aus der Hilfe bei Behördenkontakten per Telefon oder E-Mail und bei den restlichen 13 % war aktives Zuhören bei Problemerkählungen gefragt.

5.2.3 Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020

Während der Pandemie waren die Vereine besonders gefragt und sie sind es weiter. Der Bericht einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Vertreterinnen und Vertretern von Wohltätigkeitsorganisationen, Gemeinde-/regionalen Verbänden und der Seelsorgeeinheit *UP Compassion* liefert einen Überblick über die sehr unterschiedlichen Situationen der Personen, die sich an die Vereine wenden. Die Gruppe hat im Juni 2021 ein Monitoring der verschiedenen während der Gesundheitskrise erbrachten Hilfen im Greyerzbezirk durchgeführt⁶⁸. Damit sollten die Modalitäten der Begleitung der Personen in prekären Verhältnissen verbessert werden.

Bereits im Juni 2021 wurde festgestellt, dass die Gesundheitskrise nicht dazu führt, dass mehr Personen Sozialhilfe, Beistandsdienste oder das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) in Anspruch nehmen. Vielmehr wirkt sie sich stark auf die Vereine aus. Das Monitoring vergleicht die von mehreren Vereinen vor und während der

⁶⁷ Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der *Loterie Romande* vom 9.12.2020, SGF 958.31, Art. 2 Abs. 2 und 3 und Art. 3 Abs. 1.

⁶⁸ Die Informationen in diesem Unterkapitel stammen aus dem Monitoring der Beobachtungsstelle für Prekarität *Observatoire de la précarité – pouvoir d'agir en Gruyère* vom Juni 2021.

Pandemie erbrachten Leistungen. So unterstützte der in der Lebensmittelhilfe aktive Verein *St-Bernard du cœur* Anfang 2020 200 Familien. Im Juni 2021 waren es 900 Familien, das heisst ungefähr 3560 Personen, die mit Lebensmitteln gefüllte Taschen erhielten. Auch die *Cartons du Cœur* verzeichneten eine Zunahme: 2019 verteilten sie 552 Pakete, Ende 2020 waren es 656 Pakete für insgesamt 2230 unterstützte Personen. Der Verein *Tischlein deck dich* sah ebenfalls einen Anstieg der begünstigten Familien, deren Zahl von 85 im Jahr 2020 auf ungefähr 100 Familien mit insgesamt 350 Personen im Juni 2021 stieg.

Der Bericht stützt sich zudem auf ungefähr hundert anonym ausgefüllte Fragebogen, die in den Taschen des Vereins *St-Bernard du cœur* verteilt worden waren. Diese Fragebogen zeigen, dass die meisten der Begünstigten zwischen 31 und 60 Jahre alt sind und dass die meisten Personen Schweizer Staatsangehörige sind (67 % der Befragten). Ungefähr ein Drittel der Personen bezieht Sozialhilfe und ein Fünftel Sozialversicherungsleistungen. Das Resultat ist ein wichtiges Indiz dafür, dass das Phänomen der Lebensmittelhilfe nicht nur auf den Nichtbezug reduziert werden kann. Zwei Drittel der Personen, die Schlange standen, um Lebensmittel zu erhalten, haben Kinder. Die Daten bestätigen die auf nationaler Ebene festgestellte Tendenz, dass Haushalte mit minderjährigen Kindern im Schulalter, das heisst zwischen 5 und 15 Jahren, besonders armutsgefährdet sind. Im Kanton Freiburg waren 2021 fast ein Drittel (30,9 %) der Sozialhilfebeziehenden Kinder.

Die Informationen der Organisationen zu den verschiedenen Gesichtern der Prekarität im Kanton sind notwendig, um die im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut umgesetzten Massnahmen auszurichten und anzupassen. Die gemeinnützigen Vereine sind nicht aus dem Sozialwesen wegzudenken. Dank ihren Kompetenzen und dem Vertrauen, das sie mit den Personen in prekären Verhältnissen aufbauen können, stellen sie den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren der kantonalen Sozialpolitik sicher. Wie im nächsten Kapitel ausgeführt, muss die öffentlich-private Zusammenarbeit ausgebaut werden.

6 Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen

Seit dem ersten Bericht ist schon viel unternommen worden. Das Dispositiv und die Anliegen des Themas Armut haben sich zwar verändert, aber die prospektiven Handlungsansätze des ersten Berichts, die bewusst weit gefasst waren, sind auch heute noch aktuell. Zur Erinnerung: Es ging darum, das Thema Armut in alle Handlungsbereiche des Staats zu integrieren, Mittel zu bevorzugen, die eine gezielte Bekämpfung der Armut ermöglichen, Einzelpersonen anzusprechen, wobei auch ihre Situation räumlich (Kontext) und zeitlich (nachhaltige Unterstützung und Unterstützung beim Wandel) breiter abgestützt gedacht wird, und den Datenaustausch für die Ausarbeitung dieses und zukünftiger Berichte zu verbessern. Dieser letzte Handlungsansatz ist am weitesten fortgeschritten. Die drei anderen sind noch zu vertiefen, und zwar auf verschiedenen Handlungsebenen: Wachsam sein / Verbinden / Festigen.

- > Wachsam sein: die Entwicklung des Themas «Prekarität/Armut» überwachen, um reaktiv und idealerweise präventiv zu handeln;
- > Verbinden: Verbindungen im Dispositiv schaffen, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten, um die umfassende Begleitung der Situationen sicherzustellen, und andererseits zwischen dem Staat und den Vereinen;
- > Festigen: das bestehende Dispositiv konsolidieren und die Rechtsgrundlagen aktualisieren.

Diese strategischen Ausrichtungen rufen nicht nach der Schaffung neuer Leistungen, sondern sollen die Weiterentwicklung der bereits umgesetzten Massnahmen fördern.

6.1 Wachsam sein

Die Armut ist nur schwer mit statistischen Indikatoren wie jenen im dritten Kapitel des Berichts zu erfassen. Diese Informationen sind zwar sachdienlich, reichen aber nicht aus, da sie ausgehend von Steuerdaten erhalten wurden, die nicht erfasst werden, um die soziale Situation der Bevölkerung zu verstehen. Die zeitliche Verzögerung zwischen der

Erfassung dieser Daten und ihren Analyseergebnissen führt dazu, dass das Abbild wenig präzise ist, was heute umso mehr gilt, als es zahlreiche Unsicherheiten gibt und die Situationen rapide ändern können. Es war deshalb unentbehrlich, die Informationen der Akteurinnen und Akteure der Praxis in den Bericht einzubinden. Die Erhebung dieser Daten bedarf einer besseren Organisation. Eine systematische quantitative und qualitative Beobachtung von gezielten Problematiken ist notwendig, um die Nachverfolgung des Themas «Prekarität/Armut» sicherzustellen.

Diese Feststellung wird auch in anderen Kantonen gemacht, wo Beobachtungsstellen eingeführt werden – oder zumindest mit dem Gedanken ihrer Einführung gespielt wird –, mit denen die verschiedenen Realitäten der Bevölkerungsgruppen (Familie, Prekarität, Arbeit, Wohnen usw.) besser und in Echtzeit erfasst werden können, und zwar mit Informationen, die spezifisch dazu erhoben werden und so deutlich signifikanter sind. Die Einführung solcher Hilfsmittel ist zu prüfen. In diesem Herbst wurde ein Verband gegründet, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachkreise des Sozialwesens des Kantons, von nicht gewinnorientierten Organisationen der Zivilgesellschaft und der Hochschule für soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) besteht und die **Sachdienlichkeit und die Machbarkeit einer Struktur evaluieren soll, mit der die sozialen Realitäten des Kantons dokumentiert werden können**. Das Ziel besteht darin, den Austausch zwischen der Fachkompetenz der Vereine und Fachpersonen, die im Sozialwesen aktiv sind, der klinischen Kompetenz der HSA-FR und der Erfahrung der Begünstigten in der Praxis zu fördern. Diese Evaluation und ihre Schlussfolgerungen werden für 2024 erwartet und sind im Auge zu behalten.

Weitere Hilfsmittel werden gegenwärtig ausgearbeitet, namentlich die **Methodik für ein nationales Monitoring der Armut, die das BFS gegenwärtig einführt**. Damit können die kantonalen Hilfsmittel verfeinert, aber auch die Situation Freiburgs mit jener anderer Kantone verglichen werden, was heute aufgrund der vielfältigen Indikatoren und disparaten Daten, die jeder Kanton verwendet, schwierig ist.

Weitere Hilfsmittel werden bereits eingesetzt. Die Anlaufstelle *Freiburg für alle* sammelt seit ihrer Schaffung 2011 Informationen zu den Anfragen und Bedürfnissen ihrer Nutzenden. Seit Januar 2021 wurde ein Fragebogen mit einem qualitativen Teil erarbeitet, der von den Mitarbeitenden ausgefüllt wird. Das Ergebnis ist eine genaue und ausführliche Sicht auf die Personen, die diese Anlaufstelle nutzen. Diese Informationen werden im vorliegenden Bericht bereits verwendet. Es geht nun darum, dieses Monitoring mit regelmässigen Datenanalysen auszubauen, denn **Freiburg für alle ist der Vorposten für die von der Bevölkerung angetroffenen Schwierigkeiten**. Der heute von *Freiburg für alle* verwendete Fragebogen ermöglicht nicht nur das Sammeln von soziodemografischen und sozialen und beruflichen Grunddaten, sondern auch die allmähliche Vertiefung bestimmter Themen mit Bezug zu dem, was die Mitarbeitenden beobachten und als Thema wahrnehmen, das Aufmerksamkeit verdient. Das Thema des Nichtbezugs beispielsweise wird derzeit vertieft, um die häufigsten Gründe besser zu verstehen und die bestgeeigneten Lösungen anzubieten. Ein weiteres Beispiel ist jenes der punktuellen karitativen Hilfen. Welches sind die Gründe für die Gewährung dieser punktuellen Hilfen? Helfen sie aus der Klemme oder verweisen sie auf tiefgründigere Probleme? Besteht ein Zusammenhang mit dem Zugang zu regelmässigen Leistungen?

Auch **im Bereich der Sozialhilfe** werden Informationen gesammelt. Im Mai 2022 hat das Kantonale Sozialamt bei den regionalen Sozialdiensten eine Umfrage zur Situation der jungen Erwachsenen mit Sozialhilfe durchgeführt. Weitere Umfragen wurden zur digitalen Inklusion, zur Wohnungssuche, zur Aktivierung der sozialen Eingliederungsmassnahmen und zum Thema Rückerstattung der Sozialhilfe durchgeführt.

Die verschiedenen **Beobachtungstools müssen ermöglicht, reaktiv und** bei bestimmten Themen und Zielgruppen **auch präventiv zu handeln**. Eine Vorstudie führte so zur Umsetzung einer Strategie der «digitalen Inklusion» mit einer Schulung der Fachpersonen der regionalen und spezialisierten Sozialdienste in der Begleitung von Personen, die Schwierigkeiten bei der Verwendung von digitalen Hilfsmitteln haben. Sozialhilfebeziehende Kinder sind eine weitere Zielgruppe. Im vorliegenden Bericht wird daran erinnert, dass die Anwesenheit von Kindern in einem Haushalt einen Risikofaktor für die Armut darstellt, hauptsächlich bei Einelternfamilien. Die Ergänzungsleistungen für Familien werden auf diese Problematik einwirken, aber es sind Beobachtungstools notwendig, um die Umsetzung und Begleitung der Entwicklung dieser Themen zu beobachten. 2023 führte der Westschweizer und Tessiner Sozialhilfverband ARTIAS zusammen mit dem KSA in Grangeneuve ein Seminar zu diesem Thema durch. Zum

gleichen Zweck hat eine Arbeitsgruppe bestehend aus Fachpersonen des Sozialwesens ein Tool für die Begleitung junger Menschen in Schwierigkeiten erstellt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Beobachtung der Armut nicht auf das einfache Produzieren und Sammeln von Daten reduziert werden darf. Es geht nicht einzig darum, zu definieren, welche Zahlen für die Steuerung der Sozialpolitik notwendig sind, sondern auch darum, **die Generierung, die Nutzung und den Erhalt dieser Daten** in jeder Etappe des Sozialpolitikzyklus – von ihrer Planung bis zur Umsetzung, ohne ihre Beurteilung zu vergessen – **der öffentlichen Debatte freizugeben**. Das Problem der sozialen Prekarität neigt dazu, wenig sichtbar zu sein, was auch auf Unterthemen wie Überschuldung, Obdachlosigkeit und Marginalisierung zutrifft. In seinem jüngsten Bericht⁶⁹ zeigt *ATD Vierte Welt Schweiz* auf, dass ein Grossteil der Gesellschaft der Realität von Armut in der Schweiz mit Unverständnis begegnet und sie ausblendet. Die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Menschen in Armut werden oft weiterhin eingeschränkt. An der Ausarbeitung der Sozialpolitik und ihrer Gesetze und Reglemente werden armutsbetroffene Menschen nicht beteiligt. Mangelndes Wissen kann zu einem Rückgriff auf Stereotypen und zu einem negativen Bild von armutsbetroffenen Personen führen. Armut wird manchmal als selbstverschuldet interpretiert und die Institutionen erwarten, dass sich die Menschen «angepasst» verhalten. In ihren Beziehungen zu Institutionen wird Menschen, die in Armut leben, sehr oft die Kontrolle über ihr Leben beschnitten oder entzogen. In Armut zu leben bedeutet wie von den Vereinen erwähnt, unablässig kämpfen zu müssen, was zermürbend ist. Dieser Kampf ist zweifellos mit dem Problem des Nichtbezugs in Verbindung zu setzen. **Die Anstrengungen und Ressourcen, die armutsbetroffene Menschen einsetzen**, können unterschätzt werden. Dies hat ARTIAS mit dem Projekt der **Partizipation von Langzeit-Sozialhilfebeziehenden** an der Definition ihrer spezifischen Bedürfnisse und der Verbesserung ihrer Betreuung aufgezeigt. Das 2018 gestartete Projekt ermöglichte etwa sechzig Sozialhilfebeziehenden aus mehreren Westschweizer Kantonen und dem französischsprachigen Teil des Kantons Bern, in vier dezentralisierten Gruppen an den Vorschlägen für eine bessere soziale Begleitung zu arbeiten.

6.2 Verbinden

Die verschiedenen im vorliegenden Bericht präsentierten Feststellungen sowie der Handlungsansatz, der darin besteht, die Situation der Einzelpersonen in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen, und der multidimensionale und dynamische Lösungen für die Armut vorschlägt, führen zur Schaffung einer Verbindung, zum Erhalt eines Bindemittels für das Dispositiv, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten und andererseits zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen.

Der Nichtbezug und der Zugang zu den Sozialleistungen wurden im vorliegenden Bericht mehrfach angesprochen. Es wurde zudem aufgezeigt, dass ein Teil der Bevölkerung nur knapp über der Armutsgrenze lebt. Diese Personenkategorie kann sich gerade noch über Wasser halten. Mit der Teuerung besteht die Gefahr, dass sich ihre Situation zu verschlechtern droht oder sich bereits verschlechtert. Trotz der Massnahmen, die das Dispositiv zur Bekämpfung und Prävention der Armut bereitstellt, zeigen diese Betrachtungen, dass sich die soziale Situation eines Teils der Bevölkerung verschlimmert. In Anbetracht des bestehenden Dispositivs sind es nicht die Leistungen, die fehlen, sondern der Zugang zu diesen Leistungen, der zweifellos verbessert werden könnte. Diese Feststellung wurde auch im Bericht zur kantonalen Familienpolitik gemacht. Selbst wenn die Personen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert und zu ihnen hingewiesen werden, machen sie den Schritt zum Gesuch nicht immer. Im komplexen und wenig bekannten Dispositiv der Sozialleistung fehlt das Bindemittel.

Auch die Verbindung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor muss verstärkt und gepflegt werden. Die Gesundheitskrise war ein einmaliger Moment der Konfiguration und Neukonfiguration der verschiedenen – öffentlichen und privaten – Sozialhilfepartner. Sie begründete oder intensivierte die Zusammenarbeit. Wir halten demnach heute die Gelegenheit in den Händen, die Früchte dieser Zusammenarbeit zu bewahren und die Dispositive der öffentlichen Hand und der Vereine nachhaltig zu verbessern. Die Fähigkeit, über die institutionellen und

⁶⁹ ATD Vierte Welt Schweiz, *Beziehungen zwischen Institutionen, der Gesellschaft und Menschen in Armut in der Schweiz: eine Gewalterfahrung, die weitergeht*, April 2023.

administrativen Grenzen hinaus zusammenzuarbeiten und die Handlungen gezielt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in prekären Verhältnissen auszurichten, muss als Modell für die Planung der Sozialpolitik dienen.

Die Pandemie lud dazu ein, aus dem Silodenken auszubrechen und das Hilfsdispositiv gemeinsam mit allen fachkundigen Akteurinnen und Akteuren zu definieren. Der Grundsatz der Zusammenarbeit stützt sich auf gegenseitiges Vertrauen zwischen der öffentlichen Hand und den Akteurinnen und Akteuren in der Praxis. Dieses Vertrauen ist ein unerlässlicher Bestandteil der Reaktivität und Flexibilität der Antworten von Institutionen und Vereinen, die während der Krise beobachtet werden konnten.

Um dem Weg des «Verbindens» zu folgen, denkt die GSD über die **Einführung eines sozialen Liaisonbereitschaftsdiensts** nach. Der Bereitschaftsdienst könnte Personen bei ihren Formalitäten begleiten, ihnen im Detail die Zusammenhänge des Gesuchs und der Gewährung der Leistungen erklären. Es geht hier nicht darum, eine zusätzliche Leistung einzuführen oder eine bestehende Leistung zu ersetzen, sondern darum, eine Verbindung zwischen den Personen und den Leistungen, deren sie bedürfen, zu schaffen. So könnte die Furcht der Personen vor den Folgen eines Gesuchs und der Gewährung von Sozialleistungen besänftigt und der Leistungsbezug entstigmatisiert werden. Die Begleitung von Personen für den Bezug der richtigen Leistung hätte auch eine präventive Wirkung, indem beispielsweise sichergestellt wird, dass eine Person eine Verbilligung der Krankenkassenprämien erhält, bevor sie sich verschuldet.

Mit diesem Projekt, das eine Verbindung schaffen soll, könnte auch das Problem des räumlichen Zugangs gelöst werden, indem der Bereitschaftsdienst in allen Bezirkshauptorten des Kantons eingerichtet würde, um auf die betroffenen Personen zuzugehen. Das Projekt würde komplementär zu den Massnahmen der bestehenden Dienststellen gestaltet. Es kann sich zwar mit der Verfolgung eines Präventionsziels auf Artikel 4 SHG stützen, konkurriert aber keinesfalls mit den Gemeinden und ihrem Hilfsauftrag bei Armutssituationen, die sie mit den regionalen Sozialdiensten (RSD) erfüllen. Im Gegenteil, die Ambition eines solchen Bereitschaftsdienstes würde darin bestehen, den Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden, indem früh eingegriffen wird, und andernfalls bei der Anmeldung bei den RSD zu helfen, wodurch die Arbeit dieser Dienste erleichtert würde.

Der Bereitschaftsdienst wäre auch die Gelegenheit zur Schaffung einer Verbindung zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen. Mehrere Studien und Berichte verweisen auf Befürchtungen, welche die öffentliche Verwaltung bei Bevölkerungsgruppen in prekären Verhältnissen auslösen können (mangelndes Wissen, Rückerstattung als Hindernis, Verlust des Aufenthaltsstatus usw.). Deshalb wäre es unerlässlich, die Umsetzung dieses Projekts einem unabhängigen privaten Organ anzuvertrauen. Die Umsetzung der WMPA-COVID-19 während der Pandemie wurde erfolgreich Caritas Freiburg anvertraut. In Zusammenhang mit seiner Tätigkeit verfügt dieser Verein über die spezifische Erfahrung und Kenntnisse für die Einrichtung eines solchen Bereitschaftsdienstes. Ausgehend von den Erfahrungen aus diesem Auftrag hat Caritas Freiburg ein Konzept für die Regionalisierung ausgearbeitet, um seine Aktionen mit der Ausweitung seiner Präsenz in den verschiedenen Kantonsteilen anzupassen. Das Projekt würde so in allen Bezirkshauptorten umgesetzt. Die Einführung dieser Bereitschaftsdienste würde zusammen mit den Gemeinden durchgeführt, um die gute Übereinstimmung dieser Massnahme mit jenen der Gemeindebehörden sicherzustellen. Das Projekt würde folglich gemeinsam mit den Gemeinden gestaltet. Sie haben zusammen mit dem Staat die Aufgabe, Massnahmen zu ergreifen, um Armut vorzubeugen (Art. 55 KV). Sie würden eingeladen, sich am Projekt zu beteiligen, indem sie beispielsweise Räume bereitstellen oder sich finanziell beteiligen. Unterstützend könnte sich *Freiburg für alle* an den Konsultationen in den Regionen beteiligen, um die Information und Beratung der Personen in Schwierigkeiten zu unterstützen, aber auch um seine Leistungen in der Bevölkerung noch breiter bekannt zu machen.

Das Projekt hätte Sondierungscharakter und würde durch ein Beurteilungsdispositiv begleitet, um die Reichweite der Bereitschaftsdienste abzuschätzen und die Wirksamkeit einer solchen Liaisonintervention bezüglich der verfolgten Ziele zu dokumentieren.

Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft in Kürze im Grossen Rat behandelt werden, sind ebenfalls ein Beispiel für die Wichtigkeit der **Einführung von Anlaufstellen für Familien**, die ihrerseits von den Gemeinden eingerichtet werden. Die soziale Begleitung dieser Stellen betrifft verschiedene Ebenen, um zu informieren, zu beraten und die Familien abhängig von ihrer Situation und Fähigkeiten zu begleiten.

Sie ermöglicht im weiteren Sinn den Zugang zu Informationen über Angebote von Leistungen, Unterstützungen und Beratungen für Familien. Mit diesen Informationen können die Prävention und die Betreuung bei bestimmten Schwierigkeiten verstärkt werden, die von den Fachpersonen, die den Familien helfen können, manchmal spät erkannt und gemeldet werden. Auch eine persönliche Beratung ist möglich, um die Eingliederungsfähigkeiten der Familienmitglieder zu stärken und die Besonderheiten ihrer Situation und die möglichen Perspektiven zu berücksichtigen, dies hauptsächlich für die berufliche Eingliederung. Die Anlaufstellen für Familien werden im Rahmen der FamEL umgesetzt. Es steht den Gemeinden indessen frei, ihnen weitere Aufgaben in Zusammenhang mit der Information und Beratung der Familien zuzuweisen. Die Anlaufstellen werden in Zukunft zweifellos weiterentwickelt, auch um Verbindungen zwischen den Gemeindebehörden, der Zivilgesellschaft und dem Vereinswesen zu schaffen.

6.3 Festigen

Der vorliegende Bericht zeigt die Entwicklungen der sozialen Realitäten und des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut auf. Oft wird auf die Komplexität dieser Entwicklungen sowie auf die Grenzen der Massnahmen des Dispositivs verwiesen. Die Finanzierung und die Ressourcen führen zu vielen Fragen und Spannungen, dies sowohl für die Unterstützung bedürftiger Personen als auch im Bereich der Sozialpolitik im weiteren Sinn, zu der alle Präventions-, Hilfs-, sozialen und beruflichen Eingliederungs- und sozialen Partizipationsmassnahmen gehören, die der Staat, die Gemeinden und alle öffentlichen und privaten Institutionen erbringen, um die sozialen Bedürfnisse der Kantonsbevölkerung abzudecken.

Die **SHG-Reform** veranschaulicht die Notwendigkeit, die Rechtsgrundlagen der Sozialleistungen an die Realität anzupassen, und zwar nicht nur an jene der Sozialhilfebeziehenden, sondern auch an jene der Fachpersonen. Die Botschaft ist klar: Es wird ein starkes Fundament benötigt, um den Herausforderungen der Armut besser zu begegnen. Dies geschieht namentlich über die Stärkung der Prävention, die Regionalisierung der Organisation der Sozialdienste, eine bessere Lesbarkeit der Regeln und Anwendungsgrundsätze, die Begünstigung der Harmonisierung der Praxis und die einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen.

Die Reform zeigt die Herausforderungen in Zusammenhang mit den heute in der öffentlichen Politik bekannten Themen wie Koordination und Territorialität. Sie ist aber in erster Linie typisch für die zunehmende Komplexität eines Dispositivs wie der Sozialhilfe. Sie ist fraglos auch das Signal, dass der zu eingeschränkte Rahmen auszuweiten ist. Denn die Fragen, die sich aktuell zum Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut und zu seiner Entwicklung stellen, werden ihre Antworten nicht alle in einem Gesetz über die Sozialhilfe finden.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Finanzierung des Vereinswesens. Es besteht heute ein Wille, die Finanzierung der Vereine mit Leistungsaufträgen gemäss Artikel 14 SHG wie in Kapitel 5.2 angesprochen zu konsolidieren. Diese Aufträge ersetzen veraltete Vereinbarungen und machen es möglich, die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den betroffenen Institutionen zu festigen und zu legitimieren. Die Aufträge werden aktuell erarbeitet oder überarbeitet; einige werden in mehrjährige Aufträge umgewandelt. Das Ziel ist eine dauerhafte Anerkennung der Zusammenarbeit des öffentlichen mit dem privaten Sektor. Es scheint allerdings ziemlich klar, dass dies nicht ausreichen wird. Der Rahmen ist zu eng gefasst und die Leistungsaufträge betreffen nur die Fachstellen, die als spezialisierte Sozialdienste anerkannt sind. Die aus dem Sozialhilfegesetz abgeleitete Finanzierung kann nur für Massnahmen gewährt werden, die sich an «bedürftige» Personen richten. Der Sozialhilfefonds kann nur punktuelle Beiträge finanzieren. Diese Grenzen sind nicht nur frustrierend und führen zu Unsicherheiten für die Institutionen und Vereine, die sich für das Wohl der Bevölkerung einsetzen möchten, sie lähmen sogar regelrecht die Entwicklung des Sozialwesens, weil sich die Kluft zwischen Bedürfnissen der Bevölkerung und den Mitteln weitet, mit denen auf diese – finanziell, aber auch mit einem qualitativen und quantitativen Angebot – eingegangen werden soll. Diese Feststellung gilt auch für Projekte wie die oben erwähnte digitale Inklusionsstrategie, die sich mangels Gesetzesgrundlage, welche die Entwicklung von Angeboten für eine breitere Bevölkerung ermöglicht, auf Sozialhilfebeziehende konzentriert. Dies birgt die Gefahr, dass für Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe beziehen, der Zugang zu den Leistungsansprüchen und im weiteren Sinn zur Bürgerschaft reduziert wird. Damit wird das Ziel verfehlt, das darin besteht, bestimmten Schwierigkeiten der Bevölkerung im Allgemeinen vorzubeugen.

Wir stehen also heute vor einem entscheidenden Schritt: Es ist eine Überlegung zur Ausgestaltung des Sozialwesens als Ganzes anzustossen. Aktuell hat das Dispositiv Mühe, sich den Realitäten der Gesellschaft anzupassen, da ihm dazu die Grundlage fehlt. Es setzt sich diese Grenzen selber: Mit einer komplexen Architektur und mangels Gesamtsicht sind seine Revisionen lückenhaft und disparat, seine Rechtsgrundlagen sind den Entwicklungen der Gesellschaft nicht oder nur marginal gefolgt und sie sind sektoriell und isoliert. Um sich dieser Komplexität, der mangelnden Transparenz und der Unangemessenheit zu entledigen, die zwischen der rigiden Struktur des Dispositivs und der Notwendigkeit einer flexiblen und reaktiven Behandlung der Sozialthemen herrscht, **ist die Debatte eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen anzustossen**. Ob es die Finanzierung, die Zusammenarbeit, die Klärung der Kompetenzen betrifft, es geht um enorm viel. Aber es ist notwendig, die Ausgestaltung des Sozialwesens wieder und wieder zu überdenken, denn die Gewinne sowohl für die Bevölkerung als auch für die Akteurinnen und Akteure im Sozialwesen lohnen den Einsatz und die Investition in eine solche Unternehmung.

7 Schlussfolgerung

Dieser Bericht ermöglicht nicht nur eine Bestandsaufnahme der sozialen Situation, sondern auch ein Aufzeigen der jüngsten Entwicklungen mit Bezug zum Thema Armut. Auch wenn diese im Kanton und im restlichen Land wenig präsent scheint, muss sie als politische Priorität gelten. Denn vielmehr als einer Armutsquote 2019, die im Vergleich zu 2011 gesunken ist, ist einer anderen Feststellung Aufmerksamkeit zu widmen: der Akzentuierung der Ungleichheiten und einem Fortschreiten der Prekarität eines Teils der Bevölkerung. Die Handlungsebenen «Wachsam sein – Verbinden – Festigen» ermöglichen ein Stärken der Indikatoren für ein besseres Verständnis der sozialen Realitäten, stärkere Verbindungen und Zusammenarbeit und die Abstützung der Sozialhilfe auf neuen Rechtsgrundlagen, die eine bessere Organisation des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut ermöglichen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2023-DSAS-6

26 septembre 2023

Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes

Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur les postulats 2019-GC-41 Mäder-Brülhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes et 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille.

Table des matières

1	Introduction	3
2	Portrait statistique des familles fribourgeoises	4
2.1	Structure des ménages et formes de vie familiales	4
2.1.1	Types de ménages, naissances et nombre d'enfants	4
2.1.2	Mariages et divorces	8
2.2	Activité professionnelle et garde des enfants	9
2.2.1	Activité professionnelle	9
2.2.2	Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale	11
2.3	Prestations sociales destinées aux familles	13
2.3.1	Aides financières	13
2.3.2	Aide sociale	17
3	Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations	18
3.1	Sécurité matérielle	19
3.2	Travail	20
3.3	Education, Formation, Culture	21
3.4	Egalité des genres	24
3.5	Diversité	24
3.6	Santé	24
3.7	Génération	26
3.8	Gouvernance	26
3.9	Mesures de soutien aux femmes en difficulté	28

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg	31
4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles	32
4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles	33
4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles	34
5 Conclusion	36

1 Introduction

Par postulat déposé et développé le 28 mars 2019, les députées Anne Meyer Loetscher, Bernadette Mäder-Brühlhart et trente-deux cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat d'élaborer un nouveau rapport sur la politique familiale globale. Un tel document, basé sur la réalité actuelle et les besoins des familles, permettra de doter le canton de Fribourg d'un nouvel instrument de pilotage.

La politique familiale est par essence une politique transversale, concernant l'ensemble de la population, chacun et chacune expérimentant tout au long de son parcours de vie les liens entre parents et enfants, liens unissant les générations et étant au fondement de notre société. La politique familiale a pour objectif d'affirmer et de renforcer les ressources et les compétences des familles. Elle comprend l'ensemble des mesures et dispositifs visant à soutenir et à promouvoir la famille, que ce soit en termes de sécurité matérielle et financière, mais également en tenant compte des dimensions d'intégration, de prévention et de développement des capacités d'agir des individus dans les domaines de l'économie, de la formation, de la santé, de la mobilité ou encore du logement et des loisirs.

Le Conseil d'Etat reconnaît toute l'importance et la pertinence de réunir les informations concernant les situations des familles et les enjeux qui les concernent dans une nouvelle édition du rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg, le dernier ayant été élaboré en 2004. Le présent rapport permet non seulement de mettre en lumière les mesures et les besoins actuels, mais également d'anticiper les défis futurs auxquels seront confrontées les familles et ainsi de proposer les axes prioritaires de la politique familiale fribourgeoise.

Ce rapport se compose de trois parties en abordant tout d'abord les familles sous l'angle quantitatif et en dressant un portrait des familles grâce à différents indicateurs statistiques. Cela permet non seulement de bénéficier d'une photographie de la structure et de la situation des familles fribourgeoises, mais également d'observer leur évolution au fil du temps.

Dans un deuxième temps, cœur de ce rapport, les résultats d'une étude d'adéquation entre les besoins des familles et les offres de prestations et mesures à disposition, réalisée par le bureau d'évaluation Interface, sont présentés. C'est dans cette partie que réside toute l'originalité du rapport : en plus des informations statistiques « standard », cette étude a permis de mobiliser les associations et les partenaires de la politique familiale dans une vaste démarche participative. Cette démarche permet une meilleure compréhension du dispositif en rendant compte de la réalité de terrain des mesures existantes et de la position des experts et expertes du domaine. Le rapport répond ainsi à la demande de partir de l'expérience et du vécu des acteurs et actrices de la politique familiale. Ce chapitre amène également un éclairage complémentaire sur les femmes en difficulté et apporte le complément d'informations annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat 2021-GC-25 de Weck Antoinette et Fagherazzi Martine « Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille », déposé le 08 février 2021¹. Les questions concernant plus particulièrement les femmes en difficulté et leur famille sont un point important de la politique familiale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, qui a déjà eu l'occasion dans sa réponse au postulat (et dans d'autres dont il fait mention dans cette réponse) de traiter les principales questions posées, estime toutefois opportun de présenter dans le cadre du présent rapport les mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille en matière de prévention, de santé et d'intégration.

Enfin, un dernier chapitre esquisse un plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg. A partir des recommandations d'Interface tirées de ses observations, des dires et explications du terrain et toujours dans cette démarche consistant à tenir compte au plus près de la réalité des acteurs et actrices incarnant la politique familiale, les axes stratégiques proposés se basent sur le croisement des différents regards. Ils tentent de mettre en

¹ Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, consulté le 23 mai 2023.

évidence les logiques récurrentes et les lignes de force pour une politique des familles répondant au mieux aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins.

2 Portrait statistique des familles fribourgeoises

Ce portrait a pour but de mobiliser des indicateurs standards sur la situation des familles en ce qui concerne la structure des ménages, l'activité professionnelle ainsi que les prestations sociales destinées spécifiquement aux familles. Cela permet non seulement de disposer d'un aperçu, en termes quantitatifs, de la réalité des familles, mais également de comparer ces indicateurs au fil du temps afin de suivre leur évolution.

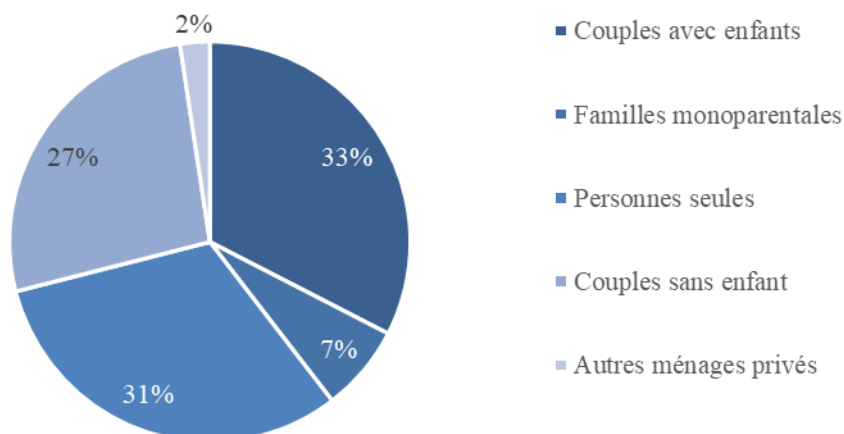
2.1 Structure des ménages et formes de vie familiales

2.1.1 Types de ménages, naissances et nombre d'enfants

Le canton de Fribourg comptait, en 2021, 139 486 ménages privés au sein de la population résidente permanente². Parmi eux, 40% sont des familles (à entendre comme ménages composés d'un ou plusieurs adultes et d'un ou plusieurs enfants), 31% des personnes vivant seules et 27% des couples sans enfant. Une comparaison sur plusieurs années montre une grande stabilité de ces proportions³.

La proportion de ménages familiaux dans le canton de Fribourg (40%) est supérieure à la moyenne suisse (29.4%). Le nombre de ménages d'une personne est légèrement inférieur dans le canton de Fribourg (31%) par rapport à la population suisse (37%). La proportion de ménages de couples sans enfants en Suisse (27.5%) et dans le canton de Fribourg (27%) est similaire⁴.

Répartition de la population du canton de Fribourg, selon le type de ménage, moyenne 2018-2020, part des ménages, en pourcent



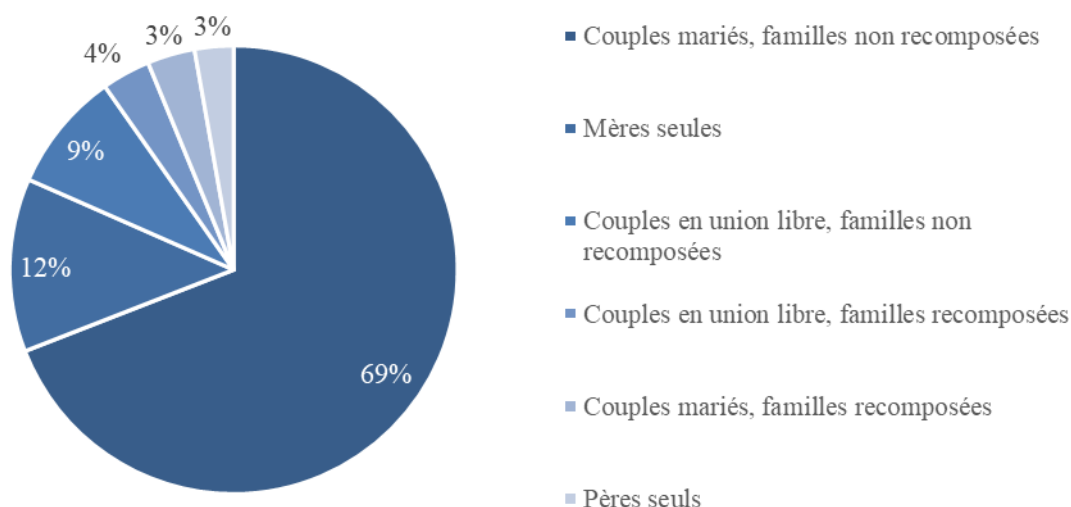
Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

² Annuaire statistique du canton de Fribourg – édition 2023 / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

³ Moyenne des relevés structurels 2011-2013 ; 2014-2016 ; 2018-2020.

⁴ Office fédéral de la statistique (OFS), *Ménages*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/menages.html>, consulté le 22 mai 2023.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg (N=46'302), en pourcent



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Une large majorité (69%) des ménages familiaux fribourgeois est composée de couples mariés où le ou les enfant(s) sont commun(s) aux deux partenaires. Une diversité des formes de vie familiale s'observe pour les autres ménages : 12% de mères seules, 9% de couples en union libre en famille non recomposée, 4% de couples en union libre en famille recomposée, 3% de couples mariés en famille recomposée, 3% également de pères seuls⁵. Parmi les familles monoparentales, on compte 5 787 mères élevant seules leur(s) enfant(s) et 1 299 pères, soit en proportion environ 80 et 20%.

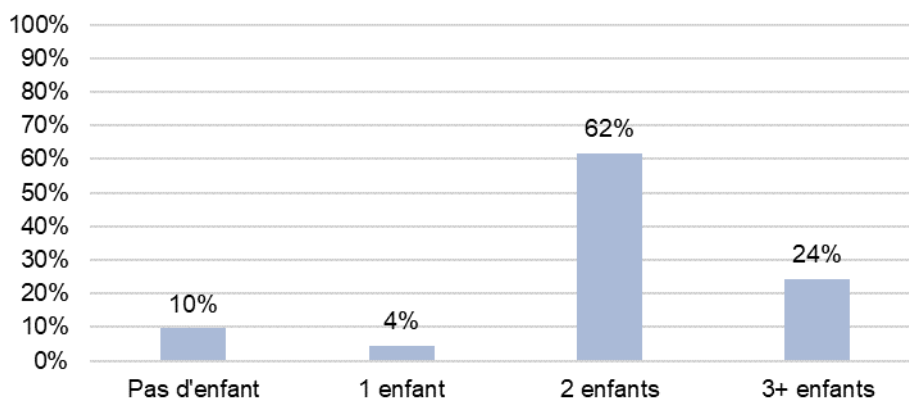
En comparant les moyennes de plusieurs années depuis 2011, on observe que le nombre de ménages familiaux composés de couples mariés en famille non recomposée a tendance à diminuer passant de 76 à 69%.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, en pourcent	2011-2013	2014-2016	2018-2020
Couples mariés, familles non recomposées	76.1	73.2	69.1
Mères seules	10.6	10.7	12.5
Couples en union libre, familles non recomposées	5.0	6.6	8.6
Couples en union libre, familles recomposées	3.0	3.2	3.5
Couples mariés, familles recomposées	3.0	3.4	3.4
Pères seuls	2.2	2.8	2.8
Couples homosexuels	...	(0.1)	...

Source : Relevés structurels - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

⁵ Pour les couples homosexuels, les données sont trop peu nombreuses pour être publiées en raison de la protection des données.

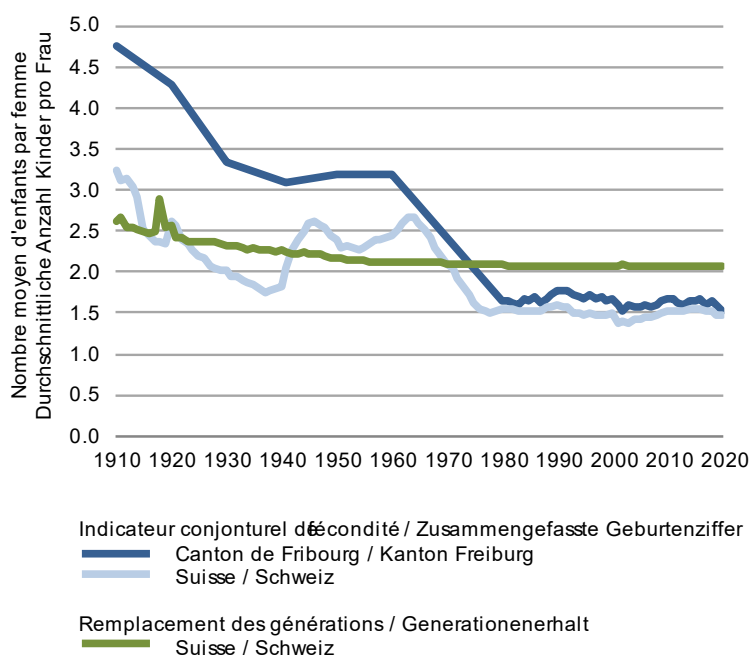
Enfants souhaités pour les personnes sans enfant âgées entre 20 et 29 ans, 2018



Source : Enquête sur les familles et les générations 2018, Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le nombre d'enfants souhaités est fortement marqué par le modèle « deux enfants ». En effet, une majorité des personnes âgées entre 20 et 29 ans sans enfant souhaite en avoir deux. Toutefois, l'indice de fécondité montre un écart entre les désirs initiaux et la réalité.

Indicateur conjoncturel de fécondité et remplacement des générations, de 1910 à 2020



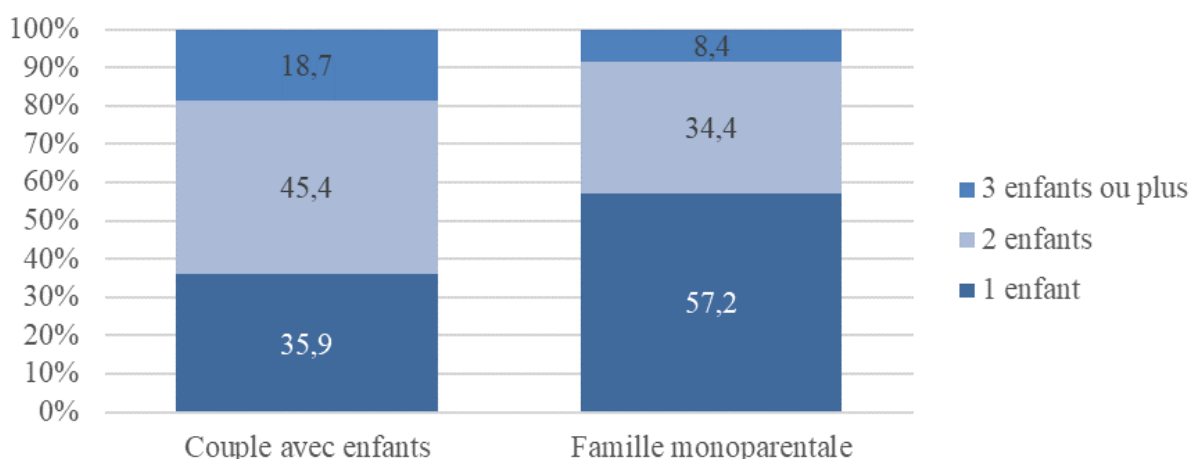
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le canton de Fribourg suit la même tendance que la Suisse. En un peu plus d'une centaine d'années, le nombre d'enfants par femme a nettement diminué. Si au début du siècle, l'indicateur s'élevait à un peu plus de 4.5 enfants par femme, depuis une quarantaine d'années, il s'est stabilisé à 1.5. La diminution du nombre d'enfants par femme coïncide avec la diminution de la taille des ménages et le vieillissement de la population.

De plus, comme ailleurs en Suisse, l'âge moyen des parents à la naissance ne cesse d'augmenter. Dans le canton de Fribourg, l'âge moyen des mères à la naissance est de 31.7 ans et celui des pères de 34.6 ans alors que la moyenne nationale est respectivement de 32.2 ans et 35.1 ans⁶.

Avec un taux de dépendance des jeunes⁷ de 35.9%, le canton de Fribourg se situe au-dessus de la moyenne suisse (32.5%). Le canton de Fribourg est donc le 2^e canton le plus jeune de Suisse juste après le Jura, dont le taux est de 36%⁸.

Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans¹, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg, en pourcent, N= 45'644 ménages



¹Sans les cas non attribuables

Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Les familles monoparentales avec enfant(s) de moins de 25 ans comptent tendanciellement moins d'enfants que les familles conduites par un couple. En effet, la majorité des familles monoparentales (57.2%) comptent un seul enfant. Alors que cette proportion n'est que de 35.9% chez les couples. Les familles avec trois enfants et plus sont largement minoritaires (18.7% chez les couples avec enfant(s) et 8.4% chez les familles monoparentales.

En comparaison sur plusieurs années depuis 2011, ces chiffres sont stables. Les mêmes tendances se retrouvent au niveau suisse⁹.

⁶ Office fédéral de la statistique (OFS), *Age moyen des mères et des pères à la naissance de l'enfant selon le canton, de 1981 à 2021*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/naissances-deces/fecondite.assetdetail.23328871.html>, consulté le 22 mai 2023.

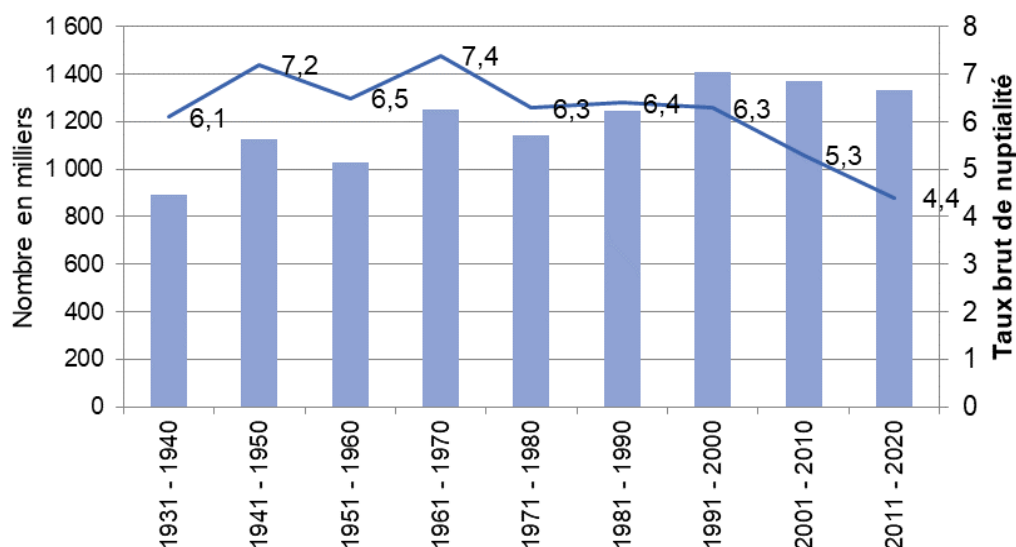
⁷ Nombre de personnes âgées de 0 à 19 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans.

⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), *Population / Rapports de dépendance / Rapport de dépendance des jeunes*, En ligne, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, consulté le 22 mai 2023.

⁹ Office fédéral de la statistique (OFS), *Les familles en Suisse*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.17004157.html>, consulté le 22 mai 2023.

2.1.2 Mariages et divorces

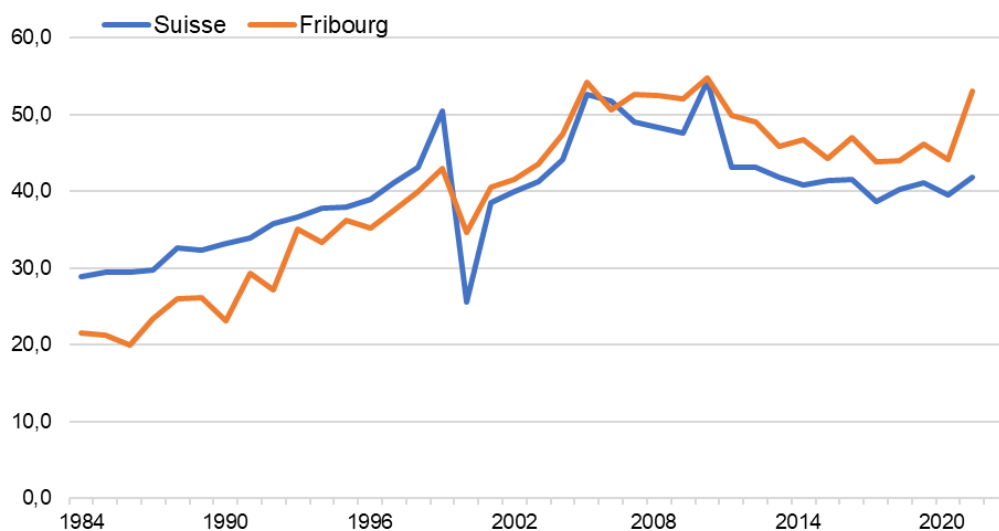
Mariages et taux brut de nuptialité de 1931 à 2020, canton de Fribourg



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le taux brut de nuptialité correspond au nombre total de mariages enregistrés au cours de l'année pour 1 000 habitants¹⁰. La diminution du taux de nuptialité depuis les années 1990 montre un certain déclin du mariage. Certains couples préfèrent aujourd'hui partager une union libre.

Indice conjoncturel de divorcialité de 1984 à 2021



En 2000 et 2004, changements dans le droit du divorce. En 2011, changement de source.

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

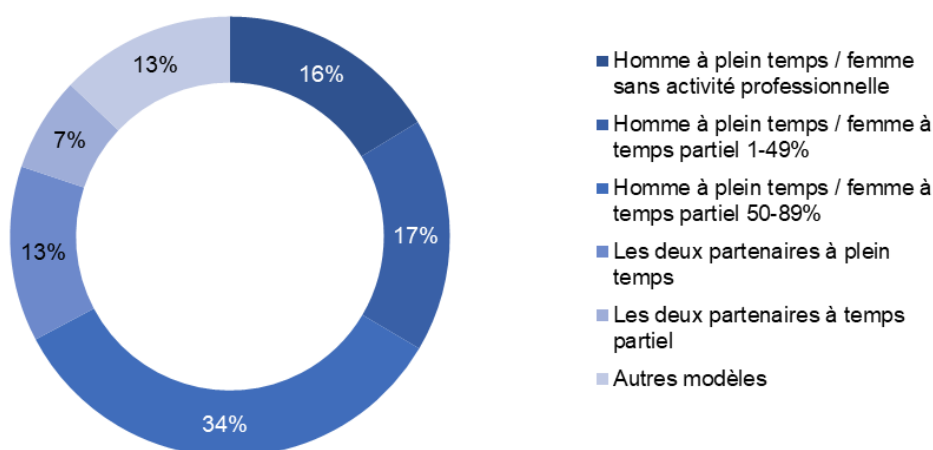
¹⁰ Jusqu'en 1980, population résidante ; dès 1981, population résidante permanente moyenne.

Depuis les années 2000, l'indicateur de divortialité fribourgeois¹¹ se situe légèrement au-dessus des résultats au niveau suisse. Tous deux sont en hausse depuis les années huitante, avec des pics au-delà des 50% en 2004-2005 et 2009-2010. Il a été relativement stable au début ces 10 dernières années autour des 45%. Il a en revanche fortement augmenté dans le canton de Fribourg en 2021, en passant à 53% (42% au niveau suisse). En moyenne, 530 enfants mineurs sont touchés par un divorce par année dans le canton de Fribourg.

2.2 Activité professionnelle et garde des enfants

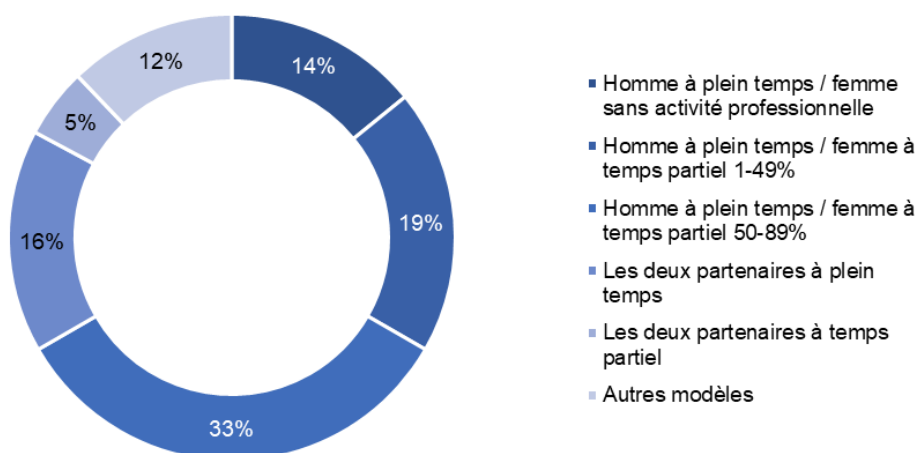
2.2.1 Activité professionnelle

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 0-6 ans, 2016-2020



Source : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 7-14 ans, 2016-2020

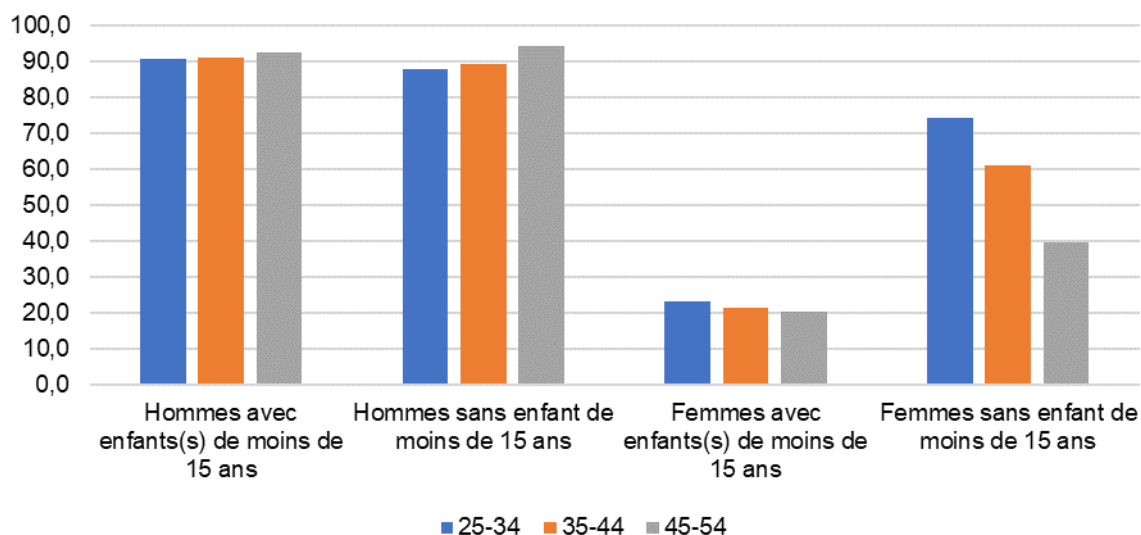


Source : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

¹¹ Indicateur de divortialité : proportion de mariages dissous par divorce, parmi un ensemble de mariages qui seraient soumis, à chaque durée de mariage, aux conditions de divortialité observées durant l'année considérée.

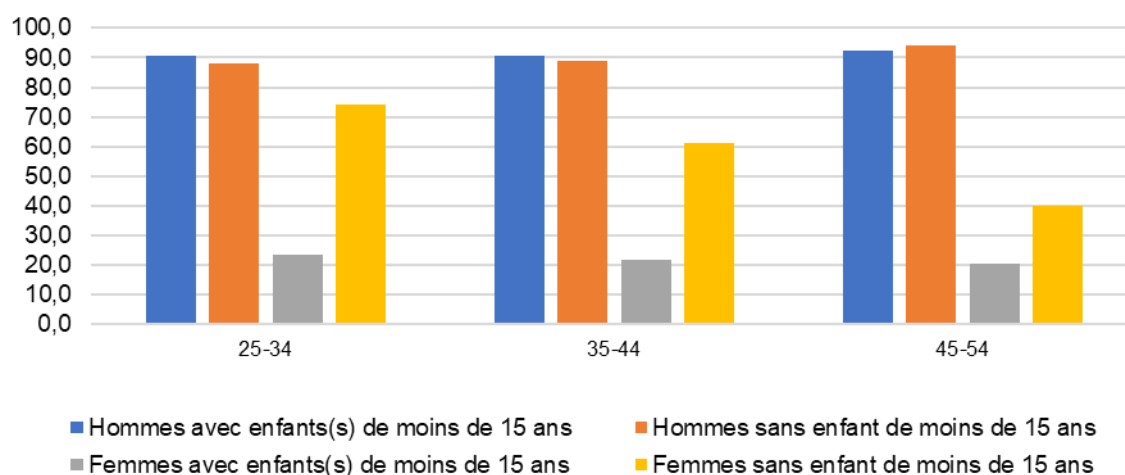
Quel que soit l'âge des enfants, le modèle d'activité le plus répandu est celui où l'homme travaille à temps plein et la femme à temps partiel (taux d'activité de 1-89%). Ce cas concerne 51% des couples avec des enfants de 0 à 6 ans et 52% des couples avec des enfants de 7 à 14 ans. Plus de 4 mères sur 5 participent à la vie professionnelle (84% avec des enfants de 0 à 6 ans et 86% avec des enfants de 7 à 14 ans). Si l'on considère l'ensemble des modèles, plus de 80% des hommes en couple avec des enfants jusqu'à 14 ans travaillent à temps plein.

Part de personnes actives occupées à plein temps, en %, canton de Fribourg (2018-2020)



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Part de personnes actives occupées à plein temps, en %, canton de Fribourg (2018-2020)

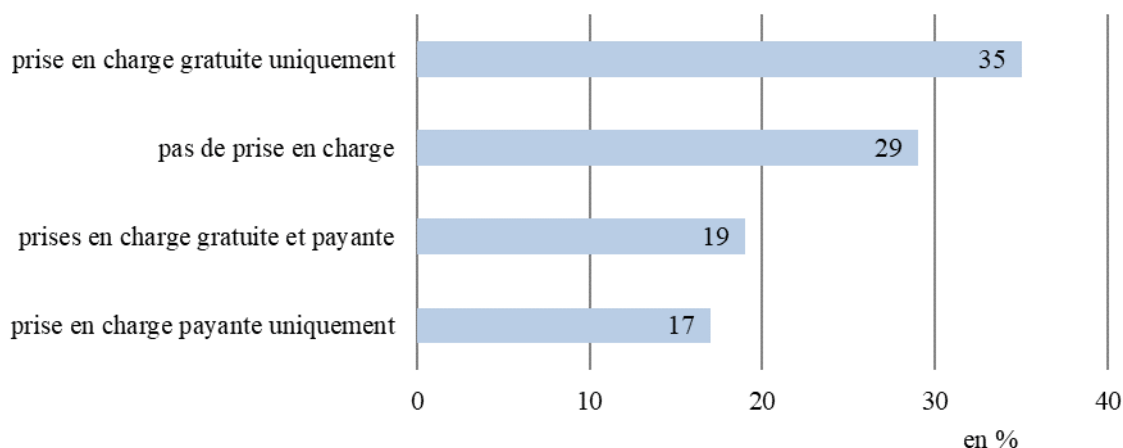


Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Ces graphiques montrent que les femmes avec un ou des enfants de moins de 15 ans sont moins actives que les femmes qui n'ont pas d'enfant de moins de 15 ans. Pour les hommes, cette différence ne se constate pas.

2.2.2 Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale

Part des ménages avec enfant(s) de 0 à 12 ans ayant recours ou non à un accueil extrafamilial pour les enfants



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête sur les familles et les générations 2018/ Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Dans le canton de Fribourg, plus de 70% des enfants sont pris en charge en dehors de leur famille. Au niveau suisse, ce taux est plus faible à 63.6%. Le plus souvent, les parents confient leurs enfants aux grands-parents, ou à une structure d'accueil telle qu'une crèche, une structure parascolaire, une école à horaire continu ou une unité d'accueil pour écoliers¹².

Avec un taux de « prise en charge payante uniquement » de 17%, l'accueil extrafamilial reste majoritairement une affaire privée dans le canton de Fribourg.

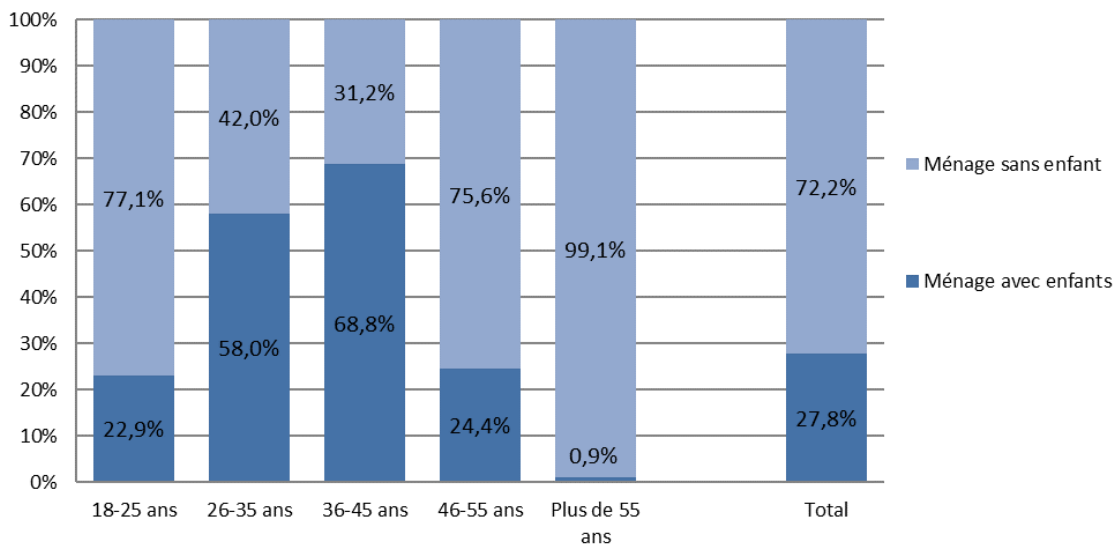
La question de la garde des enfants est évidemment liée à celle de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les difficultés à concilier travail et famille entraînent des conséquences parfois lourdes sur la situation financière des familles, surtout pour les femmes. En comparant l'ensemble des résultats entre hommes et femmes en situation de pauvreté, la proportion de femmes vivant dans un ménage avec un ou des enfants est toujours plus élevée que celles des hommes, hormis aux âges supérieurs à 55 ans. C'est entre 36 et 45 ans que se trouve la part la plus haute de femmes et d'hommes en situation de pauvreté vivant dans un ménage avec un ou des enfants. Les résultats se différencient toutefois de manière importante en fonction du genre. La proportion de femmes en situation de pauvreté âgées de 36 à 45 ans appartenant à un ménage avec enfants s'élève à 68.8 %, celle des hommes dans la même situation à 34.5%. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que les femmes sont beaucoup plus souvent à la tête de familles monoparentales. Cet élément s'ajoute entre autres à la répartition inégale des tâches ménagères et du travail de *care*¹³ au sein des familles avant la séparation du couple parental et à la différence de rémunération salariale entre les hommes et les femmes. Ce dernier aspect contribue au fait que ce sont généralement les femmes qui diminuent ou arrêtent leur activité professionnelle lors de la naissance d'un enfant, ce qui engendre d'importantes répercussions financières pour les mères lorsque les parents se séparent ou divorcent¹⁴.

¹² Office fédéral de la statistique (OFS), *Accueil extrafamilial des enfants*, En ligne, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/accueil-extra-familial-enfants.html>, consulté le 22 mai 2023.

¹³ Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Le travail du care : un esprit de solidarité*, En ligne, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/travail/le-travail-de-care---un-esprit-de-solidarite.html>, consulté le 13 juin 2023.

¹⁴ Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, En ligne, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=fr&lnr=01/23>, consulté le 14 juin 2023.

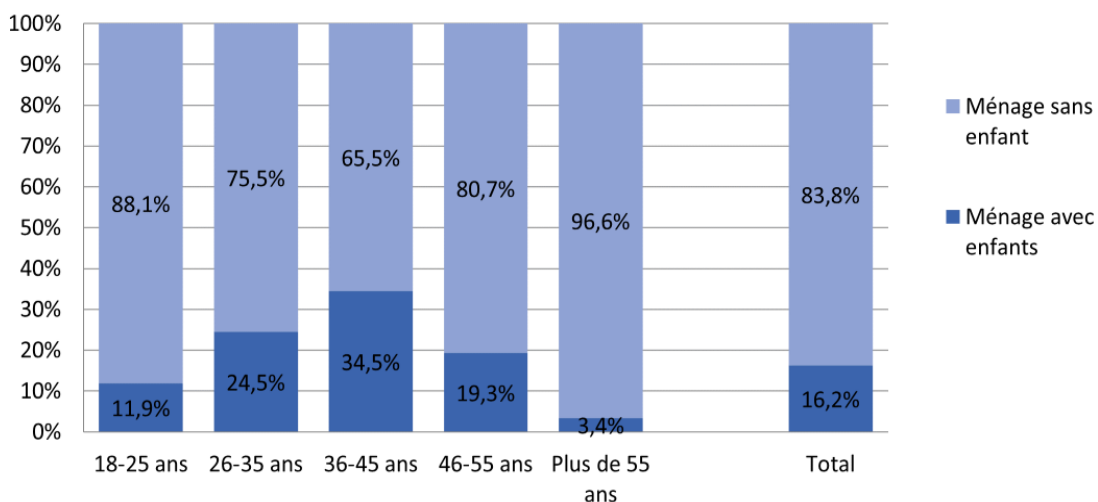
Répartition des femmes en situation de pauvreté, selon l'âge et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2019 (N=2'797)



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

Le tableau ci-dessus montre la répartition des femmes en situation de pauvreté en fonction de leur âge (18 ans et plus) et en fonction de leur appartenance à un ménage avec ou sans enfant. Le tableau suivant représente la même répartition pour les hommes. En 2019, 28 % des femmes en situation de pauvreté vivaient dans un ménage avec des enfants, contre 16% des hommes dans la même situation.

Répartition des hommes en situation de pauvreté, selon l'âge (de 18 à 55 ans) et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2019 (N=2296)



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

2.3 Prestations sociales destinées aux familles

2.3.1 Aides financières¹⁵

Canton de Fribourg			2022
Prestation	Bénéficiaires	Dépenses (en mio)2022	Description
Allocations familiales			
Les allocations familiales visent à compenser une partie des frais que doivent assumer les parents pour l'entretien de leurs enfants. Elles comprennent les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle, s'y ajoutent dans le canton de Fribourg, les allocations de naissance et d'adoption.			
<i>Allocations familiales</i>	16 824 ayants droit	92.7	Allocation mensuelle pour enfant (jusqu'à 16 ans révolus) : › 265 francs pour chacun des deux premiers enfants › 285 francs pour chaque enfant suivant Allocation mensuelle de formation professionnelle (de 16 à 25 ans révolus au plus tard) › 325 francs pour chacun des deux premiers enfants › 345 francs pour chaque enfant suivant
<i>Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative</i>	537 ayants droit	3	
<i>Allocations uniques de naissance ou d'accueil (pers avec et sans activité lucrative)</i>	1 261 allocations versées	1.9	Allocation unique de 1 500 francs pour chaque enfant né en Suisse et inscrit dans un registre suisse des naissances ainsi que pour tout enfant mineur placé en vue d'adoption au sens du Code civil suisse. L'adoption de l'enfant du conjoint n'ouvre pas le droit à l'allocation d'adoption.

¹⁵ Les informations proviennent du rapport d'activité 2022 de l'ECAS ainsi que de son site Internet pour tout ce qui concerne les allocations, du site Internet du SASoc pour le recouvrement et les avances de contributions d'entretien, du rapport d'activité 2022 du Service des subsides de formation concernant les bourses et les prêts d'études.

Allocations de maternité, de paternité et de prise en charge¹⁶			
Allocation de maternité fédérale	1 094 demandes pour 113'122 jours de prestations	14.1	Les femmes salariées ou exerçant une activité lucrative indépendante ont droit à une allocation de maternité durant 14 semaines (98 jours). Elles touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de paternité fédérale	640 demandes pour 9'274 jours de prestations	1.4	Au cours des six premiers mois suivant la naissance de leur enfant, les pères exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de paternité de deux semaines dans les six premiers mois suivant la naissance de leur enfant. Ils touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de prise en charge fédérale	17 demandes pour 713 jours de prestations	0.108	Les parents qui doivent interrompre leur activité lucrative pour prendre en charge leur enfant gravement atteint dans sa santé ont droit à un congé de prise en charge de quatorze semaines au maximum, pendant lequel ils touchent une allocation pour perte de gain. Ces quatorze semaines correspondent à 98 indemnités journalières au maximum pour un travail à temps plein.

¹⁶ L'allocation d'adoption fédérale est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Cette allocation est destinée aux personnes qui exercent une activité lucrative et accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption. Le congé d'adoption doit être pris dans le courant de l'année qui suit l'accueil de l'enfant. L'allocation d'adoption correspond à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant l'accueil de l'enfant, mais au maximum à 220 francs par jour. En 2022, référence pour les chiffres présentés, cette allocation n'avait pas encore été introduite.

Allocations de maternité cantonale

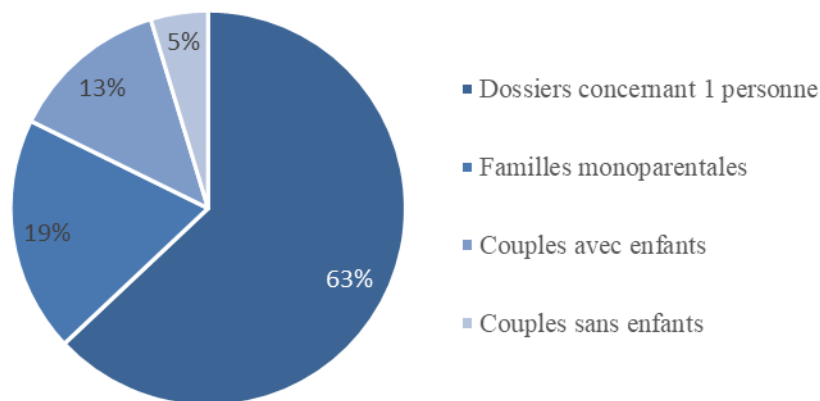
Selon la Constitution fribourgeoise, « Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement » (Cst. art. 33). Depuis le 1^{er} juillet 2011, toute mère peut faire valoir le droit des allocations cantonales de maternité. Elle doit être domiciliée et résider dans le canton de Fribourg depuis au moins une année avant l'accouchement. Ces droits s'éteignent au plus tard 98 jours après l'accouchement, lorsque la mère quitte le canton ou lorsque les prestations de l'assurance de maternité fédérale deviennent supérieures aux montants prévus.

<i>Allocation de maternité complémentaire, mères avec activité lucrative (naissance et adoption)</i>	89 demandes	0.02	Les mères qui exercent une activité lucrative perçoivent en général une allocation de maternité fédérale, mais si elles ne remplissent pas toutes les conditions leur permettant de l'obtenir, elles peuvent demander une allocation cantonale de maternité. Pour les mères qui ont des bas salaires, notamment en cas de travail à temps partiel, et dans le cas où l'allocation fédérale de maternité est inférieure à 32.50 francs par jour, elles peuvent demander un complément jusqu'à concurrence du montant de 32.50 francs par jour durant 98 jours.
<i>Allocation de maternité complémentaire, mères sans activité lucrative (naissance et adoption)</i>	143 demandes	0.4	Les mères sans activité lucrative qui ne touchent pas d'allocations maternité fédérales ni de prestations d'une autre assurance (AI, assurance-accident, assurance-chômage, LPP) peuvent demander une allocation cantonale de maternité de 32.50 francs par jour pour une période de 98 jours dès la naissance de l'enfant.
<i>Allocation de maternité en cas de besoin</i>	180 demandes	1.1	Ces prestations sont soumises à des limites de revenu et de fortune de la famille. Le montant mensuel de l'allocation de maternité en cas de besoin correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu déterminant. Il ne peut dépasser 1 650 francs pour une femme seule et 2 200 francs pour un couple ou lorsque les parents non mariés font ménage commun.

Recouvrement et avances de contributions d'entretien	1 544 dossiers traités au 31.12.2022	Avances de contribution d'entretien : 7.5 Recouvrement de contribution d'entretien (montants encaissés) : 5.1	L'Etat offre d'abord une aide au recouvrement des contributions d'entretien. Il va notamment essayer de trouver un arrangement de paiement, engager des poursuites ou déposer plainte pénale contre la personne débitrice, dans le cas où un accord n'a pas pu être trouvé avec celle-ci. En plus de cette aide au recouvrement des contributions d'entretien, une avance de contributions d'entretien peut être octroyée, si les revenus et la fortune de la personne créancière ne dépassent pas les limites fixées. L'avance maximale s'élève au montant maximal de la rente simple d'orphelin (actuellement 980 francs) pour l'enfant et à 250 francs pour le conjoint ou l'ex-conjoint. Le montant de l'avance est fonction des revenus et de la fortune de la personne créancière. L'enfant majeur en formation peut prétendre à l'avance jusqu'à l'âge de 25 ans.
Bourses d'études ou d'apprentissage	1 907 bénéficiaires	11	Peuvent déposer une demande de subsides de formation toutes personnes mineures ou majeures, ayant leur domicile déterminant en matière de bourses dans le canton et effectuant une formation sanctionnée par un diplôme fédéral ou cantonal (formations reconnues).
Prêts d'études	62 bénéficiaires	0.55 dépensés 0.40 remboursés	Les prêts d'études sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui doivent être remboursées après l'achèvement ou l'abandon de la formation. Les conditions préalables relatives à la formation reconnue et au domicile déterminant sont les mêmes que pour les demandes de bourses.

2.3.2 Aide sociale

Structure des unités d'assistance - 2020

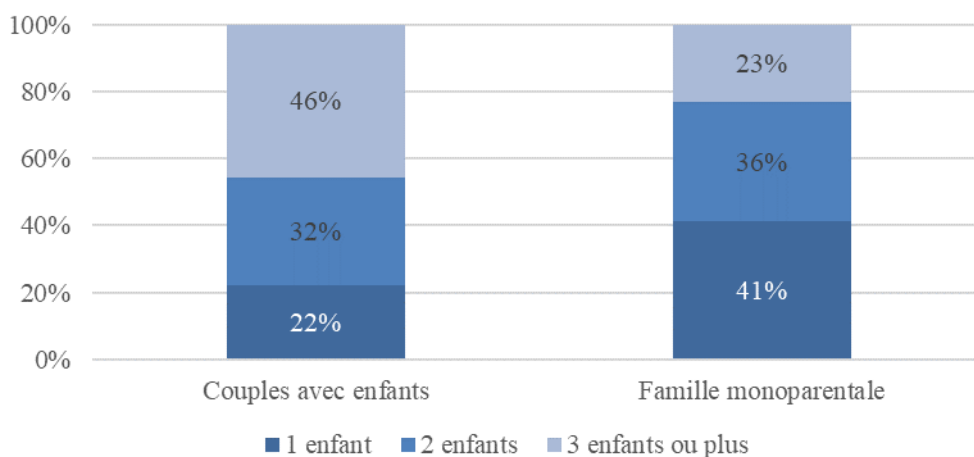


Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Comme dans les statistiques de la pauvreté, les données de l'aide sociale montrent que les familles monoparentales sont plus souvent concernées par la précarité. En effet, 19% des ménages bénéficiaires de l'aide sociale sont des familles monoparentales alors qu'elles ne représentent que 5% de tous les ménages fribourgeois. Les couples avec enfants en revanche sont un peu moins présents dans l'aide sociale (13%) que dans la population générale (33%).

Ces différences s'expliquent par le fait que les couples disposent d'une plus large marge de manœuvre pour concilier garde des enfants et emploi, raison pour laquelle ils se retrouvent moins souvent dans le besoin.

Structure des unités d'assistance, selon le nombre d'enfant(s) - 2020



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Les familles avec 3 enfants et plus sont surreprésentées à l'aide sociale. En effet, parmi l'ensemble des couples fribourgeois ayant des enfants, 18.7% ont 3 enfants et plus, alors qu'ils sont 46% à l'aide sociale. De même, 8.4% de toutes les familles monoparentales ont 3 enfants et plus alors qu'elles sont 23% à l'aide sociale¹⁷.

Aide sociale 2021	Besoin brut selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Prestations attribuées selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Taux de couverture moyen selon la structure de l'unité d'assistance
Familles monoparentales	3 426	2 175	0.66
FM avec 1 enfant	3 162	2 102	0.68
FM avec 2 enfants	3 616	2 200	0.64
FM avec 3 enfants et +	4 090	2 424	0.66
Couples avec enfants	4 255	2 765	0.65
Couples avec 1 enfant	3 758	2 295	0.65
Couples avec 2 enfants	4 070	2 588	0.63
Couples avec 3 enfants et +	4 772	3 258	0.68

Source : OFS, Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2021, Neuchâtel, 2022

Le tableau ci-dessus montre le besoin brut estimé par mois pour les ménages familiaux à l'aide sociale, les prestations attribuées en moyenne à ces ménages par les services sociaux régionaux et le taux de couverture moyen des besoins. On constate que les ménages familiaux bénéficiaires de l'aide sociale disposent généralement d'autres sources de revenu qui couvrent en moyenne 35% de leurs besoins.

3 Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations

Cette partie du rapport est basée sur l'« Etude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg »¹⁸ réalisée par le bureau d'évaluation, de recherche et de conseil Interface SA, dans le cadre d'un mandat du Service de l'action sociale (SASoc) visant à identifier l'adéquation entre les besoins des familles fribourgeoises et les offres existantes. L'objectif de cette étude était de repérer certains manques en regard des mesures d'aide déjà en place pour les familles fribourgeoises. Pour ce faire, les chercheuses ont identifié les besoins des familles fribourgeoises et la présence ou l'absence d'offres correspondantes.

L'étude a reposé sur différentes méthodes de récolte et d'analyse de données : une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs avec des représentant-e-s au niveau cantonal ou communal en lien avec la thématique de la politique familiale ainsi qu'avec une experte de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF). De plus, des ateliers selon la méthode *World Café* ont été réalisés pour identifier les besoins et offres existantes et discuter de leur adéquation. Les participant-e-s à ces ateliers étaient principalement des représentant-e-s des prestataires d'offres.

¹⁷ Pour comparaison, cf. graphique plus haut « Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg ». Ces informations proviennent du Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

¹⁸ Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Étude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale globale du canton de Fribourg*, Rapport à l'intention du Service de l'action sociale (SASoc) de l'État de Fribourg, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, en ligne : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/politique-familiale>.

Dans le cadre de ce mandat, une définition large de ce que signifie « une famille » a été choisie afin de prendre en compte un maximum de besoins. La famille est entendue comme une « communauté de générations unies par un lien émotionnel, personnel et fiable »¹⁹. Cette définition correspond en substance à la définition de la Commission fédérale pour les questions familiales. À la différence de cette dernière, elle intègre également des formes de familles qui ne sont actuellement pas forcément reconnues par la société. Dans cette définition, la famille détermine elle-même la manière dont elle se comprend et se distingue des autres familles. La reconnaissance sociale n'est pas une condition, mais un objectif. Les liens entre les générations ainsi que le sentiment d'appartenance sont donc les éléments clés.

Les familles actuelles se caractérisent par leur diversité. Elles peuvent être nucléaires, recomposées, monoparentales, arc-en-ciel, multi-parentales, etc. De plus, le lien familial est plus mouvant qu'auparavant. Il peut se modifier avec le temps en fonction de différents événements. La vie d'une famille est jalonnée par les étapes suivantes, qui peuvent se présenter de manière successive, mais également se superposer ou survenir en ordre dispersé : futur-s parent-s, familles avec enfant-s en âge préscolaire, familles avec enfant-s en âge scolaire, familles avec adolescent-e-s et jeune-s adulte-s, enfant-s adulte-s et parent-s âgé-s.

Les familles peuvent également faire face à des moments charnières comme la séparation ou le divorce, la migration, une atteinte à la santé, une perte d'emploi, la retraite ou encore le deuil, qui modifient voire accentuent leurs besoins.

L'étude réalisée par Interface répertorie huit dimensions de la politique familiale auxquelles sont rattachés, pour chacune d'entre elles, des besoins spécifiques des familles. Le présent chapitre s'appuie sur la classification établie par Interface et recense les besoins prioritaires des familles et les offres correspondantes pour chaque dimension. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des offres existantes. Seuls les besoins considérés comme appartenant au noyau de la politique familiale – c'est-à-dire qu'ils permettent directement aux familles de remplir leurs fonctions (économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et de transmission du patrimoine, et socialisation) – sont répertoriés.

Enfin, il est important de souligner que l'adéquation entre les besoins et les offres des familles est basée sur l'avis de prestataires en lien avec la politique familiale ayant participé à un atelier consultatif pour les besoins de l'étude. Le jugement de l'adéquation ne découle donc pas de l'analyse d'Interface mais correspond au jugement des personnes participantes à l'enquête. De plus, le rapport présenté par Interface avait pour objectif de rendre compte de certaines lacunes ou limites, sans s'intéresser aux offres qui fonctionnent bien et répondent aux besoins des familles.

3.1 Sécurité matérielle

Cette dimension s'intéresse à toutes les mesures qui visent à garantir la sécurité matérielle des familles et à réduire les risques de précarité. Le besoin essentiel des familles à ce sujet est attaché à **la question de l'accessibilité aux soutiens existants**. Ce besoin est d'autant plus marqué aujourd'hui que les parcours de vie ne suivent plus une trajectoire linéaire. Les trajectoires individuelles peuvent être marquées par divers éléments risquant de compromettre la sécurité matérielle des familles, comme une perte d'un emploi, une séparation ou une maladie.

Une grande variété d'offres permettant d'assurer la sécurité financière des familles existe : les nombreuses allocations, notamment l'allocation de maternité en cas de besoin, les allocations de naissances, les allocations familiales, les allocations familiales augmentées de l'État-employeur, l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien. Les familles peuvent également faire appel aux prestations d'aide sociale (Loi sur l'aide sociale, LASoc), de l'assurance-chômage (Loi fédérale sur l'assurance chômage, LACI) ou encore de bourses et de prêts d'études (Loi sur les bourses et prêts d'études, LBPE). Plusieurs structures délivrent aussi des prestations d'informations dédiées aux familles, dans le but de garantir leur sécurité matérielle : notamment l'Office familial, l'association pour l'Education familiale, l'association JeunesParents, Fribourg pour tous ou la Fédération romande des consommateurs. Enfin, certains organismes peuvent octroyer des soutiens financiers ponctuels aux familles qui

¹⁹ Traduit de l'allemand au français par les autrices du rapport Interface. Conférence métropolitaine de Zurich et Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle du canton de Zürich, *Doing family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Commission fédérale pour les questions familiales COFF, Zürich, 2019, p.20.

n'ont pas droit à l'aide sociale : Caritas Fribourg, la Croix-Rouge fribourgeoise, les Conférences Saint-Vincent de Paul ou encore le Secours d'hiver.

Malgré le nombre important d'offres, l'adéquation entre les besoins des familles et les mesures existantes en matière de sécurité matérielle est jugée moyenne. Les principales difficultés relevées font état d'un manque d'accessibilité, de problèmes de temporalité et de durabilité.

En termes d'accessibilité, l'accès aux prestations pour les familles est jugé trop complexe. Les formulaires de demandes sont jugés trop compliqués et/ou trop longs. Il existe également des obstacles en matière de langue. De plus, pour diverses prestations, les interlocuteurs et interlocutrices en lien direct avec les familles ne connaissent pas les différentes offres à disposition des familles, car elles ne travaillent pas dans le domaine social. Autre bémol : la majorité des offres étant situées sur le territoire de la Ville de Fribourg, une partie des familles n'ont pas connaissance de ces aides, par manque d'informations disponibles ou de capacité et énergie pour les solliciter.

Pour ce qui est de la temporalité et de la concordance des temps entre prestation et situation de vie, les logiques rigides de certaines bases légales, qui plus basées sur des parcours de vie traditionnels et linéaires, ne correspondent pas à la réalité des familles. La situation des personnes en formation, qui ont une famille à charge est, à ce titre emblématique, car le système est encore basé sur un parcours de vie linéaire où la formation a lieu avant l'arrivée des enfants. Or, à l'heure actuelle, les étapes de vie ne sont plus aussi successives et les parcours peuvent connaître toutes sortes d'imprévus et de bifurcations. Un autre exemple en lien avec la rigidité et le manque de réactivité est le versement d'une prestation qui arrive tardivement par rapport au moment où le besoin était effectivement avéré. Ce cas de figure se présente notamment dans le cadre du délai de versement des pensions alimentaires ou de la réduction des primes d'assurance-maladie.

Enfin, en ce qui concerne la durabilité, le fonctionnement des associations proposant des soutiens pour les familles est mis à mal en raison d'un manque de financement qui entrave la mise en œuvre des diverses prestations sur le long terme.

3.2 Travail

Cette dimension comprend tous les aspects liés à l'activité professionnelle des membres d'une famille et particulièrement la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. **Les solutions d'accueil extrafamilial** occupent le cœur des préoccupations liées à cette dimension. L'accès au marché professionnel pour les personnes âgées de 50 ans et plus est également identifié comme un besoin prioritaire.

Premièrement, par rapport à **la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle**, il existe de nombreuses offres réglementées par la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) et les Directives sur les structures d'accueil préscolaire et extrascolaire. Le Secteur des milieux d'accueil (SMA) du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est chargé de l'évaluation, des autorisations, de la surveillance et du soutien aux milieux familiaux et institutionnels qui accueillent des enfants en l'absence de leur-s parent-s. La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires et la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises endossent un rôle de coordination. Diverses offres d'accueil s'ajoutent à celles qui peuvent être déclarées comme « ordinaires » : Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise (service de garde d'enfants à domicile en urgence), la Coccinelle (jardin d'enfants accueillant notamment des enfants avec des besoins spécifiques), les garderies dans les foyers d'accueil (domaine de l'asile), projet McPhee (aide entre mamans réfugiées) et les accueillant-e-s en milieu familial indépendant-e-s. Les coûts engendrés par les frais de garde peuvent faire l'objet d'une déduction fiscale. L'organisation et le soutien mutuel entre les familles permet également de contribuer à mettre en place des « Pédibus ».

Malgré l'étendue de ces prestations, l'adéquation entre les offres et les besoins des familles fribourgeoises est jugée moyenne à faible. Des lacunes au niveau de l'accessibilité, de la qualité des offres et de la temporalité sont relevées.

Concernant l'accessibilité, malgré des efforts menés dans ce domaine, le nombre de places d'accueil disponibles est jugé insuffisant. De plus, leur répartition sur le territoire engendre des disparités entre les régions francophones et germanophones ainsi qu'entre les régions urbaines et rurales. L'offre se concentre ainsi principalement dans les zones francophones et urbaines. Au sujet des places dans des établissements pour des enfants ayant des besoins spécifiques, les offres existent également principalement en Ville de Fribourg, alors qu'un manque se fait ressentir dans les autres

régions du canton. Une motion au Grand Conseil fribourgeois demandant une augmentation des ressources alléguées aux structures d'accueil des enfants ayant des besoins particuliers à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 31 janvier 2023²⁰. De plus, les structures ne disposent pas toujours des moyens pour assurer la qualité de l'accueil. Ceci concerne également les accueillant-e-s en milieu familial qui ne sont pas toujours suffisamment formé-e-s.

En matière de temporalité, un manque de vision globale et de gouvernance des places d'accueil est constaté. Il existe un nombre important de structures d'accueil, mais il manque une coordination pour l'attribution des places. Une instance unique en charge de la coordination auprès de laquelle les parents peuvent s'adresser fait défaut. Les Fédérations des accueils extrascolaires et des crèches prennent en partie en charge cette tâche, mais toutes les structures d'accueil n'y adhèrent pas. De plus, les critères d'attribution des places sont jugés trop stricts et incompatibles avec certaines situations de vie (par exemple lorsque les parents malades, en recherche d'emploi ou travaillent loin du lieu de domicile).

Enfin, la continuité des accueils extra-familiaux n'est pas garantie lors des fermetures annuelles des structures d'accueil et des vacances scolaires. De même, il existe un important manque d'offres hors des horaires classiques ainsi que pour des accueils d'urgence. Globalement, les offres existantes manquent de flexibilité pour répondre aux besoins des parents dont les horaires ne sont pas réguliers.

Deuxièmement, par rapport à **l'accès au monde du travail des personnes âgées de 50 ans et plus**, l'actualisation de leurs connaissances et notamment de leurs compétences dans le domaine des technologies numériques est identifiée comme un besoin principal. De nombreuses mesures permettent d'assurer une transition entre une situation de non-emploi vers la recherche d'un nouveau poste de travail. Il existe notamment les indemnités de chômage, les prestations transitoires pour les chômeur-euse-s âgé-e-s, la mesure Pro 50+ du Service public de l'emploi en collaboration avec Pro Senectute, les Pôles insertion +, le job coaching proposé par différentes organisations ainsi que plusieurs permanences et cours visant l'acquisition des compétences de base dans le domaine des nouvelles technologies mis en place notamment par la Croix-Rouge jeunesse du canton de Fribourg, le Centre de Perfectionnement Interprofessionnel (CPI), Murten Novo, Livr'Echange, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), espacefemmes-frauenraum et l'association Lire et Ecrire.

Toutefois, l'adéquation entre ces offres et les besoins des personnes est jugée moyenne principalement en raison d'un manque d'accessibilité. Les offres ne tiennent pas suffisamment compte du fait que pour les personnes de 45–50 ans qui avaient une vie stable, assurée, il est extrêmement difficile de se retrouver au chômage et de devoir chercher des soutiens ou s'adresser à un service social. Les personnes concernées perdent des connaissances, du temps et se retrouvent en situation précaire. De plus, l'accès aux prestations de soutien peut être difficile pour les personnes concernées, car beaucoup sont en ligne.

3.3 Education, Formation, Culture

Cette dimension englobe les mesures ayant pour objectif de soutenir les familles dans leur fonction d'éducation, de solidarité, de transmission du patrimoine et de socialisation. Elle comprend le soutien à la parentalité et le lien entre parent et enfant.

Le renforcement des liens entre les membres de la famille est la thématique principale identifiée dans cette dimension. Certains moments de la vie représentent des moments charnières et nécessitent un accompagnement adapté. Les liens sont notamment à préserver lors des transitions (de l'accueil préscolaire à l'école obligatoire et/ou de la fin de l'école obligatoire à la formation supérieure) et également lors de certains événements, par exemple un divorce. Par ailleurs, les parents font part d'un besoin d'être appuyés dans leurs compétences en parentalité. Découlant de cette nécessité de préserver et renforcer les liens, huit besoins spécifiques sont mis en évidence.

²⁰ Réponse du Conseil d'Etat à la motion Moussa Elias/ Fattebert David 2022-GC-19 Renforcer l'accueil intégratif de la petite enfance, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, consulté le 23 mai 2023.

1. Concernant le **soutien lors des périodes de transition liées à la petite enfance**, les offres sont organisées par divers prestataires dont les services de puériculture, l'association pour l'Education familiale, les Centres d'animation de quartier, la Maison de la petite enfance, Espace famille, l'Office familial et le Service éducatif itinérant, espacefemmes-frauenraum. À noter qu'une plateforme cantonale réunissant divers services de l'État, ainsi que des professionnel-le-s actifs dans le domaine de la petite enfance est en train d'élaborer une « Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg. Concept et plan de mesures ».

Pour les transitions liées à la petite enfance, l'adéquation entre les offres et besoins est jugée faible principalement en raison de l'accessibilité. Le cloisonnement des différents secteurs (accueils préscolaires majoritairement privés, école relevant de la Direction de la formation et des affaires culturelles et les accueils extrascolaires relevant du dicastère en charge du domaine social dans les communes) réduit la coordination et les échanges d'informations.

2. Au sujet **des aides destinées aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle**, il existe diverses prestations prenant place à la fin de la scolarité obligatoire : la Plateforme Jeunes, les prestations du Service de l'orientation professionnelles, Rock your life, la mesure Avenir FormationPro (anciennement Avenir 20-25), l'offre de raccordement de l'Union patronale et le programme Envole-moi pour les mineur-e-s et jeunes jusqu'à 25 ans issu-e-s de l'asile.

Pour les transitions liées à la fin de l'école obligatoire, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée moyenne. L'obstacle principal relevé est le manque de disponibilité, car les prestataires sont surchargées. Le manque de visibilité des offres est également déploré, les parents ne disposant pas toujours des informations nécessaires pour aider leur enfant à entreprendre ces démarches. Concernant les jeunes ayant des besoins particuliers, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée faible, car les offres de formation à destination des jeunes qui ne sont pas au bénéfice d'une rente AI font défaut.

3. Le besoin de **soutien des compétences en parentalité** répond aux situations de certains parents qui se retrouvent démunis face à leur-s enfant-s et manquent de compétences, de temps, de formation, de contacts ou de réseau pour assumer leur fonction. La mise à disposition d'informations détaillées et le suivi dès l'annonce de la grossesse permet d'offrir des conseils adaptés pour les futurs parents. Cet accompagnement va de pair avec un besoin de détection précoce pour les enfants présentant des difficultés autres que celles correspondantes aux mesures mises en place par le Service de l'enfance et de la jeunesse. Plusieurs organisations proposent des activités dans le domaine du soutien à la parentalité : l'association pour l'Education familiale, l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO), les Services de puériculture, l'association JeunesParents, espacefemmes-frauenraum, l'association PanAae, l'Office familial, les sage-femmes (grossesse et suivi post-partum), l'association Pro Junior, l'association Ex-expression, le Service éducatif itinérant et les mesures prévues dans la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse.

Malgré ces offres, l'adéquation avec les besoins est jugée faible, car l'accessibilité n'est pas assurée, les offres se concentrant principalement sur la Ville de Fribourg. De plus, les parents et futurs parents ne connaissent pas suffisamment les prestations à leur disposition.

4. **La prise en considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s**, au niveau des structures d'accueil extrascolaire, des écoles et dans le soutien apporté à leurs parents, constitue également un besoin à part entière.

En termes d'offres pour la considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s, les prestations du Service éducatif itinérant, de Santé Psy, des services de puériculture, l'allocation fédérale de prise en charge et le Service de relève de Pro Infirmis sont les principaux recours à disposition des familles.

L'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à cause d'un manque de disponibilité. L'offre pour les enfants entre 0 et 4 ans est inexistante, car celle-ci est dépendante d'un diagnostic qui ne peut être réalisé avant l'âge de 4 ans. Les structures d'accueil extrafamilial souffrent d'un manque de moyens pour assurer le soutien d'enfants ayant des besoins spécifiques. De plus, l'allocation fédérale de prise en charge est jugée insuffisante, car elle est limitée dans le temps et ne fournit pas une aide quotidienne.

5. **La construction de son identité de genre par l'enfant et la reconnaissance de celle-ci** par les parents et les professionnel-le-s qui les entourent sont également identifiées en tant que besoins. Un manque d'informations et de sensibilisation est relevé.

Concernant l'offre permettant à l'enfant de s'approprier son identité de genre, il existe les prestations de la Fondation Agnodice ou de l'association pour les Familles Arc-en-ciel.

6. **Le soutien aux liens entre les enfants et les parents en cas de séparation** représente aussi un besoin essentiel. La fin du couple parental engendre un risque élevé de détérioration des liens durant ces périodes de changement. Un rapport mandaté par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) et publié en 2022 montre que le bien-être des enfants vivant dans des ménages séparés est surtout influencé par la qualité de la relation entre leurs parents et leur capacité à gérer les conflits²¹. Un accompagnement adapté permet de soutenir au mieux ces familles, notamment du point de vue de la gestion des conflits, et de trouver des solutions dans l'intérêt des enfants. Le même rapport cité précédemment précise que les enfants ne participent pas habituellement à la décision relative à l'arrangement familial. Ces cas sont particulièrement fréquents lorsque la séparation concerne des couples non mariés, ce qui fait qu'aucune autorité n'intervient dans l'arrangement qui est pris entre les parents.

Les offres principales à ce sujet relèvent des prestations des Justices de Paix, du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), du Point rencontre, de l'Office familial, du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, du Service éducatif itinérant, du dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés²², ainsi que du projet de Consensus parental en cours de développement.

Pour des raisons de qualité, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne. Malgré d'importants efforts menés dans ce domaine, un manque de suivi et de réseau est déploré.

7. Il existe un besoin d'assurer **l'accès aux activités extrascolaires**, en termes de prix et de lieu. Les activités extrascolaires sont importantes, car elles exercent une fonction de socialisation des enfants et favorisent les rencontres, le lien social ainsi que l'intégration. La participation des enfants aux activités extrascolaires est un moyen d'encourager l'égalité des chances et de favoriser la cohésion sociale.

Plusieurs prestataires proposent des activités extrascolaires ou en favorisent l'accès : Bulle bouge, l'AG Culturel, la CarteCulture, le projet Culture & école, les prestations de Pro Junior ainsi que les soutiens ponctuels de différentes associations pour la participation à des activités extrascolaires à l'instar du Passeport Vacances Fribourg.

Malgré le nombre important d'offres liées aux activités extrascolaires, l'adéquation entre les besoins et les moyens est jugée moyenne, car l'accessibilité n'est pas garantie. Les familles en situation de précarité, et particulièrement celles qui se trouvent au-dessus des normes d'aide sociale voient leur accès compromis à cause d'un manque de moyens. Le fait que l'offre repose sur des initiatives associatives et ne soit pas centralisée au niveau du canton représente aussi une lacune. L'égalité des chances n'est pas garantie, car tous-tes les enfants n'ont pas accès aux activités extrascolaires, particulièrement celles qui engendrent certains frais, notamment de repas et qui peuvent se retrouver au-dessus des moyens de certaines familles.

8. Enfin, le besoin de **disposer de lieux adaptés pour les familles** est également identifié. Les familles ont besoin d'espaces publics adaptés ayant des espaces verts, des places de jeux et étant sécurisés. Ces moments sont également l'occasion d'échanges entre les familles et les générations, ce qui est un vecteur important de socialisation quel que soit l'âge. En ce qui concerne les lieux d'accueil pour les familles, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, car elle est relative à chaque commune, ne permettant pas une vision globale de la situation.

²¹ Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Quand les parents ne vivent pas ensemble – Parentalité et quotidien des enfants*, En ligne, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_F.pdf, consulté le 14 juin 2023.

²² Un dépliant concernant les cas de séparation de couples non mariés sortira à la fin de l'année 2023.

3.4 Egalité des genres

Cette dimension traite de l'égalité des genres au sein de la famille et *a fortiori* de la société. Elle comprend notamment le développement optimal de l'enfant et la promotion de l'égalité des chances.

Le besoin de **promouvoir une vision ou une approche égalitaire et équitable des genres** est relevé. La politique familiale actuelle du canton de Fribourg est basée sur un modèle traditionnel de la famille (homme, femme, enfants) alors que sa composition est aujourd'hui diverse.

Les offres en matière de promotion de l'égalité des genres sont portées par des mesures de sensibilisation dès l'enfance et par des activités de jeunesse extrascolaires. De plus, la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille, le congé paternité augmenté de cinq jours pour le personnel de l'Etat et le Bureau de l'égalité homme-femme font également partie des prestations promouvant l'égalité des genres.

L'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne, en raison d'un manque de disponibilité. Les offres concrètes sont non seulement peu nombreuses, mais leur répartition sur le territoire cantonal est décrite comme problématique.

3.5 Diversité

Cette dimension s'inscrit de manière transversale à toutes les autres dimensions et concerne la prise en compte de la diversité dans la politique des familles afin de garantir un traitement équitable, c'est-à-dire indépendamment de leur origine, croyance et/ou religion, identité de genre, orientation affective et sexuelle, besoins spécifiques ou ne correspondant pas au modèle de la famille nucléaire.

Un besoin principal est relevé pour cette dimension, à savoir **la reconnaissance de la diversité via le développement de politiques plus intégratives**, notamment au sujet des droits parentaux. Ce besoin concerne en particulier les couples non mariés avec un ou des enfant(s) et les couples recomposés avec un ou des enfant(s).

Diverses organisations proposent des prestations pour répondre au besoin de diversité des familles, à savoir l'Office familial, Solidarité femmes, Caritas Fribourg (en particulier les conseils pour des questions juridiques). Il existe également des formations privées et ponctuelles, ainsi que la permanence juridique bénévole des étudiant-e-s de l'Université.

Malgré ces possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, principalement en raison de la faible disponibilité et des difficultés d'accessibilité pour ces prestations. Les personnes manquent de connaissance par rapport à leurs droits et font preuve de difficulté à anticiper les conséquences de leur mode de vie, notamment lors du décès de leur partenaire.

3.6 Santé

Cette dimension comprend les risques et les opportunités en termes de santé qui se jouent dans le cadre familial, c'est-à-dire plus spécifiquement les questions liées à la santé sexuelle, à la santé mentale, à la violence au sein des familles et aux modes de vie.

Premièrement, le besoin **d'assurer la promotion de la santé psychique et la prévention** est identifié. Divers événements peuvent avoir un impact sur la santé psychique des membres de la famille, comme l'arrivée d'un enfant, un divorce, le départ d'un enfant du foyer familial. Les personnes principalement concernées par ces périodes charnières sont les jeunes parents, les enfants (de manière générale et plus spécifiquement lors d'événements marquants) et les parents restés seuls suite au départ des enfants de la maison. Ces événements peuvent affecter la qualité des liens familiaux et détériorer la santé psychique des membres de la famille. Ces éléments requièrent des compétences de détection et de prise en charge adéquates de ces situations.

Par rapport aux offres existantes pour répondre à ce besoin, en ce qui concerne les jeunes parents, les services de puériculture, le soutien par les sage-femmes et les prestations de l'association JeunesParents sont relevés.

Pour la promotion de la santé psychique et la prévention pour les enfants en général, il existe l'équipe pluridisciplinaire Psymobil qui intervient à domicile ou dans les foyers socio-éducatifs ainsi que les prestations de Santépsy.ch. Des prestations intercantionales comme ciao.ch apportent également un soutien important. Pour le

soutien aux enfants lors d'évènements marquants, l'association Point rencontre met en place des visites accompagnées lors des séparations parentales et la Fondation As'trame est présente pour les enfants lorsque survient un décès, une séparation ou une maladie.

De manière plus générale, les prestations du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), de l'Office familial (ex. conseil pour les couples), de l'association pour l'Education familiale, de l'association REPER, du Service de l'enfance et de la jeunesse, et des prestations nationales (ex. Pro Juventute) ou d'autres cantons (ex. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) sont considérées comme intéressantes pour répondre à ce besoin.

Au niveau des bases politiques liées à la promotion de la santé psychique et à la prévention, le Programme cantonal Alimentation, activité physique, santé mentale, le concept et le plan de mesures Senior+ (pour tout ce qui concerne les proches aidant-e-s des personnes âgées), le concept de « Santé à l'école » et la Stratégie cantonale de santé sexuelle représentent des soutiens pertinents.

En dépit de ces diverses offres, l'adéquation entre les besoins et les offres pour la santé psychique est jugée faible en raison de la disponibilité, de l'accessibilité et de la qualité des offres. Les prestations dans le domaine de la pédopsychiatrie et du soutien aux personnes requérantes d'asile sont décrites comme insuffisantes. Pour ce qui concerne la prévention, il manque des propositions pour combattre les tabous autour de la santé mentale et les soins psychiatriques. Les ressources permettant de traiter des cas complexes sont également décrites comme insuffisantes.

Deuxièmement, **l'accès aux soins pour les familles** est également identifié en tant que besoin. Il s'agit pour les familles de pouvoir accéder aussi bien aux soins ambulatoires qu'hospitaliers. La pénurie de personnel dans le réseau de soins entraîne une surcharge des offres de soins. Les personnes vivant en région rurale ou dans la partie alémanique éprouvent davantage de difficulté à accéder aux différentes prestations de santé.

Diverses organisations proposent des offres en matière de santé. Il s'agit notamment de Fri-santé, de la médecine scolaire, de l'Office Familial et des services de puériculture.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres pour le domaine de l'accès aux soins pour les familles, elle est jugée moyenne à faible, en raison de sa qualité et d'un manque de durabilité. Malgré l'existence de nombreuses offres, il semble qu'elles sont peu coordonnées et qu'il existe des doublons. Les professionnel-le-s manquent de compétences pour et de temps pour assurer le suivi et l'accompagnement de familles qui présentent des difficultés d'ordre psychosocial. La rémunération des professionnel-le-s, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un contrat de prestations est jugée insuffisante, bien qu'il existe des personnes effectuant ce travail de leur propre initiative, sans contrat de prestations et donc sans indemnisation.

Troisièmement, **la promotion de la santé sexuelle et la prévention** représente également un besoin pour toutes les générations des familles. Des tabous persistent autour de la question de la santé sexuelle à cause de différences culturelles ou par manque de connaissances et de sensibilisation.

Les offres à disposition dans le canton permettant la promotion de la santé sexuelle et la prévention sont portées par plusieurs organismes dont le centre Empreinte, actif dans la prévention du VIH et des infections sexuellement transmissibles (IST), le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS) et l'association REPER.

Pour le domaine de la santé sexuelle et de la prévention, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, en raison d'un manque de disponibilité. Durant la période d'école obligatoire, il existe davantage de prestations qui permettent de combler ces lacunes. L'éducation sexuelle relève des compétences des communes et des cercles scolaires, ce qui entraîne une disparité entre les écoles et les parties francophone et germanophone du canton. De plus, les offres font défaut au niveau post-obligatoire. Par ailleurs, les offres ne couvrent pas suffisamment les nouveaux thèmes liés à la santé sexuelle comme les questions d'orientation ou d'identité de genres, ou encore la santé sexuelle des personnes vivant en institution.

Enfin, il existe un besoin d'assurer la prise en charge des enfants avec des besoins spécifiques lorsqu'ils atteignent l'âge adulte et que leurs parents vieillissants ne peuvent plus s'en occuper. Des solutions de continuité devraient être offertes aux enfants ayant des besoins particuliers.

Par rapport aux offres existantes, elles consistent dans les prestations du réseau institutionnel fribourgeois pour les personnes en situation de handicap en matière d'hébergement, de travail, d'occupation et de l'accompagnement à domicile ou sur le lieu de travail.

L'adéquation entre les besoins des familles ayant des enfants avec des besoins particuliers et les offres y répondant est jugée faible, en raison de leur nombre insuffisant.

3.7 Générations

Cette dimension couvre la question des relations entre les générations, au-delà du lien entre parent et enfant, et s'intéresse à la deuxième, troisième voire quatrième génération.

Premièrement, **la création d'opportunités pour échanger entre les générations** est identifiée comme un besoin pour les familles. Ce manque engendre des difficultés, non seulement de compréhension mutuelle, mais empêche également les familles de remplir leurs fonctions de solidarité ou de transmission du patrimoine.

Au niveau des offres existantes, il y a la Loi sur les seniors (LSen), le concept et le plan de mesures Senior+ et notamment le soutien financier cantonal aux projets intergénérationnels. Pro Senectute, la Croix-Rouge fribourgeoise, l'association REPER, le projet Couleur Jardin du Foyer de la Rose des Vents ou encore les quartiers intergénérationnels proposent diverses prestations favorisant les échanges entre les générations.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la création d'échanges intergénérationnels est décrite comme moyenne à bonne, malgré des problématiques d'accessibilité et de durabilité. L'une des difficultés principales est de parvenir à atteindre les personnes âgées. De plus, les projets sont souvent ponctuels et leur continuité n'est pas garantie. Au niveau de l'urbanisme, un manque de quartiers intergénérationnels est identifié.

Deuxièmement, il existe pour les familles un besoin de **se préparer ensemble au vieillissement** et particulièrement d'anticiper certains tournants comme le passage à la retraite, la perte d'autonomie, l'entrée en EMS, la fin de vie, les directives anticipées, le décès du ou de la conjoint-e et/ou d'un parent. La présence de certains tabous dans les familles empêche la transmission des informations à ce sujet.

En termes d'offres identifiées pour la préparation au vieillissement des familles, il existe la LSen et le plan de mesures Senior+. De plus, Pro Senectute, VALM, Alzheimer Fribourg, Voltigo, Proches Aidants Fribourg, Gérontopôle Fribourg, WABE ainsi que l'association Doulas de Fin de Vie offrent également diverses prestations liées au vieillissement.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la préparation des familles au vieillissement est jugée moyenne à bonne, car certains problèmes d'accessibilité persistent. Malgré le nombre important d'offres existantes, il s'agit souvent de prestations privées qui éprouvent des difficultés à atteindre le public cible. Un manque de coordination et de visibilité des offres est également déploré. Plus spécifiquement au sujet de l'entrée en EMS, il existe un manque d'informations et de communications aux familles.

3.8 Gouvernance

Cette dimension est particulière, car elle comprend les diverses mesures nécessaires au fonctionnement d'une politique familiale, tant du point de vue de sa coordination que du suivi des mesures mises en place et de l'anticipation des enjeux futurs.

Premièrement, il existe un besoin **d'actualisation régulière des connaissances sur les familles** afin que la politique familiale fribourgeoise puisse répondre aux besoins des familles, tout en tenant compte de leur diversité et des différences régionales.

Les données statistiques servant à l'élaboration du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du canton de Fribourg ainsi que l'étude de besoins réalisée par Interface permettent de répondre à ce besoin. Toutefois, malgré les efforts réalisés dans ce domaine, l'adéquation est jugée faible pour des raisons de temporalité. Les rapports et statistiques sur les familles sont réalisés à des échéances trop éloignées. De plus, il manque un système pour renseigner régulièrement sur les besoins et les réalités des familles.

Deuxièmement, un besoin de **clarifier les objectifs et les responsabilités pour la politique familiale et le suivi de sa mise en œuvre** est identifié. Des objectifs clairs et une répartition des responsabilités entre les différent-e-s acteur-trice-s participant non seulement à la réalisation, mais aussi au suivi de la politique familiale semble nécessaires. Un travail par régions permet de tenir compte des différents besoins et contextes, tout en associant les communes dans leur rôle de relais. Le principal risque est de créer un morcellement de la politique familiale et des disparités cantonales.

Les organismes suivants sont identifiés comme des intervenants pouvant soutenir la coordination de la politique familiale : la Commission pour l'égalité entre hommes et femmes et la famille, la Commission cantonale contre la violence au sein du couple ainsi que la plateforme Petite enfance qui développe actuellement la « Stratégie cantonale pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, concept et plan de mesures ».

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, elle est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de suivi au niveau de la mise en œuvre de la politique familiale et d'une vision cantonale insuffisamment claire.

Troisièmement, un besoin de **connaître et de faire reconnaître les offres existantes** à l'intention des familles et des professionnel-le-s est relevé. L'atteinte des groupes cibles en fonction des offres à disposition représente un défi constant. Malgré les nombreuses offres existantes pour les familles, il manque un organe de centralisation permettant d'augmenter la visibilité des prestations. L'application de leurs droits par les familles peut être compromis en raison d'une méconnaissance et de procédures compliquées, pouvant entraîner leur précarisation.

Parmi les offres identifiées pour combler le besoin de visibilité des offres pour les familles, il existe Fribourg pour tous, le soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site supermamans.ch, la cartographie des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociaux qui accompagnent les familles et l'association Point Rencontre Fribourg.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, la question principale étant celle du relais de l'information permettant de faire connaître les prestations existantes. Les assistant-e-s sociaux ainsi que les différentes associations et les communes peuvent prendre le rôle de relais à ce niveau. Un manque de formation des assistant-e-s sociaux qui ne connaissent pas l'ensemble des offres représente un frein dans ce domaine. Les pages du site internet du canton, répertoriant certaines offres, ne sont pas systématiquement mises à jour ou sont classées de manière trop sectorielle, ce qui empêche de bénéficier d'une vision d'ensemble.

Quatrièmement, il existe un besoin de **coordination entre les acteurs et actrices, au niveau des services cantonaux et des intervenant-e-s de la politique familiale**, qui travaillent en silo et ne connaissent pas les actions entreprises par les autres secteurs. Ce déficit entraîne un manque de communication et d'échange qui entrave la cohérence et l'efficacité des actions menées.

En matière d'offres permettant de répondre au manque de coordination entre les acteurs et actrices, il existe les prestations de diverses organisations : la Plateforme Petite enfance, des World Café organisés par la Ville de Bulle ou l'association pour l'Education familiale, Frisbee, Fribourg pour tous et l'association Trait d'union.

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, celle-ci est jugée moyenne à faible, principalement à cause d'un manque de durabilité des prestations. Des événements ont lieu pour permettre de coordonner les actions, mais pas de manière systématique, réduisant leur impact. Les collaborations interpersonnelles sont importantes et efficaces mais elles ne garantissent pas la collaboration interinstitutionnelle sur le long terme.

Enfin, un besoin **d'assurer l'action des associations œuvrant en faveur des familles** est noté. La difficulté principale réside dans un financement morcelé, de courte durée et provenant de multiples sources, ce qui ne leur permet pas de développer des prestations durables. Les associations comptent largement sur l'engagement bénévole, mais celui-ci rencontre également des limites par rapport au nombre de personnes disponibles, à la durabilité de l'engagement, à la qualité des prestations et à leur responsabilité.

De nombreuses offres existent et permettent de soutenir le financement public des associations : Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, Service de l'action sociale, Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, Service de l'enfance et de la jeunesse, Promotion Santé Suisse. Concernant l'engagement bénévole, il existe les offres du Réseau Bénévolat Fribourg Freiburg.

L'adéquation entre les besoins et les offres au sujet de la permanence des actions des associations est évaluée comme faible, en raison des lacunes en termes de durabilité et de qualité. Non seulement le financement ponctuel de certaines actions ne permet pas de pérenniser les prestations, mais la multiplicité des sources de financement contraint les associations à répéter les mêmes tâches (les demandes de financements, les rapports intermédiaires et les rapports finaux). Ce temps investi dans des tâches administratives ne l'est pas auprès des familles. Plus spécifiquement, le fait que certaines subventions soient accordées uniquement à des nouveaux projets crée une multiplication des offres, alors même que celles existantes sont déjà efficaces. Ce mécanisme entraîne des doublons et ne permet pas d'assurer la continuité des prestations. Finalement, les subventions liées à des tâches précises entrave la flexibilité et l'autonomie des associations dans la prise en charge des familles, propres au travail social.

3.9 Mesures de soutien aux femmes en difficulté

Le présent sous-chapitre permet d'apporter un complément aux informations déjà fournies par le Conseil d'Etat sur la question des mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille²³ et ceci particulièrement en ce qui concerne les thèmes de la prévention, de la santé ainsi que de l'intégration.

Dans le domaine de l'intégration, la sécurité matérielle représente un besoin identifié pour les femmes et leur famille. Tout d'abord, la **reconnaissance du diplôme pour des personnes issues de la migration** est un facteur pouvant compromettre leur intégration sur le marché du travail, alors même que la possibilité d'exercer une activité professionnelle est l'un des principaux motifs d'arrivée en Suisse²⁴. De manière générale, en Suisse, la reconnaissance des diplômes étrangers ou des expériences professionnelles par une autorité compétente est nécessaire pour de nombreuses professions²⁵. Deux éléments sont à considérer dans le processus de reconnaissance des diplômes : la nationalité du ou de la requérant-e et la durée de l'activité professionnelle envisagée. La formation et *a posteriori* la détention d'un diplôme représentent une ressource individuelle permettant à une femme de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle²⁶. Plus particulièrement, les femmes au bénéfice d'une formation tertiaire, et par analogie, les femmes qui disposent d'une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles, sont mieux ancrées sur le marché du travail que les femmes ayant un niveau d'études plus bas. En effet, celles-ci ont des enfants à un âge plus avancé, accèdent à des postes généralement mieux rétribués et disposent de plus amples marges de manœuvre dans la négociation de leur congé. À ces difficultés s'ajoute plus largement celle de la barrière de la langue qui peut également compromettre l'accès au marché du travail des personnes migrantes²⁷.

Ensuite, le **manque de reconnaissance et de valorisation du travail du care**, défini comme des soins et des travaux ménagers accomplis pour des enfants et des adultes, entraîne des conséquences pour les femmes qui se dédient généralement à ces tâches. Un arrêt ou une diminution du temps de travail réduit les chances d'intégration sur le marché du travail et entrave le développement d'une carrière professionnelle. Généralement, lors de la naissance du premier enfant, les parents déterminent la manière dont ils répartissent le temps passé au travail et avec les enfants. Dans certains cas, les couples suivent une logique économique : la personne qui gagne le moins réduit son activité

²³ Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8#, consulté le 23 mai 2023.

²⁴ Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

²⁵ Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), *Reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères*, En ligne, <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/bildung/reconnaissance-de-diplomes-etranagers.html>, consulté le 13 juin 2023.

²⁶ Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, En ligne, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, consulté le 13 juin 2023.

²⁷ Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, En ligne, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccrotrm-WP23-Gerber-Wanner.pdf, consulté le 13 juin 2023.

lucrative²⁸. Les normes et les valeurs culturelles s'ajoutent à cet élément, faisant que le plus souvent ce sont les femmes qui s'éloignent du marché de l'emploi. Au moment de la séparation du couple parental, la situation économique de la famille se détériore puisqu'il faut financer deux ménages. Les mères s'occupent principalement des enfants ce qui contribue à leur précarité financière. Au niveau suisse, environ un quart des enfants de moins de 25 ans ont des parents séparés, ce qui affecte également leurs conditions de vie.

De plus, un **manque de soutien des réseaux familiaux**, lesquels se trouvent souvent à l'étranger peut représenter un obstacle supplémentaire à l'intégration sur le marché du travail et à la fécondité des familles²⁹. La famille élargie permet aux parents et principalement aux mères d'être actifs sur le marché du travail et de réduire les frais de garde. Selon le Baromètre des familles, plus d'un tiers (37%) des familles interrogées n'ont pas recours à une garde d'enfants externe³⁰. Les familles sont d'avis qu'une baisse des tarifs, une utilisation plus flexible des structures d'accueil extrafamilial et une augmentation du nombre de places permettrait d'améliorer la garde des enfants, surtout lorsque ceux-ci sont en bas âge. Cet élément met en lumière l'importance de développer des possibilités au niveau institutionnel permettant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Ensuite, concernant la santé psychique, le travail du *care*, invisible et peu reconnu, peut entraîner des effets sur la santé comme le stress, l'inquiétude et l'épuisement. Pour les personnes effectuant un travail de *care*, plusieurs prestations proposent un soutien comme les bons de respiration Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise, la hotline *Proch-écoute* ou le service de relève de Pro Infirmis. Toutefois, la coordination entre les offres de soutien formelles (organisations publiques et privées) et informelles (entourage) fait défaut.

Au niveau des prestations qui permettent de pallier au besoin de reconnaissance du travail du *care*, le cadre légal fribourgeois accorde une aide financière aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière à une personne impotente, lui permettant de séjourner à domicile (Loi sur l'indemnité forfaitaire, LIF). Les communes peuvent également octroyer une indemnité forfaitaire limitée à 25 francs par jour, selon les critères spécifiques de chaque région.

Malgré ces soutiens financiers, leur adéquation avec le besoin de valorisation du travail du *care* est considérée comme faible. Le nombre restreint d'offres en est une cause. Par ailleurs, le montant de l'indemnité est jugé trop bas. De manière générale, le travail du *care* souffre d'un manque de visibilité au niveau politique. Ce point est valable pour l'ensemble des femmes, mais représente une difficulté accrue pour les femmes déjà fragilisées durant leur parcours de vie.

Dans le domaine de la prévention, **l'accès aux activités extrascolaires** est relevé en tant que besoin lié à la question de l'éducation, de la formation et de la culture. Ces activités sont importantes pour l'épanouissement des enfants et participent à son développement personnel grâce à l'échange avec d'autres personnes. Les familles vivant en zone rurale ou étant en situation de précarité rencontrent des difficultés à accéder aux offres, en raison de leur nombre restreint, bien que de nombreuses associations mettent à disposition des activités pour les enfants et les jeunes sur le territoire fribourgeois. Le manque d'offres cantonal est également soulevé.

De plus, la **transition au moment de la fin de l'école obligatoire** s'avère plus compliquée pour les jeunes issu-e-s de la migration, en raison d'une méconnaissance du dispositif. Or une formation post obligatoire contribue fortement à l'intégration et représente également un droit. Sur le canton de Fribourg, la Commission des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle (CJD) coordonne différentes mesures de soutien à l'insertion professionnelle des jeunes. Malgré l'existence de nombreuses offres, leur adéquation avec les besoins des jeunes issu-e-s de la migration est

²⁸ Les informations contenues dans ce paragraphe sont issues de : Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Situation économique des familles : un cap fixé dès la naissance*, En ligne, <https://sozialesicherheit.ch/fr/situation-economique-des-familles-un-cap-fixe-des-la-naissance/>, consulté le 06 juin 2023.

²⁹ Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

³⁰ Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Baromètre suisse des familles 2023. Ce qui préoccupe les familles en Suisse*, En ligne, pax.ch/fr/ueber-pax/berichte/fr/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-barometre-suisse-des-familles.pdf, consulté le 6 juin 2023.

jugée moyenne. Afin de pallier un manque de visibilité et d'accessibilité des offres, un travail d'information et de formation des professionnel-le-s en contact avec les jeunes et leurs familles est à poursuivre.

Un autre aspect de la prévention à destination des femmes et de leur famille concerne **la gouvernance de la politique familiale**. Des familles renoncent à faire valoir leurs droits par manque de connaissance et à cause de la complexité des procédures administratives. Les publics suivants nécessitent une attention particulière : les familles dans les régions alémaniques et/ou rurales, les familles nouvelles dans une région qui ne sont pas affiliées à un réseau, les familles non traditionnelles, les familles allophones et/ou issues de la migration et les familles sans statut de résidence sécurisé. Cet aspect risque d'accroître le risque de précarisation de ces personnes. Au guichet d'information et d'orientation de Fribourg pour tous, ce sont environ 15% des entretiens (majoritairement des femmes) qui concernent les politiques familiales, à savoir l'éducation, la maternité, les contributions d'entretien, les solutions de garde, la séparation et les violences domestiques, entre autres.

Au niveau politique, le Programme cantonal d'intégration (PIC) et la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse permettent de poser le cadre réglementaire. Ces éléments s'ajoutent aux offres de Fribourg pour tous, au soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site internet supermamans.ch, la cartographie des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociales-aux qui accompagnent les familles et le Point Rencontre Fribourg.

Malgré l'existence de ces diverses possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de relais pour faire connaître l'offre. Des améliorations pourraient être amenées en termes de formation et d'information des professionnel-le-s en contact avec les familles et au niveau de l'information figurant sur le site Internet du canton.

Enfin, dans le domaine de la santé, deux besoins particuliers sont mis en avant. Tout d'abord, pour les femmes, **l'interprétariat communautaire** n'est pas garanti lors du suivi de grossesse effectué par les sage-femmes. Or la barrière linguistique peut représenter un obstacle considérable en termes de prise en charge d'un point de vue non seulement clinique mais aussi éthique³¹. La langue véhicule une certaine représentation culturelle de la maladie, de la santé, de la guérison. Certaines offres permettent de soutenir l'accès au système de soins des femmes allophones telles que les cours de langue fide portant sur la grossesse, la naissance et la petite enfance.

Plus largement, cet aspect peut être étendu à l'ensemble des familles allophones ou touchées par la pauvreté. En effet, la difficulté d'accès aux soins de santé mentale pour les personnes requérantes d'asile est relevée. Les bons pour l'interprétariat du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, les cours de langues ou les rencontres femmes-enfants organisées par l'association *espacefemmes-frauenraum* ainsi que les prestations de l'association *PanAae* et de *Fri-santé* sont des offres clés qui permettent de répondre en partie à ce besoin. Or l'interprétariat communautaire n'est pas déployé de manière systématique, ce qui représente un obstacle en termes d'accessibilité au réseau de santé et de médiation culturelle. Un manque de temps et de connaissances des professionnel-le-s fait qu'ils et elles éprouvent des difficultés à prendre en charge des situations complexes rencontrées par les familles.

Finalement, le besoin de prévenir **la violence au sein de la famille** est identifié. Celui-ci est particulièrement présent lorsque les enfants quittent le foyer familial et au sein des couples âgés. La violence peut prendre diverses formes : physique, psychique et/ou sexuelle. Les femmes sont nettement plus souvent victimes que les hommes. Selon le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la proportion de victimes femmes est de 70.1%³². De plus, les femmes sont victimes d'homicide ou de tentative d'homicide près de quatre fois plus souvent que les hommes et la proportion de femmes décédées est sept fois plus élevée. En termes d'âge, les groupes âgés entre 18 à

³¹ Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Commission nationale d'éthique dans le domaine de la médecine humaine (CNE), *Migrants allophones et système de soins. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, En ligne, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, consulté le 6 juin 2023.

³² Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Chiffres de la violence domestique en Suisse*, En ligne, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/violence-domestique/statistique.html>, consulté le 6 juin 2023.

34 ans (35%) et de 35 à 59 ans (43%) sont les plus touchés. Les enfants sont également victimes de la violence domestique. Chaque année, environ 2 à 3.3% des enfants vivant en Suisse sont adressés à une organisation spécialisée pour motif de mise en danger du bien-être de l'enfant.

Parmi les offres existantes, il y a les prestations du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) de l'association Solidarité Femmes, des Centres de consultation LAVI, de l'Office familial ainsi que de l'association EX-pression, des Ateliers-contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents, le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés. D'autres organisations peuvent également intervenir en cas de violence au sein de la famille : les sage-femmes, les services sociaux régionaux, le milieu de la santé, les écoles et lieux d'accueil extrafamilial.

Pour le besoin de prévention de la violence au sein de la famille, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne, notamment en raison de l'accessibilité et de la qualité de la prise en charge. Au niveau de la détection, des intervenant-e-s expliquent ne pas savoir où s'adresser en cas de suspicion de problème. La violence psychologique étant difficile à prouver, cet élément représente un frein supplémentaire. La prise en charge est également décrite comme morcelée entre les soins en santé mentale, la justice et la protection des enfants. Le grand nombre d'intervenant-e-s dans ces situations complexifient le suivi.

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg

L'étude menée par Interface suivait également un deuxième objectif : au vu des décalages entre les besoins des familles et les offres existantes, quelles seraient les pistes afin d'améliorer l'adéquation ?

Globalement, les offres répertoriées couvrent les grandes thématiques de la politique des familles. Toutefois, l'adéquation est souvent considérée comme moyenne à faible par les personnes interrogées. Les raisons principales ressortant de l'analyse qui expliquent le manque d'adéquation sont les suivantes :

Territorialité : le développement des offres n'est pas homogène sur le canton, tant sur le plan périphérie/villes que des régions linguistiques.

Méconnaissance des offres : même si elles sont très nombreuses, les familles et les professionnel-le-s manquent de connaissances au sujet des offres à disposition. Des difficultés à atteindre les publics cibles pour faire connaître les offres, en utilisant les bons relais, ont été constatées.

Accessibilité : certaines familles peinent à accéder aux soutiens auxquels elles pourraient recourir en raison de la méconnaissance des offres, de problèmes de langue ou encore de barrières administratives.

Multitude des offres des organisations œuvrant en faveur des familles : les offres sont très nombreuses avec la conséquence que les familles et les professionnel-le-s peinent à s'y retrouver. Le financement par projet ou les soutiens ponctuels induisent également un manque de sécurité pour les organisations et d'assurance de la pérennité des prestations.

Travail en silo : les actrices et acteurs de la politique familiale travaillent trop souvent en silo avec peu de coordination entre elles/eux. Les collaborations fonctionnent souvent sur des relations interpersonnelles qui n'assurent pas la durabilité. En outre, cela ne permet pas une prise en charge globale et cohérente des familles. Cela entraîne également une perte d'efficacité.

Rôles : les rôles et responsabilités entre l'État et les communes ne sont pas toujours clairement définis ou du moins clairement identifiés par les différents acteurs et actrices.

Inadéquation entre les conditions d'accès aux prestations et les réalités des familles : les bases légales sur lesquelles se fondent les prestations en faveur des familles reflètent trop souvent une vision traditionnelle et un parcours linéaire de ces dernières. Or, les réalités des familles sont multiples et les conditions d'accès aux prestations ne reconnaissent

pas cette diversité. Les droits, dans une certaine mesure, peuvent renforcer les inégalités et les problèmes d'accessibilité selon les formes familiales.

De ces constats, différentes recommandations ont été proposées par Interface à partir desquelles le Conseil d'Etat propose son plan stratégique « **pour une politique des familles** ».

Lorsqu'il est question de politique familiale, deux éléments sont cités de manière récurrente : la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que l'idée de transversalité de la politique familiale. Toutefois cette définition spontanée comporte deux risques principaux. D'une part, celui de limiter la question de la politique familiale à celle de la garde des enfants et d'autre part, de diffuser la responsabilité entre la multitude d'acteurs et d'actrices concernés avec le développement d'une crainte ou en tout cas d'une réticence à aller sur le terrain de l'autre.

En parlant de politique des familles, le Conseil d'Etat souhaite dépasser cette image quelque peu figée de la politique familiale en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale. Pro Familia Suisse définit la famille comme étant « une communauté de vie, fondée sur les relations entre parents et enfants. Elle est une communauté inter-intragénérationnelle durable, solidaire et interactive, dans laquelle les relations entre frères et sœurs et la parenté doivent également être reconnus par la société »³³. Il existe donc une pluralité de formes de vie familiale et chaque famille doit pouvoir organiser librement le partage des responsabilités à la fois intra et extra familiales. Cela est essentiel non seulement au fonctionnement et développement des familles, mais aussi au fonctionnement et au développement de la société dans son ensemble, les familles étant les moteurs de la cohésion sociale. Investir dans les familles, c'est investir dans la société, les familles remplissant des fonctions économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et transmission du patrimoine et des valeurs, ainsi que de socialisation.

Le présent rapport est également l'occasion d'établir un nouvel état des lieux des mesures et prestations existantes pour les familles dans le canton de Fribourg. En annexe, un tableau fait état des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Il en ressort que nombreuses mesures ont d'ores et déjà été mises en place en faveur des familles et que les efforts déployés dans le canton afin de développer la politique familiale sont importants. Le manque de mesures ne fait donc pas problème. La question est plutôt de trouver comment mieux répondre aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins. Il s'agit donc de renforcer et de consolider l'existant, cela autour de trois axes stratégiques : le pilotage de la politique des familles, les dimensions non financières de la politique des familles, l'accessibilité des prestations.

Ces axes permettent de donner une orientation à la politique des familles. Comme présenté dans ce rapport, le dispositif est vaste, les offres multiples et les acteurs et actrices nombreux et nombreuses avec des responsabilités à différents niveaux. Une vision commune et globale est indispensable afin de créer des synergies entre les différentes parties en présence, renforcer les collaborations déjà existantes et optimiser les solutions autant organisationnelles que financières. Cette vision ne se concrétisera qu'avec la volonté et l'engagement de toutes et tous. A l'image de l'étude de besoins menée selon une démarche participative, les axes stratégiques présentés ci-après se veulent également orientés vers la participation, clé du succès d'une politique souhaitant tenir compte de la diversité.

4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles

La priorité est de renforcer le pilotage. Aujourd'hui les coordinations sont bien sûr déjà existantes, mais elles restent toutefois éclatées et sectorielles. Il manque un organe pour intégrer les différentes actions et ainsi assurer une ligne et des résultats en conséquence. En disposant d'**une plateforme des familles** ayant le mandat d'agir comme un centre de compétences et réunissant les différents acteurs et actrices impliqués du canton, des communes, du secteur associatif et de la société civile, un pas est franchi pour dépasser la diffusion de la responsabilité. Son but principal sera de définir la stratégie de la politique des familles ainsi que d'assurer la coordination de sa mise en œuvre. Cet organe doit être pensé non comme un outil institutionnel figé mais comme une émanation de la volonté de toutes les

³³ Pro Familia Suisse, *Charte des familles*, En ligne, <https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire>, consulté le 07 juin 2023.

parties impliquées dans la réflexion et la réalisation de la politique des familles. Cette plateforme se réunira au moins une fois par trimestre, dans le but de poursuivre les missions suivantes :

Définition et coordination

Une définition de la politique des familles, claire et évolutive selon les besoins des familles, est indispensable. Au vu du peu de compétences fédérales en matière de politique familiale, une grande marge de manœuvre est laissée aux cantons et aux communes. Le morcellement provenant du fédéralisme et de la subsidiarité est souvent perçu comme un obstacle au développement des politiques, notamment à cause de la diffusion des responsabilités et de la multitude des acteurs et actrices impliqués. Ce morcellement peut également être vu comme une opportunité pour définir ensemble une politique des familles à laquelle adhèrent les parties concernées, en définissant des axes et des mesures prioritaires, pouvant être adaptés selon les besoins et les préoccupations identifiés comme prioritaires. Des responsabilités claires pour chacun des axes et ses mesures respectives devront également être définies ainsi que la manière de se coordonner autour du but commun fixé. La coordination, selon les axes choisis et les objectifs visés, ne concernera pas toujours les mêmes cercles d'acteurs et d'actrices de l'Etat comme du terrain. Il y a bien sûr les domaines que l'on peut nommer comme classiques tels que le social, la santé, l'enfance et la jeunesse, l'égalité, la migration, les senior-e-s, le handicap, mais aussi des domaines moins évidents au premier abord comme l'aménagement du territoire, le logement, l'emploi, l'économie ou les questions fiscales. La plateforme invitera alors les personnes des domaines concernés à participer ponctuellement à certaines réflexions et actions. L'identification des co-bénéficiaires pour les différentes entités sera une première étape pour travailler sur des objectifs communs. Des synergies au niveau financier pourront ensuite être imaginées.

Prévention, sensibilisation et information

La politique des familles doit également contenir un volet préventif. L'évolution des réalités familiales doit être suivie afin d'agir préventivement si besoin. La plateforme des familles est donc aussi un lieu de discussions et de rencontres pour s'informer de ce qui se passe et ainsi voir émerger et détecter les thématiques et problématiques concernant les familles. Cela permet d'entretenir un échange d'expériences et de bonnes pratiques ouvert et d'acquérir de nouvelles connaissances afin d'agir le plus rapidement possible.

Ce volet de prévention passe également par une sensibilisation au thème de la famille et à une communication plus efficace sur le sujet. Les familles doivent être mieux informées et disposer d'un meilleur accès aux offres et prestations (chapitre 4.3), mais l'inadéquation entre offres et besoins est parfois due à des lacunes dans la formation de certains groupes de professionnel-le-s en relation avec les familles (le personnel des accueils extrafamiliaux, les écoles, les tribunaux, les services sociaux, le système de santé). La plateforme des familles s'assurera, en collaboration avec les associations professionnelles et des expert-e-s, le développement de journées thématiques et de formations afin de couvrir certaines thématiques telles que la violence, l'égalité, l'équité, la diversité et la non-discrimination.

Monitoring et évaluation

Enfin, la dernière mission de la plateforme des familles sera le suivi de la mise en œuvre de la politique des familles et son évaluation. Pour ce faire, elle organisera, de manière interne ou sous forme de mandats externes, des enquêtes afin de démontrer la réalisation des objectifs, les résultats et les impacts de la mise en œuvre, ceci en termes d'efficacité, d'efficience, d'effectivité, mais aussi pour s'assurer de la pertinence, l'adéquation et de la cohérence des mesures mises en place. Elle s'interrogera également sur le modèle de financement et les ressources. Un financement adapté aux objectifs de la politique des familles doit être assuré. En outre, les organisations œuvrant en faveur des familles doivent bénéficier de subventions durables.

4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles

Le volet de la sécurité matérielle est central dans la politique familiale. La politique du canton de Fribourg s'est jusqu'ici fortement concentrée sur la sécurité matérielle et a pu obtenir de nombreuses améliorations, mais d'autres dimensions doivent également être prises en compte afin de s'assurer de la protection et du bien-être des familles. Aujourd'hui, au niveau fédéral comme dans d'autres cantons, une transformation de la politique familiale est en cours qui accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, du soutien apporté aux familles sous la forme d'informations, de conseils et d'accompagnement, de la mise en évidence du besoin de formation et de

promotion de l'égalité des chances pour les enfants ainsi qu'à la création d'un environnement favorable au développement des capacités d'agir de chacun. Les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), dont le projet de loi et le message seront prochainement traités par le Grand Conseil, sont un exemple de l'importance de l'aide matérielle mais aussi de l'accompagnement social qui doit être offert aux familles avec l'introduction des **guichets familles**.

Les guichets familles sont un premier pas vers une politique des familles tenant mieux compte des dimensions non financières des prestations et mesures à développer. **L'accompagnement social qui y est offert se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités.** Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces informations permettent de **renforcer la prévention** et la prise en charge de certaines difficultés parfois aujourd'hui détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles. Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de **renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles,** principalement au niveau de l'insertion professionnelle. Les guichets familles seront mis en place dans le cadre des PC familles, toutefois les communes pourront librement leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles. Ces guichets se développeront sans doute à l'avenir selon l'évolution de la politique des familles.

Un élément important concernant les dimensions non financières du soutien aux familles est **l'information et l'intervention aux moments charnières** (divorce, perte d'emploi, etc.) pour éviter que les familles tombent dans un engrenage de difficultés. Comme mentionné précédemment dans le portrait statistique, le taux de divorcialité est très haut dans le canton de Fribourg. Cela questionne sur les risques de précarisation, la séparation appauvrissant les deux parents, mais aussi sur les possibilités d'écoute, de soutien et de conseils. Le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés est déjà une aide, mais les offres de type médiation familiale en tenant compte des conditions de ressources devraient encore être développées.

Dans le même ordre d'idées, **l'aide personnelle dans l'aide sociale** devrait être repensée, notamment en renforçant cette offre dispensée par les services sociaux régionaux afin que les services mandatés pour octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes (art. 14 LASoc) puissent se concentrer sur leurs prestations spécialisées (par exemple en ce qui concerne la thématique du désendettement).

Enfin, **des espaces d'échanges et de rencontres entre les familles** devraient être imaginés et leurs activités développées. Sur le modèle des maisons de quartier, ces lieux proposeraient non seulement des activités et des animations, mais seraient également des endroits encourageant l'organisation d'événements variés, comme des cafés familles sur des thématiques spécifiques. Il ne s'agit pas de construire de nouvelles emplacements ou places de jeux, mais d'imaginer des lieux de proximité où toutes les générations pourraient se rencontrer et échanger. Les familles sont des lieux de solidarité inter et intragénérationnelle à valoriser. **L'approche communautaire** sur laquelle s'appuie la démarche « **communes sympas** » est à mettre en évidence, car elle favorise la qualité de vie, le vivre ensemble et la participation au niveau local.

Des **espaces d'échanges d'informations virtuels** sont aussi à développer, à l'image de ce qui est proposé par le centre d'information pour les familles lafamily.ch, qui a déjà mis en ligne des sites spécifiques aux cantons de Berne, Zürich, Vaud, Genève, Neuchâtel et Valais.

4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles

Un dernier axe vient compléter la stratégie de la politique des familles émanant du constat que si les offres sont nombreuses, l'adéquation entre les offres et les besoins et souvent jugée moyenne voire faible à cause de lacunes concernant l'accès à ces offres et ceci au bon moment. Des pistes sont à développer concernant l'accessibilité et la temporalité, en travaillant notamment sur les aspects suivants.

Simplifier les formulaires. Les formulaires pour les demandes de prestations sont parfois difficiles à comprendre. Une simplification, notamment dans le langage utilisé ainsi qu'au niveau de la longueur des questionnaires et des documents à annexer, serait la bienvenue. Les formulaires mis à disposition par l'Etablissement cantonal des

assurances sociales (ECAS) pour la réduction des primes d'assurance-maladie ont été mentionnés dans l'étude d'Interface comme un exemple à suivre. A noter également que les formulaires en ligne, qui sont une avancée pour les demandes et le traitement des dossiers, peuvent aussi représenter un obstacle pour les personnes ne disposant pas du matériel informatique ou ne sachant que peu l'utiliser.

Améliorer la synchronicité entre besoin et prestation ainsi que la durée de traitement des demandes. Pour certaines prestations, le délai entre l'identification du besoin et l'obtention de la prestation peut être trop long. Ces décalages mettent les personnes dans des situations difficiles et peuvent les pousser à s'endetter. Une optimisation des procédures de demandes ainsi que des délais de traitement de ces demandes serait nécessaire afin également d'éviter des avances faites par d'autres prestations et les rétroactifs qu'elles impliquent une fois la prestation visée pouvant être perçue.

Réduire les effets de seuil. Dans certaines prestations, notamment l'aide sociale, il existe un effet de seuil à la sortie de la prestation dû aux impôts sur les revenus que les ménages ont à payer lorsqu'ils redeviennent autonomes, ainsi qu'au montant du loyer pris en compte dans l'aide sociale, lequel est souvent plus bas que le prix du marché. Pour réduire les effets de seuil, des éléments incitatifs à la sortie peuvent être mis en place. Par exemple, une personne sortant de l'aide sociale bénéficie d'une réduction supplémentaire des primes à l'assurance-maladie. Ou encore le loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale est adapté pour s'approcher d'un loyer au prix du marché.

Assurer des prestations d'accueil extrafamilial de qualité et en quantité suffisante sur l'ensemble du territoire. Bien que le nombre de places d'accueil ait considérablement augmenté, il ne répond pas encore aux besoins des familles. Vue la centralité de cet enjeu pour la conciliation vie familiale – vie professionnelle, l'accessibilité d'une offre d'accueil extra-familial est indispensable. Cette offre doit être suffisante, flexible, répartie sur l'ensemble du territoire cantonal et tenir compte de la diversité des situations familiales (par exemple des solutions de garde pendant les vacances scolaires, la prise en charge des enfants en situation de handicap, la problématique des mères sans emploi qui ne sont pas prioritaires pour obtenir une place d'accueil, mais qui n'ont donc pas de disponibilité pour leurs recherches d'emploi).

Augmenter la disponibilité des offres sur l'ensemble du territoire cantonal. Il existe un nombre important d'offres, mais l'accès n'est pas garanti car ces dernières ne sont pas toujours disponibles ou connues, ni par les familles ni par les professionnel-le-s. De plus, plusieurs offres se concentrent en Ville de Fribourg. La disparité des offres entre la périphérie et les villes ainsi qu'entre les régions linguistiques est forte.

Développer l'interprétariat qui doit être assuré pour les personnes allophones, sourdes, malentendantes, aveugles ou malvoyantes. Afin de favoriser la communication entre les familles allophones et les équipes éducatives, la ville de Fribourg a, par exemple, établi une convention permettant le recours à l'interprétariat communautaire dans le cadre des prestations du Service dentaire scolaire.

Accompagner les familles jusqu'aux prestations. La question de l'accessibilité est proche de celle du non-recours. Même lorsque les personnes sont informées et orientées vers des prestations auxquelles elles auraient droit, elles ne franchissent pas toujours le pas de la demande. Il manque de liant dans le dispositif complexe et mal connu des prestations sociales. Une permanence sociale *ad hoc* pourrait accompagner les personnes dans les démarches, en leur expliquant dans le détail les tenants et aboutissants de la demande et de l'octroi des prestations. Il ne s'agit donc pas d'une prestation supplémentaire, mais de créer du lien en mettant en relation les personnes avec les prestations dont elles ont besoin. Cela permet de rassurer les personnes craignant les conséquences d'une demande et d'un octroi de prestations sociales et de déstigmatiser le recours aux prestations. La médiation numérique pourrait également être renforcée par ce type de permanence.

5 Conclusion

Ce rapport permet d'établir un état des lieux de la situation des familles fribourgeoises et rend compte de la diversité des situations de vie. Même si les offres sont nombreuses pour répondre aux besoins des familles, des lacunes ont été identifiées au niveau du pilotage et de la coordination, de l'accessibilité, de la méconnaissance des offres ou encore de la répartition de ces dernières dans les différentes régions du canton. La politique des familles proposée par le Conseil d'Etat vise à combler ces lacunes en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale ainsi qu'en promouvant le lien entre les nombreux acteurs et actrices impliqués pour soutenir les familles. Le défi est à la hauteur de l'importance d'adapter les offres et prestations sociales destinées aux familles qui sont le fondement de la société et le ciment de la vie en collectivité.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Annexe

Tableau des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Tableau repris de la réponse du Conseil d'Etat du 3 février 2020, mise à jour en été 2023.



Bericht 2023-DSAS-6

26. September 2023

Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zu den Postulaten 2019-GC-41 Mäder-Brühlhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - «Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen» und 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?».

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Statistisches Porträt der Freiburger Familien	4
2.1	Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens	4
2.1.1	Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder	4
2.1.2	Eheschliessungen und Scheidungen	8
2.2	Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung	9
2.2.1	Erwerbstätigkeit	9
2.2.2	Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben	11
2.3	Sozialleistungen für Familien	13
2.3.1	Finanzielle Hilfe	13
2.3.2	Sozialhilfe	17
3	Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten	18
3.1	Materielle Sicherheit	19
3.2	Arbeit	20
3.3	Erziehung, Bildung und Kultur	22
3.4	Gleichstellung der Geschlechter	24
3.5	Vielfalt	24
3.6	Gesundheit	25
3.7	Generationen	26
3.8	Governance	27

3.9	Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen	29
4	Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg	32
4.1	Stärkung der Steuerung der Politik der Familien	34
4.2	Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien	35
4.3	Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien	36
5	Schlussfolgerung	37

1 Einleitung

In ihrem am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Bernadette Mäder-Brülhart zusammen mit 32 Mitunterzeichnenden den Staatsrat um die Erstellung eines neuen Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik. Dieser neue Bericht, der auf den aktuellen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Familien gründet, gibt dem Kanton Freiburg ein neues Steuerungsinstrument an die Hand.

Familienpolitik ist per Definition eine Querschnittspolitik, welche die gesamte Bevölkerung betrifft, da wir alle im Laufe unseres Lebens Eltern-Kind-Beziehungen leben, die nicht nur das Bindeglied zwischen verschiedene Generation, sondern auch das Fundament unserer Gesellschaft bilden. Ziel der Familienpolitik ist es, die Ressourcen und Kompetenzen der Familien zu festigen und auszubauen. Sie umfasst alle Massnahmen und Mittel zur Unterstützung und Förderung der Familie, sowohl im Hinblick auf die materielle und finanzielle Sicherheit als auch unter Berücksichtigung der Dimensionen Integration, Prävention und Entwicklung der Handlungsfähigkeit in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Mobilität oder auch Wohnen und Freizeit.

Der Staatsrat erkennt die grosse Bedeutung und Relevanz der Bereitstellung von Informationen über die Situation der Familien und die sie betreffenden Herausforderungen in Form einer neuen Ausgabe des Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, der zuletzt 2004 erstellt worden war, an. Der vorliegende Bericht ermöglicht nicht nur, die aktuellen Massnahmen und Bedürfnisse aufzuzeigen, sondern auch die künftigen Herausforderungen der Familien zu antizipieren und die entsprechenden Hauptschwerpunkte für die Freiburger Familienpolitik vorzuschlagen.

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert, wobei er sich zunächst unter einem quantitativen Gesichtspunkt mit den Familien auseinandersetzt und anhand verschiedener statistischer Indikatoren ein Bild der Familien zeichnet. Dies ermöglicht nicht nur eine Momentaufnahme der Struktur und der Situation der Freiburger Familien, sondern auch die Beobachtung ihrer Entwicklung im Laufe der Zeit.

Im zweiten Teil, dem Hauptteil des Berichts, werden die Ergebnisse einer Studie über die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten und Massnahmen, die vom Evaluationsbüro Interface durchgeführt wurde, vorgestellt. Dieser Teil zeigt die Besonderheit des Berichts: Zusätzlich zu den statistischen «Standardinformationen» konnten dank dieser Studie die im Bereich der Familienpolitik tätigen Vereine und Partner in einem breit angelegten partizipativen Vorgehen mobilisiert werden. Dieses Vorgehen ermöglicht ein besseres Verständnis des Systems, da es die Realität der bestehenden Massnahmen vor Ort und die Standpunkte der jeweiligen Fachpersonen widerspiegelt. Der Bericht entspricht somit der Forderung, von den Erfahrungen und Erlebnissen der Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik auszugehen. Dieses Kapitel beleuchtet zudem die Situation notleidender Frauen und liefert die zusätzlichen Informationen, die der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat 2021-GC-25 von Antoinette de Weck und Martine Fagherazzi «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?» vom 8. Februar 2021 angekündigt hat¹. Fragen, die insbesondere notleidende Frauen und ihre Familien betreffen, sind ein wichtiger Aspekt der Familienpolitik. Deshalb hält es der Staatsrat, der bereits in seiner Antwort auf das Postulat (und in anderen, die er in dieser Antwort erwähnt) die Gelegenheit hatte, die wichtigsten aufgeworfenen Fragen zu behandeln, dennoch für angebracht, im Rahmen des vorliegenden Berichts die Präventions-, Gesundheits- und Integrationsmassnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien zu erläutern.

Im letzten Kapitel wird schliesslich der Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg skizziert. Ausgehend von den Empfehlungen, die Interface aus seinen Beobachtungen der Aussagen und Erklärungen aus der Praxis ableitet hat, und im Einklang mit dem Bestreben, der Realität der Akteure und Akteurinnen, welche die

¹ Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023.

Familienpolitik repräsentieren, so gut wie möglich Rechnung zu tragen, verbinden die vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen verschiedene Sichtweisen und versuchen, wiederkehrende Zusammenhänge und Schwerpunkte für eine Politik der Familien, die den Herausforderungen der Vielfalt der Familien und der Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse am besten gerecht werden, aufzuzeigen.

2 Statistisches Porträt der Freiburger Familien

Ziel dieses Porträts ist es, Standardindikatoren zur Situation der Familien in Bezug auf die Haushaltsstruktur, die Erwerbstätigkeit und Sozialleistungen für Familien bereitzustellen. Dies liefert nicht nur einen quantitativen Überblick über die Realität der Familien, sondern ermöglicht auch einen Vergleich dieser Indikatoren im Laufe der Zeit, um ihre Entwicklung im Auge zu behalten.

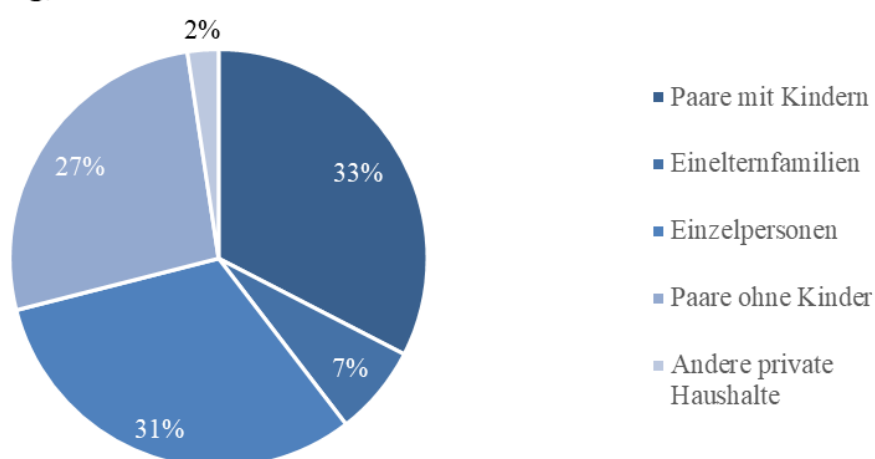
2.1 Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens

2.1.1 Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder

Im Jahr 2021 zählte der Kanton Freiburg in der ständigen Wohnbevölkerung 139'486 Privathaushalte². Davon waren 40 % Familien (definiert als Haushalte, die aus einem oder mehreren Erwachsenen und einem oder mehreren Kindern bestehen), 31 % Alleinlebende und 27 % Paare ohne Kinder. Ein Vergleich über mehrere Jahre zeigt, dass diese Verteilung sehr stabil ist³.

Der Anteil der Familienhaushalte im Kanton Freiburg (40 %) ist höher als der Schweizer Durchschnitt (29,4 %). Die Anzahl der Einpersonenhaushalte ist im Kanton Freiburg (31 %) etwas geringer als in der Schweizer Gesamtbevölkerung (37 %). Der Anteil der Paarhaushalte ohne Kinder ist gesamtschweizerisch (27,5 %) und im Kanton Freiburg (27 %) ähnlich hoch⁴.

Verteilung der Bevölkerung des Kantons Freiburg, nach Haushaltstyp, Durchschnitt 2018-2020, Anteil an der Bevölkerung, in Prozent



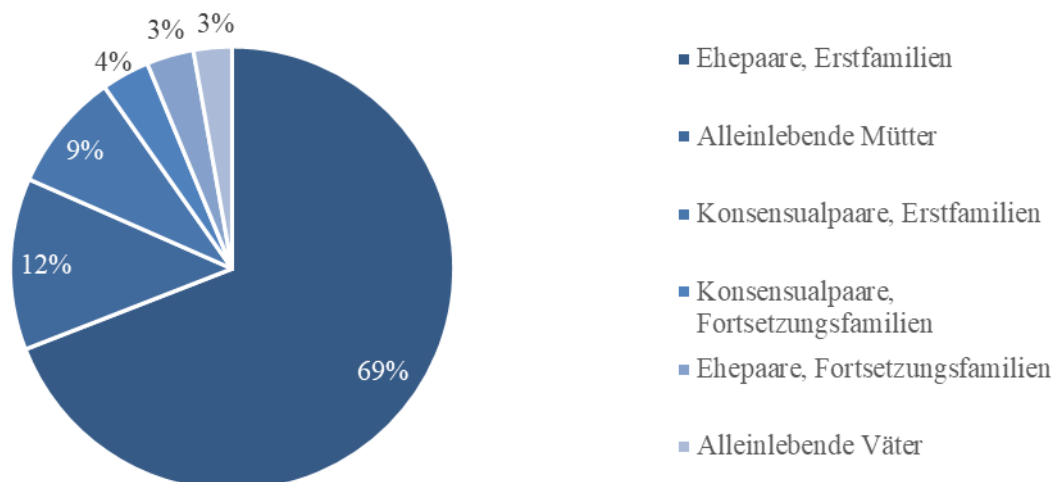
Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

² Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg – 2023 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

³ Durchschnitt der Strukturerhebungen 2011–2013; 2014–2016; 2018–2020.

⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), *Haushalte*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/menages.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg (N=46'302), in Prozent



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Eine grosse Mehrheit (69 %) der Freiburger Familienhaushalte besteht aus verheirateten Paaren mit einem oder mehreren gemeinsamen Kindern. Bei den anderen Haushalten sind vielfältige Formen des Familienlebens zu beobachten: 12 % alleinlebende Mütter, 9 % Konsensualpaare in Erstfamilien, 4 % Konsensualpaare in Fortsetzungsfamilien, 3 % Ehepaare in Fortsetzungsfamilien sowie 3 % alleinlebende Väter⁵. Bei den Einzelternfamilien gibt es 5'787 Mütter und 1'299 Väter, die ihr(e) Kind(er) alleine grossziehen, was einem Verhältnis von rund 80 % bzw. 20 % entspricht.

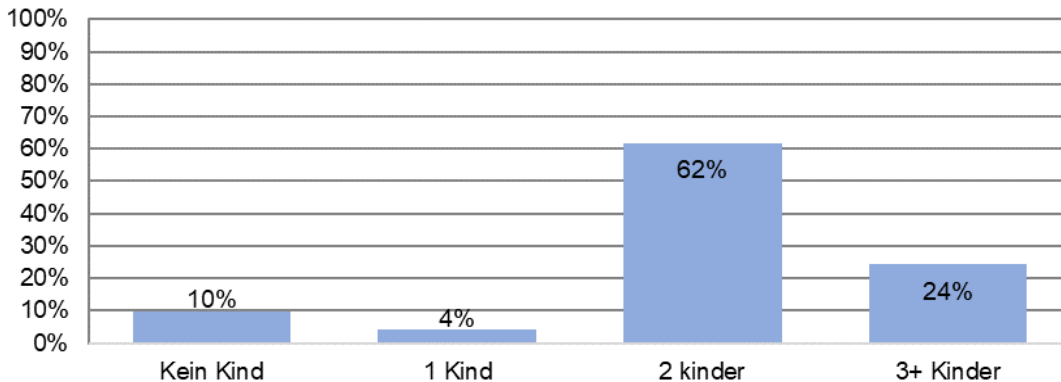
Vergleicht man die Durchschnittswerte mehrerer Jahre seit 2011, zeigt sich, dass die Zahl der Familienhaushalte, die aus Ehepaaren in Erstfamilien bestehen, tendenziell rückläufig ist (Rückgang von 76 % auf 69 % seit 2011).

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren in Prozent	2011–2013	2014–2016	2018–2020
Ehepaare, Erstfamilien	76,1	73,2	69,1
Alleinlebende Mütter	10,6	10,7	12,5
Konsensualpaare, Erstfamilien	5,0	6,6	8,6
Konsensualpaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,2	3,5
Ehepaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,4	3,4
Alleinlebende Väter	2,2	2,8	2,8
Gleichgeschlechtliche Paare	...	(0,1)	...

Quelle: Strukturerhebungen – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

⁵ Die Daten zu gleichgeschlechtlichen Paaren können nicht veröffentlicht werden, da zu wenige Daten vorliegen, um den Datenschutz zu gewährleisten.

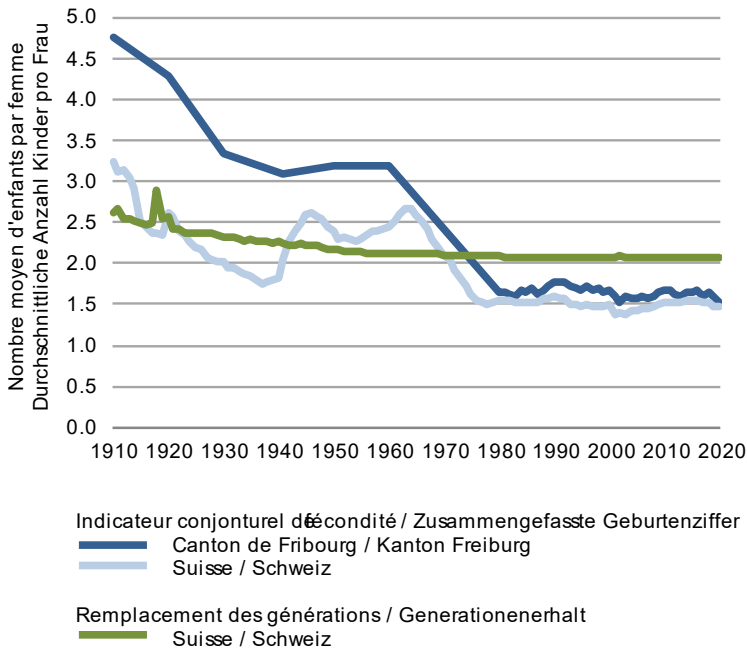
Zahl der gewünschten Kinder bei kinderlosen Personen zwischen 20 und 29 Jahren, 2018



Quelle: Erhebung zu Familien und Generationen 2018 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die gewünschte Kinderzahl ist stark vom «Zwei-Kinder-Modell» geprägt. Tatsächlich wünscht sich die Mehrheit der kinderlosen Personen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren zwei Kinder. Der Fertilitätsindex zeigt jedoch eine Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Kinderwunsch und der Realität.

Zusammengefasste Geburtenziffer und Ersatz der Elterngeneration, 1910–2020



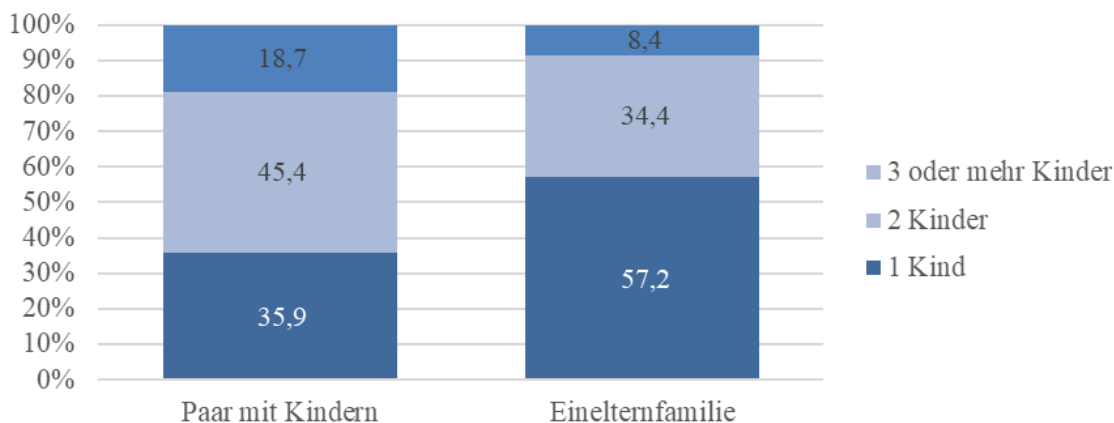
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg ist derselbe Trend wie in der Gesamtschweiz zu beobachten. In etwas mehr als hundert Jahren ist die Zahl der Kinder pro Frau deutlich zurückgegangen. Während die Geburtenrate zu Beginn des Jahrhunderts bei etwas mehr als 4,5 Kindern pro Frau lag, hat sie sich in den letzten 40 Jahren bei 1,5 eingependelt. Der Rückgang der Anzahl Kinder pro Frau fällt mit der Abnahme der Haushaltsgrösse und der Alterung der Bevölkerung zusammen.

Zudem steigt, wie in der ganzen Schweiz, das Durchschnittsalter der Eltern bei der Geburt stetig an. Im Kanton Freiburg liegt das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt bei 31,7 Jahren und das der Väter bei 34,6 Jahren, während der nationale Durchschnitt bei 32,2 Jahren bzw. 35,1 Jahren liegt⁶.

Mit einem Jugendquotienten⁷ von 35,9 % liegt der Kanton Freiburg über dem Schweizer Durchschnitt (32,5 %). Damit ist der Kanton Freiburg der zweitjüngste Kanton der Schweiz, gleich nach dem Kanton Jura, dessen Jugendquotient bei 36 % liegt⁸.

Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren¹, Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg, in Prozent, N= 45 644 Haushalte



¹ Ohne nicht zuordenbare Fälle

Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Einelternfamilien mit Kind(ern) unter 25 Jahren haben tendenziell weniger Kinder als Paarfamilien. Die Mehrheit der Einelternfamilien (57,2 %) hat nur ein Kind. Bei Paaren beträgt dieser Anteil nur 35,9 %. Familien mit drei oder mehr Kindern sind stark in der Minderheit (18,7 % bei Paaren mit Kind(ern) und 8,4 % bei Einelternfamilien).

Im Mehrjahresvergleich seit 2011 zeigt sich, dass diese Zahlen seit 2011 stabil geblieben sind. Auf nationaler Ebene sind die gleichen Trends zu beobachten⁹.

⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), *Durchschnittsalter von Müttern und Vätern bei Geburt des Kindes nach Kanton, 1981–2021*, online, <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/23328867>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

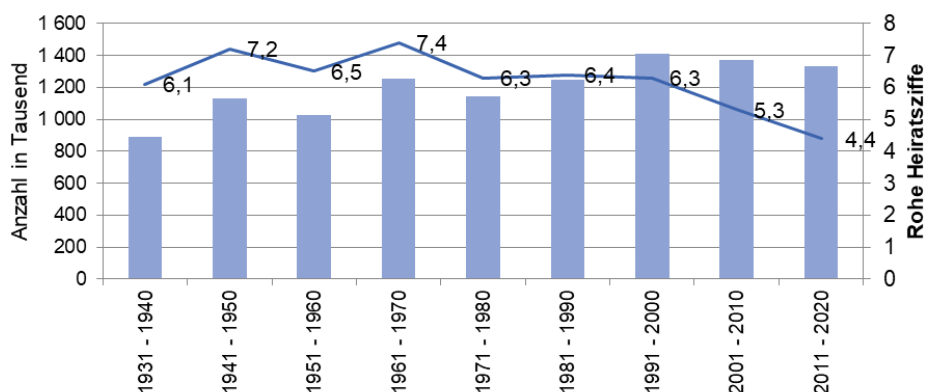
⁷ Anzahl Personen im Alter von 0 bis 19 Jahren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bevölkerung / Altersmasszahlen / Jugendquotient*, online, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

⁹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Familien in der Schweiz*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17004156.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

2.1.2 Eheschliessungen und Scheidungen

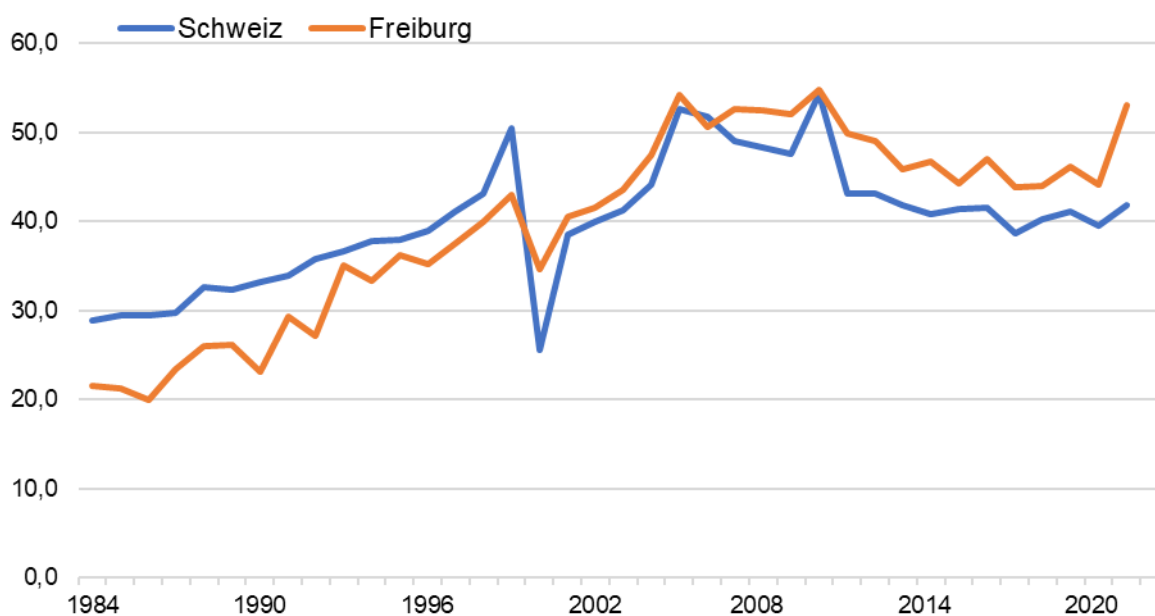
Eheschliessungen und rohe Heiratsziffer, 1931–2020, Kanton Freiburg



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die rohe Heiratsziffer entspricht der Gesamtzahl der im Laufe des Jahres eingetragenen Eheschliessungen pro 1'000 Einwohner/innen¹⁰. Der Rückgang der Heiratsziffer seit den 1990er-Jahren zeigt einen gewissen Rückgang bei der Zahl der Eheschliessungen. Manche Paare ziehen es heute vor, als Konsensualpaare im Konkubinat zu leben.

Zusammengefasste Scheidungsziffer, 1984-2021



Im Jahr 2000 und 2004, Änderungen des Scheidungsrechts. Im Jahr 2011, Änderung der Quelle.

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

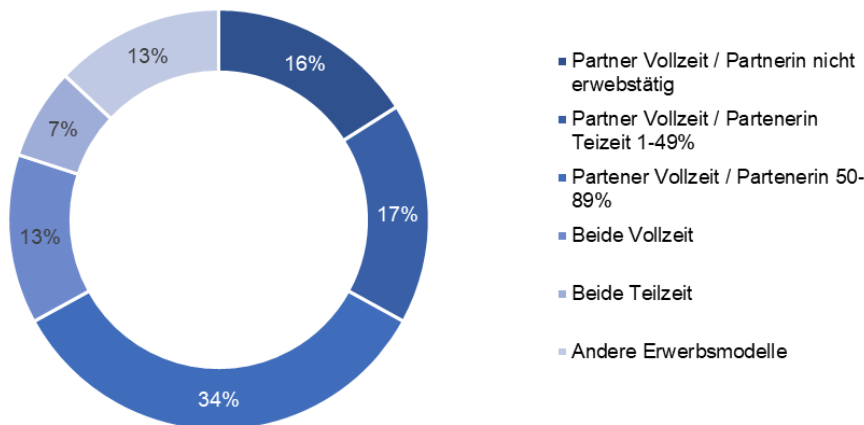
¹⁰ Bis 1980, Wohnbevölkerung; ab 1981, mittlere ständige Wohnbevölkerung.

Seit den 2000er-Jahren liegt die Freiburger Scheidungsrate¹¹ leicht über den Ergebnissen auf nationaler Ebene. Beide steigen seit den 1980er-Jahren, mit Spitzenwerten von über 50 % in den Jahren 2004–2005 und 2009–2010. Vor zehn Jahren lag die Scheidungsrate relativ stabil bei 45 %. Im Jahr 2021 stieg sie im Kanton Freiburg jedoch stark an und erreichte 53 % (42 % auf nationaler Ebene). Im Durchschnitt sind im Kanton Freiburg 530 minderjährige Kinder pro Jahr von einer Scheidung betroffen.

2.2 Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung

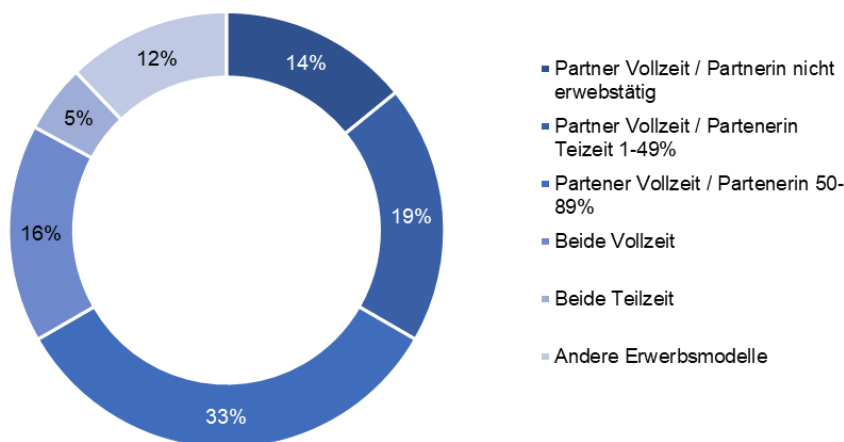
2.2.1 Erwerbstätigkeit

Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 0-6 Jahre, 2016-2020



Quelle: Strukturerhebung 2016-2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 7-14 Jahre, 2016-2020

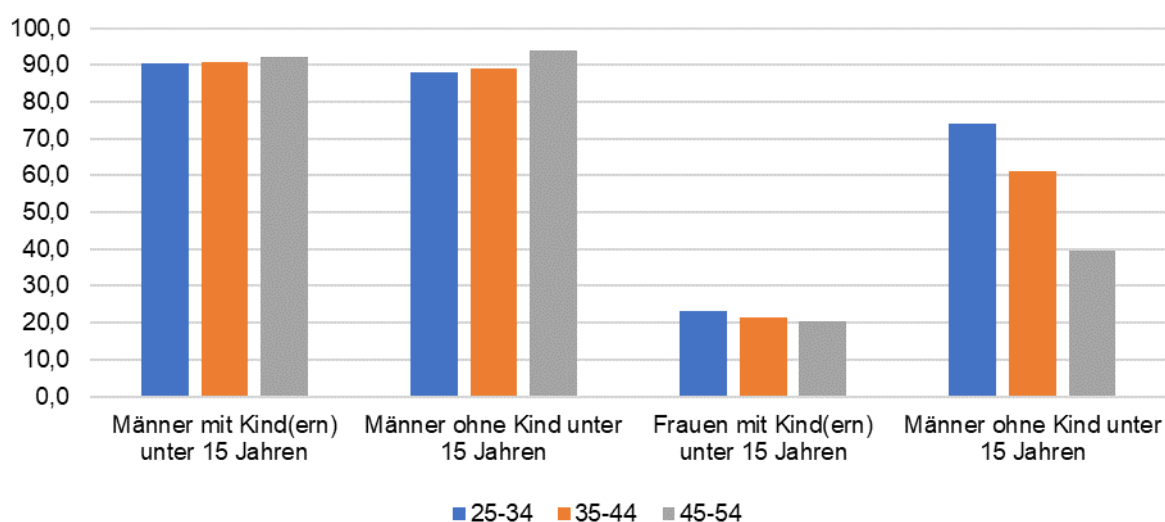


Quelle: Strukturerhebung 2016-2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

¹¹ Zusammengefasste Scheidungsziffer: Prozentanteil der geschiedenen Ehen, die bei jeder Ehedauer den in dem betreffenden Jahr beobachteten Bedingungen für die Scheidungsfähigkeit unterliegen würden.

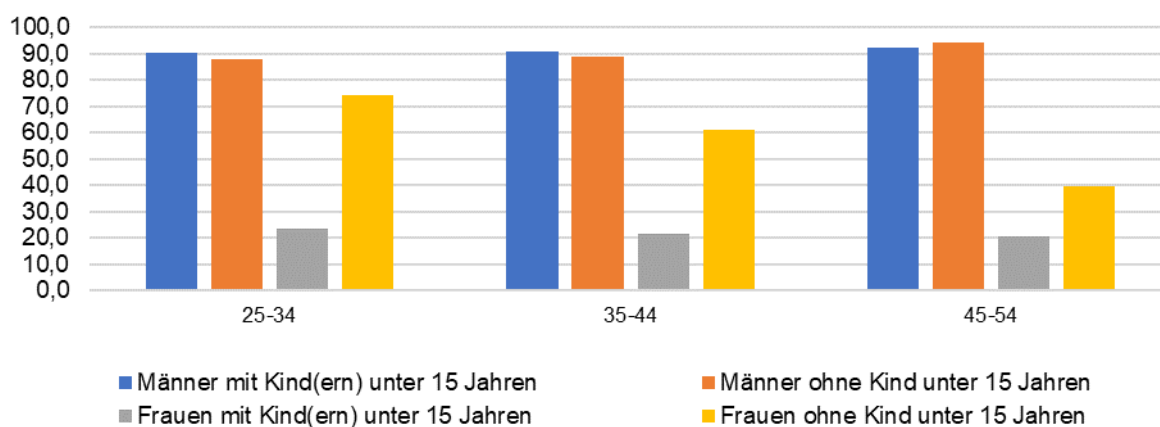
Unabhängig vom Alter der Kinder ist das am weitesten verbreitete Erwerbsmodell das, bei dem der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit arbeitet (Beschäftigungsgrad zwischen 1–89 %). Dieses Erwerbsmodell betrifft 51 % der Paare mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 52 % der Paare mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren. Mehr als 4 von 5 Müttern nehmen am Erwerbsleben teil (84 % mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 86 % mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren). Berücksichtigt man alle Erwerbsmodelle, so arbeiten mehr als 80 % der Männer in Paarhaushalten mit Kindern bis 14 Jahren Vollzeit.

Anteil Vollzeiterwerbstätige, in %, Kanton Freiburg (2018-2020)



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Anteil Vollzeiterwerbstätige, in %, Kanton Freiburg (2018-2020)

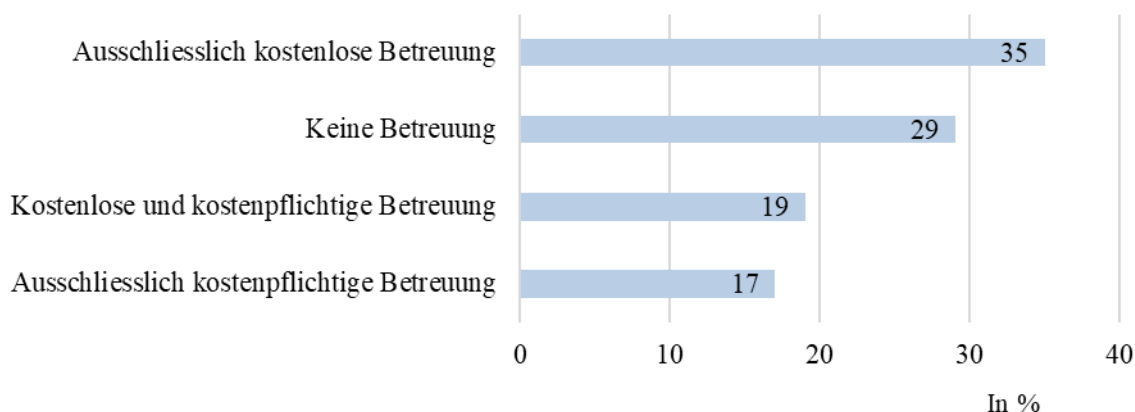


Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die Grafiken zeigen, dass die Frauen mit einem oder mehreren Kindern unter 15 Jahren weniger aktiv sind als Frauen, die keine Kinder unter 15 Jahren haben. Bei den Männern ist dieser Unterschied nicht festzustellen.

2.2.2 Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben

Anteil der Haushalte mit Kind(ern) im Alter von 0-12 Jahren, die familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen oder nicht



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Erhebung zu Familien und Generationen 2018 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg werden mehr als 70 % der Kinder familienergänzend betreut. Auf nationaler Ebene ist die Quote mit 63,6 % niedriger. Am häufigsten greifen die Eltern bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Grosseltern und auf Kindertagesstätten oder schulergänzende Betreuung wie z. B. Tagesschulen oder Horte zurück¹².

Mit einem Anteil von 17 % «ausschliesslich bezahlte Betreuung» bleibt die familienergänzende Betreuung im Kanton Freiburg mehrheitlich eine private Angelegenheit.

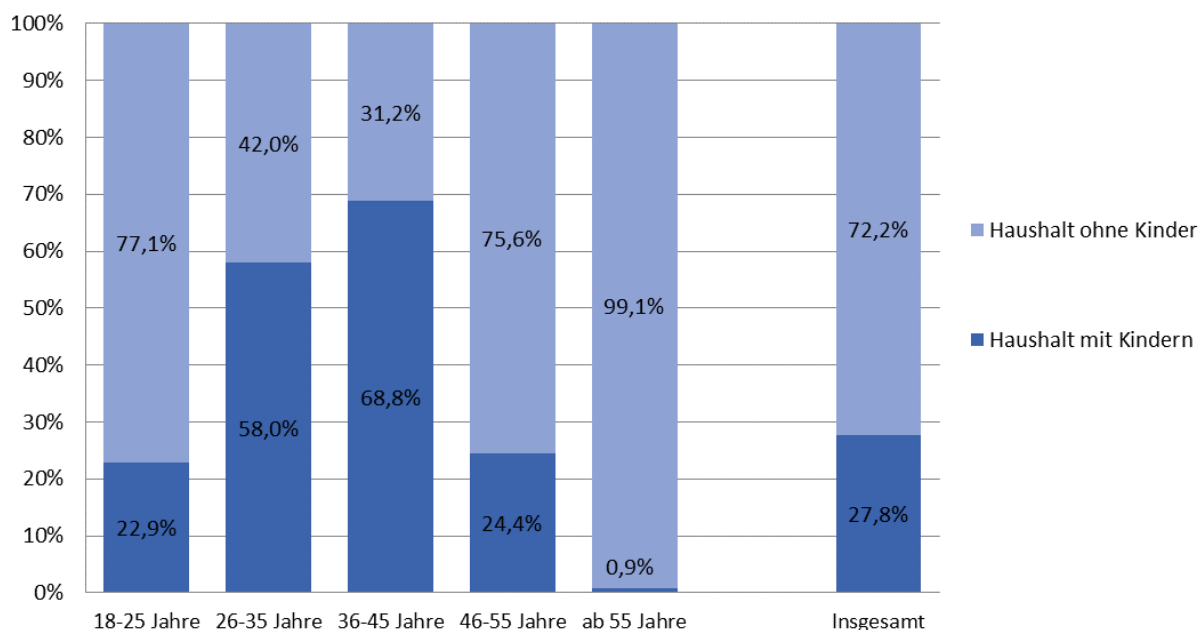
Das Thema Kinderbetreuung ist offensichtlich mit dem Thema Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familienleben verknüpft. Die Schwierigkeit, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, hat mitunter schwerwiegende Folgen für die finanzielle Situation der Familien, insbesondere für Frauen. Vergleicht man alle Ergebnisse von armutsbetroffenen Männern und Frauen, so ist der Anteil der Frauen, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, immer höher als der der Männer, mit Ausnahme der über 55-Jährigen. Im Alter zwischen 36 und 45 Jahren ist der Anteil armutsbetroffener Frauen und Männer, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, am höchsten. Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch erheblich nach Geschlecht. Der Anteil armutsbetroffener Frauen im Alter zwischen 36 und 45 Jahren, die in einem Haushalt mit Kindern leben, beträgt 68,8 %, während der Anteil der Männer in derselben Situation nur 34,5 % beträgt. Diese Unterschiede lassen sich insbesondere durch die Tatsache erklären, dass Frauen viel häufiger Einelternfamilien vorstehen. Hinzu kommen die ungleiche Verteilung der Haus- und Care-Arbeit¹³ in den Familien vor der Trennung der Elternpaare und die unterschiedliche Entlohnung von Männern und Frauen. Der letztgenannte Aspekt trägt dazu bei, dass es in der Regel die Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit bei der Geburt eines Kindes reduzieren oder aufgeben, was für die Mütter erhebliche finanzielle Auswirkungen hat, wenn sich die Eltern trennen oder scheiden lassen¹⁴.

¹² Bundesamt für Statistik (BFS), *Familienergänzende Kinderbetreuung*, online, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html>, Seite besucht am 22. Mai 2023.

¹³ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, *Care – die Sorge um Menschen*, online, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/care--die-sorge-um-menschen.html>, Seite besucht am 13. Juni 2023.

¹⁴ Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, online, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html>, Seite besucht am 14. Juni 2023.

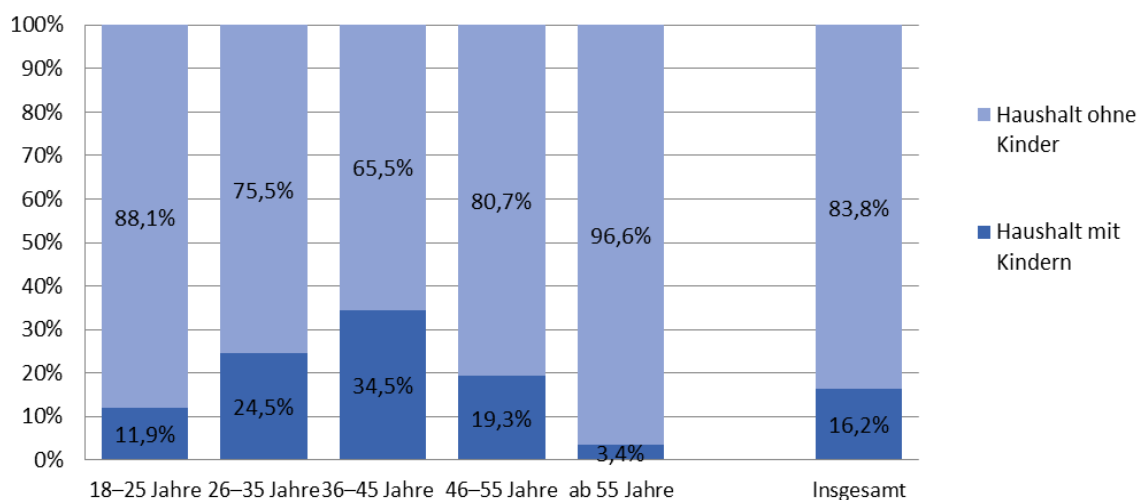
Verteilung der armutsbetroffenen Frauen, nach Alter und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'797)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019

Die obige Tabelle zeigt die Verteilung der armutsbetroffenen Frauen nach Alter (18 Jahre und älter) und danach, ob sie in einem Haushalt mit oder ohne Kinder leben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die gleiche Verteilung für Männer. Im Jahr 2019 lebten 28 % der armutsbetroffenen Frauen und 16 % der armutsbetroffenen Männer in einem Haushalt mit Kindern.

Verteilung der armutsbetroffenen Männer, nach Alter (18–55 Jahre) und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'296)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019



2.3 Sozialleistungen für Familien

2.3.1 Finanzielle Hilfe¹⁵

Kanton Freiburg			2022
Leistungen	Leistungsempfänger/innen	Ausgaben (in Mio.) 2022	Beschrieb
Familienzulagen			
Die Familienzulagen sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Sie umfassen Kinder- und Ausbildungszulagen, im Kanton Freiburg kommen noch Geburts- und Adoptionszulagen dazu.			
<i>Familienzulagen</i>	16 824 Anspruchsberechtigte	92.7	Monatliche Kinderzulage (bis zum vollendeten 16. Lebensjahr):
<i>Familienzulagen für nichterwerbstätige Personen</i>	537 Anspruchsberechtigte	3	<ul style="list-style-type: none"> › 265 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 285 Franken für jedes weitere Kind Monatliche Ausbildungszulage (vom 16. bis spätestens zum vollendeten 25. Lebensjahr) <ul style="list-style-type: none"> › 325 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 345 Franken für jedes weitere Kind
<i>Einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage (erwerbstätige und nichterwerbstätige Personen)</i>	1 261 ausbezahlte Zulagen	1.9	Einmalige Zulage von CHF 1'500.00 für jedes in der Schweiz geborene und in einem schweizerischen Geburtenregister eingetragene sowie für jedes minderjährige, im Hinblick auf eine Adoption im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches aufgenommene Kind. Die Adoption eines Kindes des Ehepartners eröffnet keinen Anspruch auf die Adoptionszulage.

¹⁵ Alle Informationen betreffend Zulagen stammen vom Tätigkeitsbericht 2022 der KSVA und ihrer Website, alle Informationen zur Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom Tätigkeitsbericht 2022 des KSA und alle Informationen betreffend Stipendien und Studiendarlehen vom Tätigkeitsbericht 2022 des Amts für Ausbildungsbeiträge.

Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsentschädigung¹⁶			
Eidgenössische Mutterschaftsentschädigung	1 094 Anträge für 113'122 Ersatztage	14.1	Angestellte und selbstständigerwerbende Frauen haben während 14 Wochen (98 Tagen) Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Vaterschaftsentschädigung	640 Anträge für 9'274 Ersatztage	1.4	Erwerbstätige Väter haben im Verlauf der ersten sechs Monate nach der Geburt des Kindes Anspruch auf eine Vaterschaftsentschädigung von zwei Wochen. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Betreuungsentschädigung	17 Anträge für 713 Ersatztage	0.108	Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung ihres gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes unterbrechen, haben Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von maximal vierzehn Wochen, für welchen ein Anspruch auf eine Erwerbsersatzentschädigung der EO besteht. Diese vierzehn Wochen entsprechen maximal 98 Taggeldern bei einem Vollzeitpensum.

¹⁶ Die eidgenössische Adoptionsentschädigung ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Anspruch auf die Adoptionsentschädigung haben Erwerbstätige, die ein Kind von unter vier Jahren zur Adoption aufnehmen. Der Adoptionsurlaub muss innerhalb des ersten Jahres nach Aufnahme des Kindes genommen werden. Die Adoptionsentschädigung entspricht 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das vor der Aufnahme des Kindes erzielt wurde, höchstens aber 220 Franken pro Tag. Im Jahr 2022, dem Stichjahr für die vorliegenden Zahlen, gab es diese Zulage noch nicht.

Kantonale Mutterschaftsbeiträge

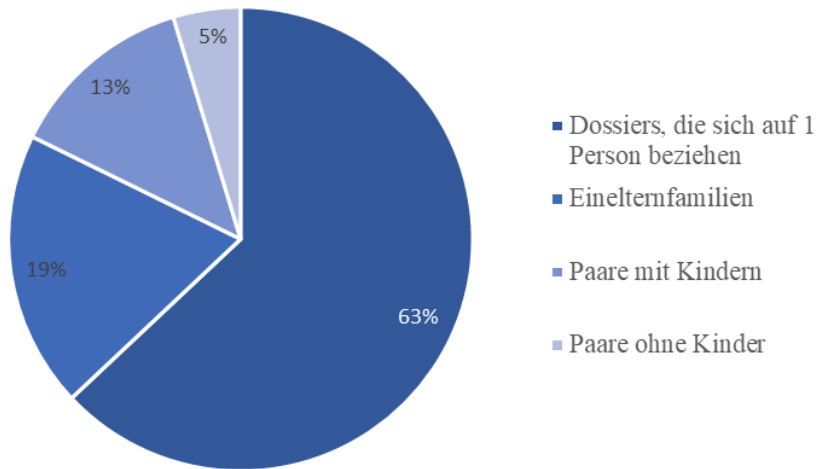
Die Verfassung des Kantons Freiburg besagt: «Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten» (KV Art. 33). Seit dem 1. Juli 2011 hat jede Mutter Anspruch auf kantonale Mutterschaftsbeiträge. Um diese Leistung in Anspruch zu nehmen, muss die Mutter bei der Geburt ihres Kindes seit mindestens einem Jahr einen Wohnsitz im Kanton haben und hier ansässig sein. Diese Ansprüche erlöschen spätestens 98 Tage nach der Geburt, wenn die Mutter aus dem Kanton Freiburg wegzieht oder wenn die Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung die vorgesehenen Beträge übersteigen.

<p><i>Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, erwerbstätige Mütter (Geburt und Adoption)</i></p>	<p>89 Anträge</p>	<p>0.02</p>	<p>Erwerbstätige Mütter erhalten normalerweise eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung. Wenn sie jedoch nicht alle Voraussetzungen für den Bezug dieser Entschädigung erfüllen, können sie kantonale Mutterschaftsbeiträge beantragen. Mütter mit niedrigen Löhnen, insbesondere bei Teilzeitarbeit, oder Mütter, die eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung von weniger als CHF 32.50 Franken pro Tag erhalten, können beim Kanton zusätzlich einen ergänzenden Mutterschaftsbeitrag bis höchstens 32.50 Franken während 98 Tagen nach Geburt des Kindes beantragen.</p>
<p><i>Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, nichterwerbstätige Mütter (Geburt und Adoption)</i></p>	<p>143 Anträge</p>	<p>0.4</p>	<p>Nichterwerbstätige Mütter, die weder eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung noch Leistungen einer anderen Versicherung (IV, Arbeitslosenversicherung, Pensionskasse / BVG) beziehen, haben während 98 Tagen nach der Geburt ihres Kindes Anspruch auf einen kantonalen Mutterschaftsbeitrag von 32.50 Franken pro Tag.</p>
<p><i>Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall</i></p>	<p>180 Anträge</p>	<p>1.1</p>	<p>Diese Leistungen unterliegen den Einkommens- und Vermögensgrenzen der Familie. Die monatliche Höhe des Mutterschaftsbeitrags im Bedarfsfall entspricht der Differenz zwischen der anwendbaren Einkommensgrenze und dem massgebenden Einkommen. Die Beitragshöhe darf 1'650 Franken für eine alleinstehende Frau und 2'200 Franken für ein Ehepaar oder für zusammenlebende unverheiratete Eltern nicht übersteigen.</p>

Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	1'544 bearbeitete Dossiers per 31.12.2022	Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen: 7.5 Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (einkassierte Beträge): 5.1	Der Staat Freiburg leistet in erster Linie Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge. Er wird namentlich versuchen, eine Zahlungsvereinbarung zu erreichen, Betreibungen einzuleiten oder Strafanzeige gegen die unterhaltspflichtige Person einzureichen, sofern keine gütliche Einigung mit dieser erzielt wurde. Nebst dieser Inkassohilfe für die Unterhaltsbeiträge können Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge gewährt werden, wenn die Einkünfte und Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person die festgesetzten Grenzen nicht überschreiten. Der maximale Vorschuss entspricht der maximalen einfachen Waisenrente (derzeit 980 Franken) je Kind und 250 Franken je Ehepartnerin / Ehepartner oder Ex-Ehepartnerin / Ex-Ehepartner. Die Höhe der Bevorschussung wird unter Berücksichtigung der Einkommen und der Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person festgelegt. Die Bevorschussung für volljährige Kinder in Ausbildung erfolgt höchstens bis zur Vollendung des 25. Altersjahres.
Stipendium für Studium und Lehre	1'907 Leistungsempfänger/innen	11	Alle minder- oder volljährigen Personen, die ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Freiburg haben, können ein Gesuch einreichen, sofern sie eine Ausbildung absolvieren, die mit einem eidgenössischen oder kantonalen Diplom abschliesst (anerkannte Ausbildungen).
Studiendarlehen	62 Leistungsempfänger/innen	0.55 Auszahlungen 0.40 Rückzahlungen	Studiendarlehen sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, die nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückbezahlt werden müssen. Die Bedingungen betreffend anerkannter Ausbildungen und dem stipendienrechtlichen Wohnsitz sind dieselben wie für die Stipendiengesuche.

2.3.2 Sozialhilfe

Struktur der Unterstützungseinheiten - 2020

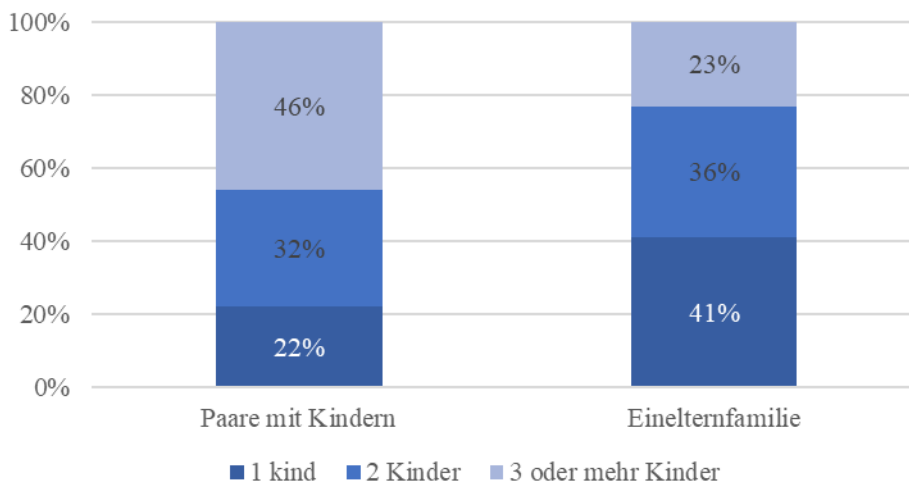


Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Wie die Armutsstatistiken zeigen auch die Daten der Sozialhilfe, dass Einelternfamilien häufiger von prekären Verhältnissen betroffen sind. Tatsächlich sind 19 % der Haushalte, die Sozialhilfe beziehen, Einelternfamilien, obwohl sie nur 5 % aller Freiburger Haushalte ausmachen. Paare mit Kindern sind in der Sozialhilfe etwas seltener vertreten (13 %) als in der Gesamtbevölkerung (33 %).

Diese Unterschiede lassen sich dadurch erklären, dass Paare bei der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit einen grösseren Spielraum haben und deshalb seltener in Not geraten.

Struktur der Unterstützungseinheiten, nach Anzahl Kind(ern) - 2020



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Familien mit drei oder mehr Kindern sind in der Sozialhilfe überrepräsentiert. Tatsächlich haben von allen Freiburger Paaren mit Kindern 18,7 % drei und mehr Kinder, wobei 46 % von ihnen Sozialhilfe beziehen. 8,4 % aller Einelternfamilien haben 3 oder mehr Kinder, wobei 23 % von ihnen Sozialhilfe beziehen¹⁷.

Sozialhilfe 2021	Bruttobedarf im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Zugesprochene Leistung im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Durchschnittliche Deckungsquote im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit
Einelternfamilien	3'426	2'175	0,66
Einelternfamilien mit 1 Kind	3'162	2'102	0,68
Einelternfamilien mit 2 Kindern	3'616	2'200	0,64
Einelternfamilien mit 3 oder mehr Kindern	4'090	2'424	0,66
Paare mit Kindern	4'255	2'765	0,65
Paare mit 1 Kind	3'758	2'295	0,65
Paare mit 2 Kindern	4'070	2'588	0,63
Paare mit 3 oder mehr Kindern	4'772	3'258	0,68

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2021, Neuenburg, 2022.

Die obenstehende Tabelle zeigt den geschätzten Bruttobedarf pro Monat für Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, die Leistungen, die diesen Haushalten im Durchschnitt von den regionalen Sozialdiensten zuerkannt werden, und die durchschnittliche Bedarfsdeckungsquote. Es ist festzuhalten, dass Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, in der Regel über andere Einkommensquellen verfügen, die im Durchschnitt 35 % ihres Bedarfs decken.

3 Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten

Dieser Teil des Berichts stützt sich auf die «Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg»¹⁸, die im Rahmen eines Mandats des Kantonalen Sozialamts (KSA) vom Kompetenzzentrum für Evaluation, Forschung und Beratung Interface AG durchgeführt wurde, um die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Freiburger Familien und den bestehenden Angeboten zu ermitteln. Ziel der Studie war es, gewisse Lücken in Bezug auf die bereits bestehenden Massnahmen zur Unterstützung der Freiburger Familien zu identifizieren. Zu diesem Zweck haben die Forscherinnen die Bedürfnisse der Freiburger Familien und das Vorhandensein beziehungsweise das Fehlen entsprechender Angebote ermittelt.

Die Studie stützt sich auf verschiedene Methoden der Datenerhebung und -analyse: eine Dokumentenanalyse sowie Leitfadeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie einer Expertin der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Ausserdem wurden Workshops nach der *World-Café*-Methode durchgeführt, um den Bedarf und die bestehenden Angebote zu ermitteln und deren

¹⁷ Zum Vergleich siehe die Grafik weiter oben «Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018–2020, Kanton Freiburg». Diese Informationen stammen vom Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

¹⁸ Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg, Bericht für das Kantonale Sozialamt (KSA) des Kantons Freiburg*, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, online: <https://www.fr.ch/de/alltag/ffa/kantonale-familienpolitik>.

Angemessenheit zu diskutieren. Die Teilnehmenden dieser Workshops waren hauptsächlich Vertreterinnen und Vertreter der Dienstleistungsanbieter.

Im Rahmen dieses Mandats wurde eine weit gefasste Definition des Begriffs «Familie» gewählt, um möglichst viele Bedürfnisse zu berücksichtigen. Der Begriff «Familie» folgendermassen definiert: «Familie ist eine [...] generationenübergreifende Gemeinschaft, in deren Zentrum eine emotionale, persönliche und verlässliche Bindung steht»¹⁹. Diese Definition entspricht im Wesentlichen der Definition der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Im Gegensatz zur Definition der EKFF umfasst sie auch Familienformen, die derzeit nicht zwangsläufig von der Gesellschaft anerkannt werden. Gemäss dieser Definition bestimmt die Familie selbst, wie sie sich versteht und wie sie sich von anderen Familien unterscheidet. Gesellschaftliche Anerkennung ist keine Bedingung, aber ein Ziel. Die Beziehung zwischen den Generationen und das Gefühl der Zugehörigkeit sind daher von zentraler Bedeutung.

Die heutigen Familien zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Es gibt Kernfamilien, Fortsetzungsfamilien, Einelternfamilien, Regenbogenfamilien, Mehrelternfamilien usw. Ausserdem sind die familiären Beziehungen unbeständiger als früher. Sie können sich im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Ereignisse verändern. Das Leben einer Familie wird von folgenden Phasen geprägt, die aufeinander folgen, sich aber auch überlagern oder in loser Reihenfolge auftreten können: werdende Eltern, Familien mit Kind(ern) im Vorschulalter, Familien mit Kind(ern) im schulpflichtigen Alter, Familien mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, erwachsene Kinder und betagte Eltern.

Familien können auch mit biografischen Wendepunkten wie Trennung oder Scheidung, Migration, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Verlust der Arbeitsstelle, Pensionierung oder einem Trauerfall konfrontiert sein, die alle ihre Bedürfnisse verändern oder sogar noch verstärken.

Die von Interface durchgeführte Studie identifiziert acht Dimensionen der Familienpolitik, von denen jede auf die entsprechenden Bedürfnisse der Familien eingeht. Dieses Kapitel basiert auf der von Interface erstellten Klassifizierung und zeigt die vorrangigen Bedürfnisse der Familien und die entsprechenden Angebote für jede Dimension auf. Es handelt sich um keine vollständige Liste der bestehenden Angebote. Es werden nur die Kernbedürfnisse der Familienpolitik aufgeführt, d. h. die Bedürfnisse, die es der Familie ermöglichen, ihre Funktionen unmittelbar zu erfüllen (die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten).

Schliesslich ist es wichtig zu betonen, dass die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den Angeboten auf der Meinung der in der Familienpolitik tätigen Anbieter, die für die Zwecke der Studie an einem beratenden Workshop teilgenommen haben, beruht. Die Beurteilung der Angemessenheit der Angebote ergibt sich also nicht aus der Analyse von Interface, sondern aus den Einschätzungen der Personen, die an der Studie teilgenommen haben. Ausserdem war der von Interface vorgelegte Bericht darauf ausgerichtet, bestimmte Lücken oder Grenzen aufzuzeigen, ohne auf die bereits gut funktionierenden Angebote, die den Bedürfnissen der Familien bereits entsprechen, einzugehen.

3.1 Materielle Sicherheit

Diese Dimension befasst sich mit allen Massnahmen, die darauf abzielen, die materielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten und das Armutsrisiko zu senken. Das wichtigste Bedürfnis der Familien steht diesbezüglich in Zusammenhang mit **der Zugänglichkeit der bestehenden Unterstützungsangebote**. Dieses Bedürfnis ist heute umso ausgeprägter, da die Lebensverläufe nicht mehr linear verlaufen. Die individuellen Lebenswege können von verschiedenen Faktoren geprägt sein, welche die materielle Sicherheit der Familien gefährden können – beispielsweise der Verlust der Arbeitsstelle, eine Trennung oder eine Krankheit.

Um die finanzielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten, steht eine Vielzahl von Angeboten zur Verfügung: zahlreiche Zulagen wie der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall, Geburtszulagen, Familienzulagen, die vom Arbeitgeber Staat erhöhten Familienzulagen und die Inkassohilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen.

¹⁹ Metropolitankonferenz Zürich und Amt für Jugend und Berufsberatung, *Doing Family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF, Zürich, 2019, S. 20.

Familien können auch Sozialhilfeleistungen (Sozialhilfegesetz, SHG), Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) oder Stipendien und Studiendarlehen (Gesetz über Stipendien und Studiendarlehen, GSSD) beantragen. Eine Reihe von Einrichtungen bietet auch Informationsdienstleistungen für Familien an, um ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten – insbesondere die Paar- und Familienberatung, der Verein Familienbegleitung, der Verein «JeunesParents», Freiburg für alle oder die «Fédération romande des consommateurs» (Westschweizer Konsumentenverband). Zudem können bestimmte Organisationen Familien, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, punktuelle finanzielle Unterstützungen gewähren: Caritas Freiburg, das Freiburger Rote Kreuz, die Vinzenzvereine (Conférences Saint-Vincent de Paul) und die Winterhilfe.

Trotz der zahlreichen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den bestehenden Massnahmen zur Gewährleistung der materiellen Sicherheit als mittel eingestuft. Als Hauptschwierigkeiten werden mangelnde Zugänglichkeit sowie Probleme in Bezug auf Zeit und Nachhaltigkeit genannt.

Was die Zugänglichkeit betrifft, so wird der Zugang zu den Leistungen für Familien als zu komplex angesehen. Die Gesuchsformulare werden als zu kompliziert und/oder zu lang erachtet. Zudem gibt es auch sprachliche Barrieren. Ausserdem sind die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, die in direktem Kontakt mit den Familien stehen, in Bezug auf die Leistungen nicht mit den verschiedenen Angeboten vertraut, die den Familien zur Verfügung stehen, da sie nicht im sozialen Bereich arbeiten. Ein weiterer Nachteil: Da die meisten Angebote auf dem Gebiet der Stadt Freiburg angesiedelt sind, sind einem Teil der Familien diese Hilfen nicht bekannt, weil ihnen die verfügbaren Informationen fehlen oder sie nicht die Fähigkeit und Energie haben, um sie zu beantragen.

Was die zeitliche Komponente betrifft, so entspricht die starre Logik bestimmter gesetzlicher Grundlagen, die zudem auf traditionellen und linearen Lebensverläufen beruhen, nicht der Realität der Familien. Die Situation von Personen in Ausbildung, die eine Familie zu versorgen haben, ist in dieser Hinsicht beispielhaft, da das System immer noch auf linearen Lebensverläufen basiert, bei denen die Ausbildung vor der Geburt der Kinder absolviert wird. Heutzutage folgen die einzelnen Lebensabschnitte nicht mehr so linear aufeinander wie früher und die Lebensverläufe sind durch alle möglichen unvorhergesehenen Ereignissen und Änderungen geprägt. Ein weiteres Beispiel für die mangelnde Flexibilität und Reaktionsfähigkeit ist die Auszahlung von Leistungen, die erst nach dem Zeitpunkt erfolgt, als der Bedarf tatsächlich bestand. Solche Fälle treten insbesondere im Zusammenhang mit der Frist für die Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen oder den Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung auf.

Was die Nachhaltigkeit betrifft, so wird das Funktionieren der Vereine, die Unterstützung für Familien anbieten, durch fehlende Finanzmittel beeinträchtigt, was die langfristige Umsetzung der verschiedenen Leistungen behindert.

3.2 Arbeit

Diese Dimension umfasst alle Aspekte in Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Familienmitglieder und insbesondere das Thema Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben. **Familienergänzende Betreuungsangebote** gehören zu den wichtigsten Anliegen dieser Dimension. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen ab 50 Jahren wird ebenfalls als vorrangiges Bedürfnis identifiziert.

Erstens gibt es im Hinblick auf **die Vereinbarkeit von Familie und Beruf** zahlreiche Angebote, die durch das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) und die Richtlinien für die vor- und ausserschulischen Betreuungseinrichtungen geregelt sind. Der Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (SMA) des Jugendamts (JA) ist für die Beurteilung, die Genehmigungen, die Aufsicht und die Unterstützung der Pflegefamilien und Institutionen, die Kinder in Abwesenheit ihrer Eltern betreuen, zuständig. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen dabei eine koordinierende Funktion. Neben den «regulären» Betreuungsangeboten gibt es eine Reihe weiterer Kinderbetreuungseinrichtungen. Rotkäppchen, der Kinderhütedienst in Notsituationen (ein Angebot des Freiburger Roten Kreuzes), Coccinelle (Kindergarten insbesondere für Kinder mit besonderen Bedürfnissen), Horte in den Aufnahmeeinrichtungen (im Asylbereich), das Projekt McPhee (gegenseitige Hilfe zwischen geflüchteten Müttern) und unabhängige Tageseltern. Die Kosten für die Kinderbetreuung können steuerlich abgesetzt werden. Die Organisation und die gegenseitige Unterstützung der Familien ermöglicht auch die Einführung von «Pedibuslinien».

Trotz des breiten Angebots wird die Übereinstimmung zwischen dem Angebot und den Bedürfnissen der Freiburger Familien als durchschnittlich bis schlecht erachtet. Es werden Lücken in Bezug auf den Zugang, die Qualität und die zeitliche Planung der Angebote festgestellt.

Was den Zugang betrifft, gilt die Anzahl der verfügbaren Betreuungsplätze trotz der Bemühungen in diesem Bereich als unzureichend. Ausserdem bringt die Verteilung der Plätze Unterschiede und Ungleichheiten zwischen den französisch- und den deutschsprachigen sowie zwischen den städtischen und ländlichen Regionen mit sich. Das Angebot konzentriert sich hauptsächlich auf die französischsprachigen und städtischen Gebiete. Auch die Plätze in Einrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind hauptsächlich in der Stadt Freiburg verfügbar, während in anderen Teilen des Kantons ein Mangel herrscht. Eine Motion zuhanden des Grossen Rates des Kantons Freiburg, die eine Erhöhung der Mittel für Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen fordert, wurde am 31. Januar 2023 vom Staatsrat beantwortet²⁰. Zudem verfügen die Einrichtungen nicht immer über die nötigen Mittel, um die Qualität der Betreuung zu gewährleisten. Dies gilt auch für die Tageseltern, die nicht immer ausreichend ausgebildet sind.

Was den Zeitpunkt der Unterstützung angeht, fehlen eine globale Vision und eine passende Steuerung der Betreuungsplätze. Es gibt zwar zahlreiche Kinderbetreuungseinrichtungen, mangelt aber an der nötigen Koordination bei der Vergabe der Betreuungsplätze. Es gibt keine zentrale Koordinationsstelle, an die sich Eltern wenden können. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen diese Aufgabe zum Teil, aber nicht alle Kinderbetreuungseinrichtungen sind an sie angeschlossen. Ausserdem werden die Kriterien für die Platzvergabe als zu streng und unvereinbar mit bestimmten Lebenssituationen angesehen (z. B. wenn die Eltern krank sind, Arbeit suchen oder weit vom Wohnort entfernt arbeiten).

Auch wird während der jährlichen Betriebsferien der Betreuungseinrichtungen sowie während der Schulferien keine durchgehende familienergänzende Betreuung gewährleistet. Zudem besteht ein erheblicher Mangel an Kinderbetreuungsangeboten ausserhalb der regulären Öffnungszeiten und bei Notfällen. Insgesamt ist das bestehende Kinderbetreuungsangebot nicht flexibel genug, um den Bedürfnissen von Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten gerecht zu werden.

Zweitens wurde im Hinblick auf den **Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen ab 50 Jahren** die Auffrischung ihrer Kenntnisse und insbesondere ihrer Fähigkeiten im Bereich digitale Technologien als ein Hauptbedürfnis identifiziert. Es gibt zahlreiche Massnahmen, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine neue Beschäftigung ermöglichen sollen. Dazu gehören die Arbeitslosenentschädigung, die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, Pro 50+, eine Massnahme des Amts für den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit Pro Senectute, der Integrationspool + (IP+), das von verschiedenen Organisationen angebotene Job Coaching sowie verschiedene Anlaufstellen und Kurse zum Erwerb von Grundkenntnissen im Bereich der neuen Technologien, die vom Jugendrotkreuz des Kantons Freiburg, vom Interprofessionellen Weiterbildungszentrum (IWZ), Murten Nouvo, der interkulturellen Bibliothek Livr'Echange, dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH, espacefemmes-frauenraum und dem Verein Lire et Ecrire geschaffen wurden.

Die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen der Menschen wird jedoch hauptsächlich aufgrund mangelnder Zugänglichkeit als mittelmässig eingestuft. Die Angebote berücksichtigen nicht ausreichend, dass es für Menschen von 45–50 Jahren, die ein stabiles, gesichertes Leben hatten, extrem schwierig ist, arbeitslos zu werden und Unterstützung zu suchen oder sich an einen Sozialdienst wenden zu müssen. Den Betroffenen gehen Wissen und Zeit verloren, sie befinden sich in prekären Verhältnissen. Ausserdem kann der Zugang zu Unterstützungsleistungen für die Betroffenen schwierig sein, da viele davon nur online angeboten werden.

²⁰ Antwort des Staatsrats auf die Motion von Moussa Elias / Fattebert David 2022-GC-19 Ausbau der integrativen Betreuung von Kindern im Vorschulalter, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, Seite besucht am 23. Mai 2023.

3.3 Erziehung, Bildung und Kultur

Diese Dimension umfasst Massnahmen, die darauf abzielen, Familien in ihrer Rolle als Erziehungs-, Solidaritäts- und Sozialisationsinstanz sowie in ihrer Funktion in Bezug auf die Weitergabe von Vermögen zu unterstützen. Sie beinhaltet auch die Unterstützung der Elternschaft sowie die Eltern-Kind-Beziehung.

Die Stärkung der Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern ist das wichtigste Thema, das in dieser Dimension ermittelt wurde. Gewisse Ereignisse im Leben stellen biografische Wendepunkte dar und erfordern eine entsprechende Begleitung. Bindungen müssen insbesondere bei Übergängen (Übertritt von der vorschulischen Betreuung zur obligatorischen Schule und/oder das Ende der obligatorischen Schulzeit und Beginn der höheren Berufsbildung) und auch bei bestimmten Ereignissen wie einer Scheidung aufrechterhalten und gewährleistet werden. Die Eltern äussern zudem das Bedürfnis, in ihren elterlichen Kompetenzen unterstützt zu werden. Aus dieser Notwendigkeit, Beziehungen zu erhalten und zu stärken, ergeben sich acht spezifische Bedürfnisse.

1. In Bezug auf die **Unterstützung in Übergangsphasen von Kindern im Vorschulalter**, werden die Angebote von verschiedenen Anbietern organisiert – darunter die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein Familienbegleitung, die Quartierzentren, der Kleinkindertreff (MPE), das Zentrum Espace Famille, die Paar- und Familienberatung, der Früherziehungsdienst und espacefemmes-frauenraum. Die Verantwortlichen einer kantonalen Plattform, auf der verschiedene staatliche Dienststellen sowie im Bereich Frühe Kindheit tätige Fachleute vertreten sind, erarbeiten derzeit eine kantonale Strategie «Frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan».

Was Übergänge im Kleinkindalter betrifft, wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf vor allem aufgrund der fehlenden Zugänglichkeit als gering eingeschätzt. Die Aufteilung in verschiedene Bereiche (die vorschulische Betreuung ist mehrheitlich privat organisiert, die Schulen unterstehen der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten und die ausserschulische Betreuung untersteht dem für den Sozialbereich zuständigen Dikasteriums der Gemeinden) erschwert die Koordination und den Informationsaustausch.

2. Zum Thema **Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung** gibt es verschiedene Angebote, die am Ende der obligatorischen Schulzeit ansetzen: die Plattform Jugendliche (PFJ), die Dienstleistungen des Amts für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, ROCK YOUR LIFE, Avenir FormationPro (früher Zukunft 20-25), die Brückenangebote des Arbeitgeberverbands und das Programm «Envole-moi» für unbegleitete minderjährige und junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Im Zusammenhang mit den Übergängen am Ende der obligatorischen Schulzeit wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als mittelmässig eingestuft. Als Haupthindernis wurde die unzureichende Verfügbarkeit aufgrund der Überlastung der Anbieter genannt. Auch die mangelnde Sichtbarkeit der Angebote wurde bemängelt, da die Eltern nicht immer über alle notwendigen Informationen verfügen, um ihr Kind bei den notwendigen Schritten zu unterstützen. Bei den Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als gering eingestuft, da es an Ausbildungsangeboten für Jugendliche, die keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, fehlt.

3. Der Bedarf an **Unterstützung von Elternkompetenzen ist eine Antwort** auf die Situation mancher Eltern, die den Bedürfnissen ihrer Kinder hilflos gegenüberstehen und denen es an Kompetenzen, Zeit, einer entsprechenden Ausbildung, Kontakten oder einem Netzwerk fehlt, um ihrer Funktion als Eltern gerecht zu werden. Durch die Bereitstellung detaillierter Informationen und die Begleitung ab der Bekanntgabe der Schwangerschaft kann den werdenden Eltern eine angemessene Beratung angeboten werden. Diese Beratung geht mit der Notwendigkeit einer Früherkennung von Kindern einher, die Schwierigkeiten aufweisen, welche nicht durch die Massnahmen des Jugendamts abgedeckt werden. Mehrere Organisationen bieten Unterstützungsangebote für Eltern an: der Verein Familienbegleitung, die sozialpädagogische Familienbegleitung am Wohnort (SPFB), die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein «JeunesParents», espacefemmes-frauenraum, der Verein PanAae, die Paar- und Familienberatung, die Vereinigungen der Hebammen (Schwangerschaft und Wochenbett), der Verein Pro Junior, der Verein EX-pression, der Früherziehungsdienst und die in der koordinierten Strategie der frühen Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) vorgesehenen Massnahmen.

Trotz dieser Angebote wird die Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Bevölkerung als gering angesehen, da die Zugänglichkeit der Angebote nicht gewährleistet ist und sie sich hauptsächlich auf die Stadt Freiburg konzentrieren. Zudem sind Eltern und werdende Eltern nicht ausreichend über die ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen informiert.

4. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder hinsichtlich der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, der Schulen und der Unterstützung ihrer Eltern ein ganz eigenes Bedürfnis.

Was die Angebote zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder betrifft, stellen die Leistungen des Früherziehungsdienstes, von Psy-Gesundheit, der Mütter- und Väterberatungsstellen, die bundesrechtliche Betreuungseinschädigung und der Entlastungsdienst von Pro Infirmis die wichtigsten Ressourcen für Familien dar.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Angebote für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren fehlen gänzlich, da sie von einer Diagnose abhängen, die nicht vor dem Alter von 4 Jahren gestellt werden kann. Den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen fehlen die Mittel, um die Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen zu gewährleisten. Ausserdem wird die bundesrechtliche Betreuungseinschädigung als unzureichend betrachtet, da sie zeitlich begrenzt ist und keine tägliche Unterstützung bietet.

5. Der Aufbau der eigenen Geschlechtsidentität durch das Kind und die Anerkennung dieser Identität durch die Eltern und die Fachpersonen, die mit dem Kind arbeiten, sind ebenfalls als Bedürfnisse erkannt. Es wurde ein Mangel an Information und fehlende Sensibilisierung festgestellt.

Was Angebote angeht, die Kinder bei der Findung ihrer Geschlechtsidentität unterstützen, gibt es die Stiftung Fondation Agnodice oder den Dachverband Regenbogenfamilien.

6. Die Unterstützung der Beziehungen zwischen Kindern und Eltern im Falle einer Trennung stellt ebenfalls ein zentrales Bedürfnis dar. Das Ende der Elternbeziehung birgt ein hohes Risiko für eine Verschlechterung der Beziehungen während solcher Umbruchphasen. Ein von der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) in Auftrag gegebener und 2022 veröffentlichter Bericht zeigt, dass das Wohlbefinden von Kindern, die in getrennten Haushalten leben, vor allem von der Qualität der Beziehung zwischen ihren Eltern und deren Fähigkeit, Konflikte zu bewältigen, abhängt²¹. Durch eine angepasste Begleitung können diese Familien insbesondere in Bezug auf die Konfliktbewältigung bestmöglich unterstützt und Lösungen im Interesse der Kinder gefunden werden. In dem oben zitierten Bericht heisst es, dass die Kinder in der Regel nicht in die Entscheidung über die Familienstruktur einbezogen werden. Dies ist bei der Trennung unverheirateter Paare besonders häufig der Fall, weil keine Behörde an der Regelung zwischen den Eltern beteiligt ist.

Die wichtigsten Angebote in diesem Bereich sind die Dienstleistungen der Friedensgerichte, des Jugendamts (JA), des Vereins Begleitete Besuchstage, der Paar- und Familienberatung, des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, des Früherziehungsdienstes, des Faktenblatts «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung»²² sowie des Projekts Elternkonsens, das derzeit entwickelt wird.

Aus Qualitätsgründen wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Trotz grosser Anstrengungen in diesem Bereich werden fehlende langfristige Betreuung und fehlende Vernetzung beanstandet.

7. Der Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten im Hinblick auf Preis und Ort für alle muss gewährleistet werden. Ausserschulische Aktivitäten sind wichtig, weil sie eine sozialisierende Funktion haben und den Kindern helfen, Kontakte zu knüpfen, neue Menschen kennenzulernen, soziale Bindungen einzugehen und sich zu integrieren. Die

²¹ Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Wenn die Eltern nicht zusammenwohnen – Elternschaft und Kinderalltag*, online, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_D.pdf, Seite besucht am 14. Juni 2023.

²² Ein Faktenblatt zum Thema Trennung bei unverheirateten Paaren wird Ende 2023 veröffentlicht.

Teilnahme der Kinder an ausserschulischen Aktivitäten ist ein gutes Mittel zur Förderung der Chancengleichheit und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Mehrere Leistungserbringer bieten ausserschulischen Aktivitäten an oder fordern den Zugang dazu: Bull’Bouge, die Kultur GA, die KulturLegi, das Projekt Kultur & Schule, die Angebote von Pro Junior sowie die punktuelle Unterstützung verschiedener Vereine für die Teilnahme an ausserschulischen Aktivitäten nach dem Vorbild des Passeport Vacances Fribourg.

Trotz des grossen Angebots an ausserschulischen Aktivitäten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und vorhandenen Mitteln als mittelmässig eingestuft, da der Zugang zu den Angeboten nicht gewährleistet ist. Familien in prekären Verhältnissen, insbesondere solche, die über den Sozialhilferichtsätzen eingestuft werden, empfinden ihren Zugang aufgrund fehlender Mittel als eingeschränkt. Die Tatsache, dass das Angebot durch Vereine organisiert und nicht auf kantonaler Ebene zentralisiert wird, ist ebenfalls ein Manko. Die Chancengleichheit ist nicht gewährleistet, da nicht alle Kinder Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten haben, insbesondere zu solchen, die mit gewissen Kosten verbunden sind, wie z. B. Mahlzeiten, die sich manche Familien nicht leisten können.

8. Weiter wurde auch der Zugang zu **familienfreundlichen Orten** als Bedürfnis ermittelt. Familien brauchen geeignete und sichere öffentliche Räume mit Grünflächen und Spielplätzen. Solche Räume bieten auch die Gelegenheit für einen Austausch zwischen Familien und verschiedenen Generationen, was unabhängig vom Alter ein wichtiges Instrument der Sozialisierung ist. In Bezug auf öffentliche Orte für Familien wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering eingestuft, da das Angebot von Gemeinde zu Gemeinde anders ist und so der Gesamtüberblick über die Situation fehlt.

3.4 Gleichstellung der Geschlechter

In dieser Dimension geht es um die Gleichstellung der Geschlechter in der Familie und *vor allem* in der Gesellschaft. Sie umfasst insbesondere die optimale Entwicklung des Kindes und die Förderung der Chancengleichheit.

Es wird auf das Bedürfnis hingewiesen, eine **geschlechtergerechte und egalitäre Sichtweise beziehungsweise einen geschlechtergerechten und egalitären Ansatz** zu fördern. Die gegenwärtige Familienpolitik im Kanton Freiburg basiert auf einem traditionellen Familienmodell (Mann, Frau, Kinder), obwohl die Zusammensetzung der Familien heute vielfältig sein kann.

Zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter gehören Sensibilisierungsmassnahmen ab der Kindheit und Freizeitangebote für Jugendliche. Auch die Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der um fünf Tage verlängerte Vaterschaftsurlaub für Staatspersonal und das Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und für Familien gehören zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.

Aufgrund unzureichender Verfügbarkeit wurde die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Es gibt nicht nur wenige konkrete Angebote, auch ihre Verteilung auf dem Kantonsgebiet wird als problematisch empfunden.

3.5 Vielfalt

Diese fachübergreifende Dimension zieht sich thematisch durch alle anderen Dimensionen und befasst sich mit der Berücksichtigung der Vielfalt in der Politik der Familien, um eine gerechte Behandlung aller sicherzustellen – d. h. unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Glauben und/oder ihrer Religion, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer affektiven und sexuellen Orientierung, ihren allfälligen besonderen Bedürfnissen oder der Tatsache, dass sie nicht dem Modell Kernfamilie entsprechen.

Ein Hauptbedürfnis in dieser Dimension ist die **Anerkennung der Vielfalt durch die Entwicklung integrativerer Politiken**, insbesondere in Bezug auf die Rechte der Eltern. Dieses Bedürfnis betrifft besonders unverheiratete Paare mit einem oder mehreren Kindern sowie Fortsetzungspaare mit einem oder mehreren Kindern.

Verschiedene Organisationen bieten Leistungen an, um dem Bedürfnis der Familien nach Vielfalt gerecht zu werden: die Paar- und Familienberatung, das Frauenhaus, Caritas Freiburg (insbesondere die Beratung in Rechtsfragen). Es gibt auch private und spezifische Ausbildungen sowie die ehrenamtliche Rechtsberatung der Studierenden der Universität.

Trotz dieser Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot insbesondere aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit und der schlechten Zugänglichkeit zu diesen Angeboten als gering eingestuft. Den Menschen fehlt es an Wissen über ihre Rechte, und sie haben Schwierigkeiten, die Folgen ihres Lebensstils zu antizipieren, insbesondere beim Tod ihres Partners.

3.6 Gesundheit

In dieser Dimension geht es um Gesundheitsrisiken und -chancen innerhalb der Familie, d. h. insbesondere Fragen rund um die sexuelle Gesundheit, psychische Gesundheit, Gewalt in der Familie und verschiedene Lebensweisen.

Erstens wurde das Bedürfnis, die **Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention zu gewährleisten**, identifiziert. Verschiedene Ereignisse können sich auf die psychische Gesundheit der Familienmitglieder auswirken, z. B. die Geburt eines Kindes, eine Scheidung oder der Auszug eines Kindes aus dem Elternhaus. Die Hauptbetroffenen solcher biografischer Wendepunkte sind junge Eltern, Kinder (ganz allgemein und insbesondere bei einschneidenden Ereignissen) und Eltern, die nach dem Auszug ihrer Kinder allein in ihrem Zuhause zurückbleiben. Solche Ereignisse können die Qualität der familiären Beziehungen beeinträchtigen und die psychische Gesundheit der Familienmitglieder verschlechtern. Es erfordert die richtigen Fähigkeiten, um solche Situationen zu erkennen und zu bewältigen.

Hinsichtlich der bestehenden Angebote zur Deckung dieses Bedarfs werden in Bezug auf junge Eltern die Mütter- und Väterberatungsstellen, die Unterstützung durch Hebammen und die Leistungen des Vereins «JeunesParents» hervorgehoben.

Zur Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention bei Kindern gibt es das interdisziplinäre Team von Pymobil, das die Menschen zu Hause oder in sozialpädagogischen Einrichtungen betreut, sowie die Angebote von Psy-Gesundheit.ch. Interkantonale Dienste wie ciao.ch leisten ebenfalls eine wichtige Unterstützung. Um Kinder bei einschneidenden Ereignissen zu unterstützen, organisiert der Verein Begleitete Besuchstage begleitete Besuche bei Eltern, die in Trennung leben. Die Fondation As'trame kümmert sich um Kinder, die von einem Todesfall, einer Trennung oder einer Krankheit betroffen sind.

Ganz generell werden die Angebote des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG), der Paar- und Familienberatung (z. B. Paarberatung), des Vereins Familienbegleitung, des Vereins REPER, des Jugendamts und die nationalen Angebote (z. B. Pro Juventute) und die Angebote anderer Kantone (z. B. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) als hilfreich erachtet, um diesen Bedarf zu decken.

Was die politischen Grundlagen zur Förderung der psychischen Gesundheit und der Prävention betrifft, so bieten das kantonale Programm «Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit», das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ (bei allen Themen rund um betreuende Angehörige älterer Menschen), das Konzept Gesundheit in der Schule und die kantonale Strategie zur sexuellen Gesundheit eine geeignete Unterstützung.

Trotz dieser verschiedenen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten im Bereich der psychischen Gesundheit aufgrund der unzureichenden Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der Angebote als gering eingestuft. Die Leistungen in den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie die Unterstützung von Asylsuchenden werden als unzureichend beschrieben. In Bezug auf die Prävention fehlt es an Vorschlägen zur Bekämpfung der Tabuisierung der Themen psychische Gesundheit und psychiatrische Versorgung. Auch die Ressourcen zur Behandlung komplexer Fälle werden als unzureichend bezeichnet.

Zweitens wird der **Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien** ebenfalls als Bedürfnis identifiziert. Es geht darum, dass die Familien sowohl Zugang zur ambulanten Krankenpflege als auch zur Spitalversorgung erhalten. Der Personalmangel im Gesundheitsnetz führt zu einer Überlastung der Pflegeangebote. Für Menschen, die in ländlichen Regionen oder im deutschsprachigen Teil des Kantons leben, ist es schwieriger, Zugang zu den verschiedenen Gesundheitsleistungen zu erhalten.

Zahlreiche Organisationen bieten Gesundheitsdienstleistungen an. Dazu gehören insbesondere Fri-Santé, die schulärztliche Betreuung, die Paar- und Familienberatung und die Mütter- und Väterberatungsstellen (Freiburgisches Rotes Kreuz).

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot im Bereich Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien wird aufgrund der Qualität und der mangelnden Nachhaltigkeit als mittelmässig bis gering eingestuft. Obwohl es eine Vielzahl an Angeboten gibt, scheint es an der nötigen Koordination zu fehlen und auch Überschneidungen zu geben. Den Fachpersonen fehlen die Fähigkeiten und die Zeit, um Familien mit psychosozialen Problemen zu betreuen und zu begleiten. Die Entlohnung der Fachpersonen – sofern sie im Rahmen eines Leistungsvertrags erfolgt – wird als unzureichend erachtet, obwohl es Leute gibt, die diese Arbeit aus eigenem Antrieb ohne Leistungsvertrag und folglich unentgeltlich verrichten.

Drittens ist die **Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention** auch ein Bedürfnis für Familien aller Generationen. Das Thema sexuelle Gesundheit wird aufgrund von kulturellen Unterschieden oder mangelndem Wissen und Bewusstsein immer noch tabuisiert.

Die kantonalen Angebote zur Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention werden von verschiedenen Organisationen getragen, darunter das Centre Empreinte, das sich in der HIV-Prävention und der Prävention von sexuell übertragbaren Infektionen (STI) engagiert, die Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) und der Verein REPER.

Im Bereich sexuelle Gesundheit und Prävention wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Während der obligatorischen Schulzeit gibt es noch mehr Angebote, die diese Lücken schliessen können. Der Sexualkundeunterricht fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Schulkreise, was zu einer Diskrepanz zwischen den Schulen und den französisch- und deutschsprachigen Teilen des Kantons führt. Zudem fehlt es auf nachobligatorischer Stufe an entsprechenden Angeboten. Ausserdem decken die Angebote neue Themen im Zusammenhang mit der sexuellen Gesundheit – wie etwa Fragen zur sexuellen Orientierung, zur Geschlechtsidentität oder zur sexuellen Gesundheit von Personen, die in Einrichtungen leben – nicht ausreichend ab.

Ausserdem muss auch die **Betreuung erwachsener Kinder mit besonderen Bedürfnissen sichergestellt werden**, wenn ihre Eltern alt werden und sich nicht mehr um sie kümmern können. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sollten lückenlose und nachhaltige Angebote zur Verfügung stehen.

Bei den bestehenden Angeboten handelt es sich um Dienstleistungen des institutionellen Netzwerks des Kantons Freiburg für Menschen mit Behinderung in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Beschäftigung und Begleitung zu Hause oder am Arbeitsplatz.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen von Familien mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen und den darauf ausgerichteten Angeboten wird als gering eingestuft, da es nicht genug dieser Angebote gibt.

3.7 Generationen

Diese Dimension befasst sich mit der Beziehung zwischen den Generationen – nicht nur mit der Eltern-Kind-Beziehung, sondern auch mit der Beziehung zur zweiten, dritten oder sogar vierten Generation.

Erstens wird die **Schaffung von Gelegenheiten zum Austausch zwischen den Generationen** als ein Bedürfnis der Familien identifiziert. Der Mangel an Austausch führt nicht nur zu Schwierigkeiten beim gegenseitigen Verständnis, sondern hindert die Familien auch daran, ihre Funktion in Bezug auf Solidarität und die Weitergabe von Vermögen und Werten zu erfüllen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören das Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG), das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ und insbesondere die finanzielle Unterstützung des Kantons für Generationenprojekte. Pro Senectute, das Freiburgische Rote Kreuz, der Verein REPER, das Projekt «Couleur Jardin» des Foyer de la Rose du Vent und die altersfreundlichen Quartiere bieten verschiedene Dienstleistungen an, die den Austausch zwischen den Generationen fördern.

Trotz der Probleme in Bezug auf Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Schaffung eines Austauschs zwischen den Generationen als mittel bis gut beschrieben. Eine der Hauptschwierigkeiten besteht darin, ältere Menschen zu erreichen. Ausserdem handelt es sich oft um punktuelle Projekte, deren Kontinuität nicht gewährleistet ist. Auf der Ebene der Stadtplanung wurde ein Mangel an altersfreundlichen Quartieren festgestellt.

Zweitens müssen **sich Familien gemeinsam auf das Altern vorbereiten** können und insbesondere gewisse biografische Wendepunkte wie die Pensionierung, den Verlust der Selbstständigkeit, den Eintritt ins Pflegeheim, das Lebensende, Patientenverfügungen, den Tod der Ehepartnerin oder des Ehepartners oder eines Elternteils antizipieren. Tabus innerhalb der Familien verhindern die Weitergabe von Informationen zu diesen Themen.

Zu den ausgewiesenen Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern gehören das SenG und der Massnahmenplan Senior+. Ausserdem bieten Pro Senectute, der Verein VALM, Alzheimer Freiburg, Voltigo, Pflegende Angehörige Freiburg, Gérontopôle Freiburg, die Vereinigung WABE und der Verein «Douglas de Fin de Vie» für Sterbebegleitung verschiedene Dienstleistungen zum Thema Altern an.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern wird als mittel bis gut eingestuft, obwohl es nach wie vor einige Probleme mit der Zugänglichkeit gibt. Es gibt zwar eine grosse Anzahl an bestehenden Angeboten, dabei handelt es sich jedoch häufig um private Anbieter, die Schwierigkeiten haben, die Zielgruppe zu erreichen. Es mangelt auch an Koordination und Sichtbarkeit. Speziell im Hinblick auf den Eintritt ins Pflegeheim gibt es einen Mangel an Informationen und Kommunikation mit den Familien.

3.8 Governance

Diese Dimension ist besonders, da sie die verschiedenen Massnahmen umfasst, die für eine funktionierende Familienpolitik notwendig sind – sowohl in Bezug auf ihre Koordination als auch auf die Überwachung der eingeführten Massnahmen und die Antizipation zukünftiger Herausforderungen.

Erstens besteht das Bedürfnis, **das Wissen rund um das Thema Familie regelmässig auf den neuesten Stand zu bringen**, damit die Freiburger Familienpolitik den Bedürfnissen der Familien gerecht werden kann, wobei deren Vielfalt und die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen sind.

Die statistischen Daten, die für die Erstellung des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg verwendet wurden, sowie die von Interface durchgeführte Bedarfsstudie machen es möglich, diesem Bedürfnis gerecht zu werden. Trotz der Anstrengungen, die in diesem Bereich unternommen wurden, wird deren Angemessenheit aus zeitlichen Gründen als gering eingestuft. Die zeitlichen Abstände zwischen den Berichten und Statistiken zum Thema Familie sind zu lang. Ausserdem gibt es kein System, das regelmässig Informationen über die Bedürfnisse und Realitäten der Familien liefert.

Zweitens gibt es einen Bedarf an **klaren Zielen und Zuständigkeiten im Bereich der Familienpolitik sowie einen Bedarf an der Überwachung ihrer Umsetzung**. Es scheint notwendig zu sein, klare Ziele zu setzen und die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die nicht nur an der Umsetzung der Familienpolitik, sondern auch an deren Überwachung beteiligt sind, aufzuteilen. Die Arbeit auf regionaler Ebene würde es ermöglichen, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Gemeinden in ihrer Funktion als Multiplikatoren einzubeziehen. Das Hauptrisiko besteht in einer Fragmentierung der Familienpolitik und in der Schaffung kantonaler Disparitäten.

Folgende Organisationen können die Koordination der Familienpolitik als Akteurinnen und Akteure unterstützen: die Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen, die kantonale Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen sowie die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung die derzeit die «Strategie frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan» entwickelt.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten wird als gering bis mittel eingestuft, was auf ein fehlendes Monitoring bei der Umsetzung der Familienpolitik und eine nicht ausreichend klare kantonale Vision zurückzuführen ist.

Drittens besteht das Bedürfnis, Familien und Fachleute auf die **bestehenden Angebote aufmerksam und diese sichtbar zu machen**. Es ist eine ständige Herausforderung, die Zielgruppen anhand der verfügbaren Angebote zu erreichen. Trotz der zahlreichen bestehenden Angebote für Familien fehlt eine zentrale Stelle, welche die Sichtbarkeit der Leistungen erhöht. Die Ausübung ihrer Rechte durch die Familien kann durch mangelndes Wissen und komplizierte Verfahren untergraben werden, was zu einer Prekarisierung der Familien führen kann.

Zu den ausgewiesenen Angeboten, die dem Bedürfnis nach Sichtbarkeit der Angebote für Familien Rechnung tragen, gehören Freiburg für alle, die Beiträge des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als gering bis mittel eingestuft, wobei das Hauptproblem in der Vermittlung von Informationen zur Bekanntmachung bestehender Leistungen liegt. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die verschiedenen Verbände und die Gemeinden wurden in diesem Bereich als Multiplikatoren ausgemacht. Ein Hindernis in diesem Bereich ist die mangelnde Ausbildung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die nicht alle verfügbaren Angebote kennen. Die verschiedenen Seiten der Website des Kantons Freiburg, die bestimmten Angebote aufführen, werden nicht systematisch aktualisiert oder sind zu sektorspezifisch gegliedert, was einen Gesamtüberblick verunmöglicht.

Viertens besteht ein **Koordinationsbedarf zwischen den Akteurinnen und Akteuren der kantonalen Stellen und den Akteurinnen und Akteuren der Familienpolitik**, die «in Silos arbeiten» – d. h. isoliert und von Silodenken geprägt arbeiten – und somit nicht wissen, welche Massnahmen in den anderen Sektoren ergriffen werden. Dieses Defizit führt zu einem Mangel an Kommunikation und Austausch, was die Kohärenz und Effizienz der ergriffenen Massnahmen beeinträchtigt.

Verschiedene Organisationen bieten Dienstleistungen und Angebote an, um der mangelnden Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren entgegenzuwirken: die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, die von der Stadt Bulle organisierten «World Cafés», der Verein Familienbegleitung, das Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee, Freiburg für alle und der Verein Trait d'union.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als mittel bis gering eingestuft, was vor allem auf die mangelnde Nachhaltigkeit der Leistungen zurückzuführen ist. Obgleich Veranstaltungen zur Koordinierung der Massnahmen durchgeführt werden, fehlt dabei die Systematik, was ihre Wirksamkeit schmälert. Die persönliche Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen ist zwar wichtig und effektiv, kann aber keine langfristige, interinstitutionelle Zusammenarbeit garantieren.

Ausserdem wird festgestellt, dass das Bedürfnis besteht, die **Tätigkeiten der Vereinigungen, die sich für die Familien einsetzen, zu gewährleisten**. Das Hauptproblem ist die fragmentierte und kurzfristige Finanzierung aus verschiedenen Quellen, was die Schaffung nachhaltiger Dienstleistungen verunmöglicht. Die Vereine verlassen sich weitgehend auf Freiwilligenarbeit, doch auch diese stösst in Bezug auf die Anzahl der verfügbaren Personen, die Nachhaltigkeit der Engagements, die Qualität der Leistungen und die Verantwortung der Vereine an ihre Grenzen.

Es gibt zahlreiche Angebote zur Unterstützung der öffentlichen Finanzierung der Vereine: Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, das Kantonale Sozialamt (KSA), die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, das Jugendamt oder Gesundheitsförderung Schweiz. Das Netzwerk Bénévolat Fribourg Freiburg hat Angebote im Bereich der Freiwilligenarbeit.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten in Bezug auf die Kontinuität der Vereinstätigkeiten wird aufgrund von Mängeln betreffend Nachhaltigkeit und Qualität als gering eingestuft. Durch die punktuelle Finanzierung gewisser Massnahmen wird die Nachhaltigkeit der Leistungen verunmöglicht. Zudem sind die Vereine durch die Vielzahl der Finanzierungsquellen dazu gezwungen, parallel dieselben Aufgaben zu übernehmen (Finanzierungsanträge, Zwischenberichte und Schlussberichte). Die Zeit, die für solche Verwaltungsaufgaben aufgewendet wird, fehlt bei der Arbeit mit den Familien. Konkret führt die Tatsache, dass bestimmte Fördermittel nur für neue Projekte gewährt werden, zu einer wachsenden Zahl an Angeboten, obwohl die

bestehenden bereits wirksam sind. Dies erzeugt Doppelspurigkeiten, sodass keine nachhaltigen Leistungen gewährleistet werden können. Letztlich behindern Fördermittel, die an bestimmte Aufgaben gebunden sind, die für die Sozialarbeit typische Flexibilität und Autonomie der Vereine bei der Betreuung der Familien.

3.9 Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen

Dieses Unterkapitel ergänzt die bereits vom Staatsrat bereitgestellten Informationen zu den Massnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien²³, insbesondere in den Bereichen Prävention, Gesundheit und Integration.

Im Bereich der Integration ist die materielle Sicherheit ein nachgewiesenes Bedürfnis der Frauen und ihrer Familien. Erstens ist die **fehlende Anerkennung ihrer Abschlüsse und Diplome für Menschen mit Migrationshintergrund** ein Faktor, der ihre Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen kann, obwohl die Möglichkeit, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, einer der Hauptgründe für ihre Einwanderung in die Schweiz ist²⁴. Generell ist in der Schweiz für die Ausübung vieler Berufe die Anerkennung ausländischer Abschlüsse oder Berufserfahrungen durch eine der zuständigen Behörden erforderlich²⁵. Bei der Anerkennung von Diplomen müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden: die Nationalität des Antragstellers oder der Antragstellerin und die Dauer der geplanten beruflichen Tätigkeit. Die Ausbildung und somit *a posteriori* der Besitz eines Abschlusses bilden eine individuelle Ressource, durch die Frauen Familie und Beruf besser vereinbaren können²⁶. Insbesondere Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss und analog dazu Frauen, deren berufliche Qualifikationen anerkannt werden, sind auf dem Arbeitsmarkt besser etabliert als Frauen mit niedrigerem Bildungsniveau. Dies liegt daran, dass Frauen mit Hochschulabschluss später Kinder bekommen, in der Regel in besser bezahlte Positionen gelangen und über mehr Spielraum bei der Verhandlung von Urlaub und Freizeit verfügen. Dazu kommt noch die Sprachbarriere, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Migrationshintergrund ebenfalls erschweren kann²⁷.

Zweitens hat die **mangelnde Anerkennung und Wertschätzung der Care-Arbeit** – definiert als Pflege- und Hausarbeit für Kinder und Erwachsene – Folgen für Frauen, die sich in der Regel um diese Aufgaben kümmern. Eine Unterbrechung oder Reduktion der Arbeitszeit verringert die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt und erschwert die Entwicklung einer beruflichen Laufbahn. In der Regel legen die Eltern bei der Geburt des ersten Kindes fest, wie sie die Zeit, die sie am Arbeitsplatz und mit den Kindern verbringen, aufteilen. Manche Paare treffen ihre Entscheidung auf der Grundlage wirtschaftlicher Überlegungen: Der Partner, der weniger verdient, reduziert die Erwerbstätigkeit²⁸. Hier kommen auch kulturelle Normen und Werte ins Spiel, was dazu führt, dass meistens die Frauen nicht mehr am Arbeitsmarkt teilhaben. Wenn sich die Eltern trennen, verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation der Familie, da zwei Haushalte finanziert werden müssen. Die Mütter kümmern sich hauptsächlich um die Kinder, was ihre finanzielle Notlage verschlimmert. In der Schweiz hat etwa ein Viertel der Kinder unter 25 Jahren getrennte Eltern, was sich auch auf ihre Lebensbedingungen auswirkt.

²³ Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023

²⁴ Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

²⁵ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*, online, <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/diploma.html>, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁶ Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, online, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁷ Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, online, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccr-otm-WP23-Gerber-Wanner.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

²⁸ Die Informationen in diesem Absatz stammen aus: Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Wirtschaftliche Situation von Familien: Geburt als Weichenstellung*, online, <https://sozialesicherheit.ch/de/wirtschaftliche-situation-von-familien-geburt-als-weichenstellung/>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

Ausserdem kann **mangelnde Unterstützung durch familiäre Netzwerke**, die sich häufig im Ausland befinden, ein zusätzliches Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt und das Gedeihen der Familie darstellen²⁹. Die erweiterte Familie ermöglicht es den Eltern, vor allem den Müttern, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein und die Kinderbetreuungskosten zu senken. Laut dem Familienbarometer nehmen mehr als ein Drittel (37 %) der befragten Familien keine externe Kinderbetreuung in Anspruch³⁰. Die Familien sind der Meinung, dass niedrigere Tarife, eine flexiblere Nutzung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und mehr Plätze die Kinderbetreuung verbessern würden, insbesondere bei Kleinkindern. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Entwicklung institutioneller Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Zweitens – im Hinblick auf die psychische Gesundheit kann sich *Care*-Arbeit, die wenig Sichtbarkeit und Anerkennung erfährt, beispielsweise in Form von Stress, Sorgen und Erschöpfung negativ auf die Gesundheit auswirken. Es gibt eine Reihe von Anbietern, die Menschen, welche *Care*-Arbeit leisten, unterstützen – so zum Beispiel Rotkäppchen, eine Dienstleistung des Freiburgerischen Roten Kreuzes, die Hotline Angehörige oder der Entlastungsdienst von Pro Infirmis. Allerdings mangelt es an der Koordination zwischen formellen (öffentliche und private Organisationen) und informellen (persönliches Umfeld) Unterstützungsangeboten.

Als Ausgleich für die fehlende notwendige Anerkennung der *Care*-Arbeit gewährt der rechtliche Rahmen im Kanton Freiburg Eltern und Angehörigen, die eine pflegebedürftige Person regelmässig betreuen, eine finanzielle Unterstützung, damit diese zu Hause wohnhaft bleiben kann (Gesetz über die Pauschalentschädigung, PEG). Gemäss den spezifischen Kriterien der jeweiligen Region können die Gemeinden auch eine Pauschalentschädigung von höchstens 25 Franken pro Tag entrichten.

Trotz dieser finanziellen Unterstützungen wird ihre Übereinstimmung mit dem Bedürfnis nach einer Aufwertung der *Care*-Arbeit als gering eingestuft. Ein Grund dafür ist die begrenzte Zahl der verfügbaren Angebote. Zudem wird die Höhe der Entschädigung als zu niedrig erachtet. Ganz generell mangelt es der *Care*-Arbeit auf politischer Ebene an Sichtbarkeit. Dies gilt für alle Frauen, insbesondere aber für Frauen, die durch ihren bisherigen Lebensverlauf bereits in prekären Verhältnissen leben.

Im Bereich Prävention wird der **Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten** in Zusammenhang mit den Themen Aus-, Weiterbildung und Kultur als ein Bedürfnis erkannt. Diese Aktivitäten sind wichtig für die Selbstverwirklichung der Kinder und tragen durch den Austausch mit anderen Menschen zu ihrer persönlichen Entwicklung bei. Für Familien, die in ländlichen Regionen oder in prekären Verhältnissen leben, ist es aufgrund ihrer begrenzten Zahl schwierig, Zugang zu den entsprechenden Angeboten zu finden, obwohl zahlreiche Vereine in Kanton Freiburg Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anbieten. Auch die fehlenden kantonalen Angebote werden angesprochen.

Ausserdem gestalten sich die **Übergänge am Ende der obligatorischen Schulzeit** für Jugendliche mit Migrationshintergrund aufgrund mangelnder Kenntnisse des Systems als schwieriger. Nachobligatorische Bildungsgänge leisten einen wichtigen Beitrag zur Integration und stellen auch ein Recht dar. Im Kanton Freiburg koordiniert die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen. Trotz der zahlreichen verfügbaren Angebote wird deren Übereinstimmung mit den Bedürfnissen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund als mittel eingestuft. Um einem Mangel an Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote entgegenzuwirken, muss die Informations- und Bildungsarbeit der Fachleute, die mit den Jugendlichen und ihren Familien in Kontakt stehen, fortgesetzt werden.

Ein weiterer Aspekt der auf Frauen und ihre Familien ausgerichteten Prävention betrifft die **Governance in der Familienpolitik**. Aus Unkenntnis und aufgrund der komplizierten Verwaltungsverfahren verzichten die Familien darauf, ihre Rechte geltend zu machen. Folgende Zielgruppen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit: Familien in

²⁹ Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

³⁰ Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Schweizer Familienbarometer 2023. Was Familien in der Schweiz bewegt*, online, <https://www.pax.ch/de/ueber-pax/berichte/de/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-schweizer-familienbarometer.pdf>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

deutschsprachigen und/oder ländlichen Gebieten, Familien, die neu in einer Region sind und keinem Netzwerk angehören, Familien, die nicht dem traditionellen Familienmodell entsprechen, fremdsprachige Familien und/oder Familien mit Migrationshintergrund sowie Familien ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Der letztgenannte Aspekt birgt die Gefahr, das Risiko der Prekarisierung dieser Personengruppen noch weiter zu erhöhen. Bei der Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung «Freiburg für alle» betreffen rund 15 % der Gespräche (mehrheitlich mit Frauen) die Familienpolitik, d. h. unter anderem Gespräche zu Themen wie Bildung, Mutterschaft, Unterhaltsbeiträge, Betreuungsangebote, Trennung und häusliche Gewalt.

Auf politischer Ebene bilden das kantonale Integrationsprogramm (KIP) und die koordinierte Strategie «Frühe Kindheit» im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) den regulatorischen Rahmen. Hinzu kommen die Angebote von Freiburg für alle, die Unterstützung des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Trotz dieser verschiedenen Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering bis mittel eingestuft, da es an Multiplikatoren fehlt, die das Angebot bekannt machen. Verbesserungspotenzial gibt es im Bereich Ausbildung und Information der Fachpersonen, die mit den Familien in Kontakt stehen, sowie bei den Informationen auf der Website des Kantons.

Im Gesundheitsbereich wurden zwei besondere Bedürfnisse hervorgehoben. Erstens erhalten Frauen bei der Schwangerschaftsvorsorge durch Hebammen nicht automatisch die Unterstützung von **interkulturell Dolmetschenden**. Dabei kann die Sprachbarriere ein erhebliches Hindernis für die Betreuung darstellen, nicht nur aus klinischer, sondern auch aus ethischer Sicht³¹. Die Sprache vermittelt eine bestimmte kulturelle Vorstellung von Krankheit, Gesundheit und Heilung. Es gibt eine Reihe von Angeboten, die fremdsprachigen Frauen den Zugang zum Gesundheitssystem erleichtern, wie zum Beispiel die fide-Sprachkurse zu Schwangerschaft, Geburt und früher Kindheit.

Im weiteren Sinne kann dieser Aspekt auf alle fremdsprachigen oder von Armut betroffenen Familien übertragen werden. Tatsächlich wurde auf den erschwerten Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung für Asylsuchende hingewiesen. Die Dolmetschgutscheine der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, die Sprachkurse und die vom Verein [espacefemmes-frauenraum](http://espacefemmes-frauenraum.org) organisierten Frauen-Kinder-Treffen sowie die Leistungen des Vereins PanAae und des Gesundheitszentrums Fri-Santé sind wichtige Angebote, die diesen Bedarf teilweise decken. Interkulturelles Dolmetschen wird jedoch nicht systematisch eingesetzt, was ein Hindernis für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Kulturvermittlung darstellt. Aufgrund von Zeitmangel und mangelnden Kenntnissen der Fachpersonen ist es für sie schwierig, die komplexen Situationen zu bewältigen, mit denen die Familien konfrontiert sind.

Schliesslich wurde das Bedürfnis identifiziert, **Gewalt innerhalb der Familie** zu verhindern. Dieses Bedürfnis besteht besonders bei älteren Paaren oder wenn die Kinder das Elternhaus verlassen. Gewalt kann verschiedene Formen annehmen: physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt. Frauen sind viel häufiger Opfer von Gewalt als Männer. Laut Angaben des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) liegt der Frauenanteil bei den gewaltbetroffenen Personen bei 70,1 %³². Zudem werden Frauen nahezu viermal häufiger Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten als Männer; der Anteil der getöteten Frauen ist siebenmal höher. In Bezug auf das Alter sind die Altersgruppen der 18- bis 34-Jährigen (35 %) und der 35- bis 59-Jährigen (43 %) am

³¹ Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK), *Gesundheitsversorgung für fremdsprachige Zugewanderte. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, online, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, Seite besucht am 6. Juni 2023.

³² Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, *Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz*, online, <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/haeusliche-gewalt/statistik.html>, Seite besucht am 6. Juni 2023.

stärksten betroffen. Auch Kinder werden Opfer häuslicher Gewalt. Jährlich werden etwa 2 bis 3,3 % der in der Schweiz lebenden Kinder wegen Kindeswohlgefährdung an eine Fachorganisation überwiesen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören die Leistungen des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB), die Dienstleistungen des Vereins Frauenhaus, der Beratungsstellen Opferhilfe, der Paar- und Familienberatung sowie des Vereins EX-pression, die Märchenworkshops für Kinder, die von Gewalt in der Partnerschaft der Eltern betroffen sind, und das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung». Auch andere Organisationen können bei Gewalt in der Familie eingreifen: die Organisation der Hebammen, die regionalen Sozialdienste, die Organisationen des Gesundheitswesens, Schulen und die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Was die Notwendigkeit der Prävention von Gewalt in der Familie betrifft, so wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft, insbesondere aufgrund der unzureichenden Zugänglichkeit und der Qualität der Betreuung. Hinsichtlich der Erkennung von Gewalt erklären die Akteurinnen und Akteure, dass sie nicht wissen, an wen sie sich bei Verdacht auf Probleme wenden können. Da psychische Gewalt schwer zu beweisen ist, stellt dies ein zusätzliches Hindernis dar. Die Betreuung wird durch die Aufteilung zwischen den Diensten der psychischen Gesundheitsversorgung, der Justiz und dem Kinder- und Jugendschutz als fragmentiert wahrgenommen. Die grosse Anzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure verkompliziert die Begleitung.

4 Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg

Die von Interface durchgeführte Studie verfolgte auch ein zweites Ziel: Was könnte angesichts der Diskrepanzen zwischen den Bedürfnissen der Familien und dem bestehenden Angebot getan werden, um die Übereinstimmung zu verbessern?

Insgesamt decken die aufgeführten Angebote die wichtigsten Themen der Politik der Familien ab. Dennoch wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot von den Befragten häufig als mittel bis gering eingestuft. Aus der Analyse ergaben sich folgende Hauptgründe für die mangelnde Übereinstimmung:

Territorialität: Die Entwicklung der Angebote im Kanton ist nicht homogen, weder in der Peripherie / in den Städten noch in den verschiedenen Sprachregionen.

Fehlende Bekanntheit der Angebote: Obwohl es sehr viele Angebote gibt, fehlt es Familien und Fachkräften an Wissen über die verfügbaren Angebote. Es wurde festgestellt, dass es schwierig ist, die Zielgruppen zu erreichen, um die verfügbaren Angebote mithilfe der richtigen Multiplikatoren bekannt zu machen.

Zugänglichkeit: Manche Familien haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Unterstützungsangeboten zu erhalten, die sie in Anspruch nehmen könnten, weil sie die Angebote nicht kennen, Sprachprobleme haben oder administrative Hürden überwinden müssen.

Vielzahl von Angeboten der Organisationen, die sich für Familien einsetzen: Die Vielzahl der Angebote führt dazu, dass Familien und Fachleute Mühe haben, den Überblick zu behalten. Auch Projektfinanzierungen oder punktuelle Unterstützungen führen zu einem Mangel an Sicherheit für die beteiligten Organisationen und zu einer fehlenden Sicherung des langfristigen Fortbestands der Leistungen.

Arbeit in Silos: Die Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik arbeiten zu oft in Silos und koordinieren sich zu wenig untereinander. Die Zusammenarbeit basiert oft auf persönlichen Beziehungen, die keine Nachhaltigkeit gewährleisten. Ausserdem ist dadurch keine umfassende und kohärente Betreuung der Familien möglich, was auch einen Verlust an Effizienz mit sich bringt.

Rollen: Die Rollen und verschiedenen Verantwortlichkeiten von Staat und Gemeinden sind nicht immer klar definiert oder sind den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zumindest nicht immer klar.

Fehlende Übereinstimmung zwischen den Bedingungen für den Zugang zu Leistungen und den Realitäten der Familien: Die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterstützungsleistungen für Familien fussen, spiegeln allzu oft ein traditionelles Familienmodell und lineare Lebensverläufe wider. Die Lebensrealitäten der Familien sind jedoch vielfältig. Die gesetzlichen Bedingungen für den Leistungsanspruch erkennen diese Vielfalt allerdings nicht an. Je nach Familienform können die geltenden Rechte Ungleichheiten und Probleme mit dem Zugang zu Leistungen in einem gewissen Masse noch verstärken.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen hat Interface verschiedene Empfehlungen formuliert, die als Grundlage für den strategischen Plan «**Für eine Politik der Familien**» dienen.

Im Zusammenhang mit Familienpolitik werden zwei Themen immer wieder genannt: die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben und die Transversalität der Familienpolitik. Diese Definition birgt jedoch zwei wesentliche Risiken. Zum einen das Risiko, das Thema Familienpolitik auf die Kinderbetreuung zu reduzieren, und zum anderen das Risiko, die Verantwortung auf die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren zu verteilen, die davor zurückschrecken oder zögern, sich mit den Themengebieten der anderen Akteurinnen und Akteure zu befassen.

Der Staatsrat möchte das eher starre Verständnis von Familienpolitik überwinden und so den unterschiedlichen Bedürfnissen und Formen des Familienlebens Rechnung zu tragen. Pro Familia versteht unter Familie «Lebensgemeinschaften, die sich – durch die Gestaltung der grundsätzlich lebenslangen Beziehungen von Eltern und Kindern im Generationenverbund und von Geschwistern untereinander – zur Verwandtschaft konstituieren.»³³. Es gibt also viele verschiedene Formen des Familienlebens, und jede Familie muss die Aufteilung der familiären Pflichten sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie frei gestalten können. Dies ist nicht nur für das Funktionieren und die Entwicklung der Familien von entscheidender Bedeutung, sondern auch für das Funktionieren und die Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes, da die Familien der Motor des sozialen Zusammenhalts sind. Investitionen in die Familien sind Investitionen in die Gesellschaft, da Familien unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen erfüllen – die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten.

Der vorliegende Bericht bietet auch die Gelegenheit, über die bestehenden Massnahmen und Leistungen zugunsten der Familien im Kanton Freiburg Bilanz zu ziehen. Im Anhang findet sich eine Tabelle mit den Massnahmen, die in den letzten drei Legislaturperioden eingeführt oder verstärkt wurden, sowie den Massnahmen, die sich in der Umsetzung befinden. Daraus geht hervor, dass bereits zahlreiche Massnahmen zugunsten von Familien eingeführt wurden und dass im Kanton grosse Anstrengungen unternommen werden, um die Familienpolitik weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, dass nicht ein Mangel an Massnahmen das Problem ist. Vielmehr stellt sich die Frage, wie man am besten auf die Herausforderungen reagieren kann, die sich aus der Vielfalt der Familien und Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse ergeben. Es geht also darum, das Bestehende anhand drei strategischer Stossrichtungen zu festigen und zu konsolidieren: die Steuerung der Politik der Familien, die nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien und die Zugänglichkeit der Leistungen.

Diese drei Stossrichtungen ermöglichen es, der Politik der Familien eine Ausrichtung zu geben. Wie in diesem Bericht dargelegt, handelt es sich um ein umfangreiches System mit einer breiten Palette an Angeboten und zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die für unterschiedliche Bereiche zuständig sind. Eine gemeinsame, globale Vision ist unerlässlich, um Synergien zwischen den verschiedenen Parteien zu schaffen, bereits bestehende Kooperationen zu stärken und die organisatorischen und finanziellen Lösungen zu optimieren. Diese Vision lässt sich nur mit der Bereitschaft und dem Engagement aller Beteiligten verwirklichen. Wie die Bedarfsstudie, die auf Basis eines partizipativen Vorgehens durchgeführt wurde, sind auch die nachfolgend vorgestellten strategischen Stossrichtungen auf Partizipation ausgerichtet – denn Partizipation ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Politik, die der Vielfalt Rechnung tragen möchte.

³³ Pro Familia Schweiz, *Familiencharta*, online, <https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire>, Seite besucht am 7. Juni 2023.

4.1 Stärkung der Steuerung der Politik der Familien

Die oberste Priorität besteht in der Stärkung der Steuerung. Es gibt natürlich bereits heute eine bestehende Koordination zwischen den Bereichen, diese ist jedoch weiterhin fragmentiert und sektorspezifisch. Es fehlt eine Stelle, welche die verschiedenen Massnahmen integriert und so für eine klare Ausrichtung sorgt und entsprechende Ergebnisse gewährleistet. Die Schaffung einer **Familienplattform** mit dem Auftrag, als Kompetenzzentrum zu fungieren, das die verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Kantons, der Gemeinden, des Vereinswesens und der Zivilgesellschaft zusammenbringt, ist ein entscheidender Schritt, um der Verantwortungsdiffusion entgegenzuwirken. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die familienpolitische Strategie zu definieren und ihre Umsetzung zu koordinieren. Diese Stelle ist nicht als starres institutionelles Instrument zu verstehen, sondern als Ausdruck der Entschlossenheit aller an der Konzeption und Umsetzung der Politik der Familien beteiligten Akteurinnen und Akteure. Die Verantwortlichen der Plattform treffen sich mindestens einmal pro Quartal, um folgende Aufgaben umzusetzen:

Definition und Koordination

Eine klare Definition der Politik der Familien, die sich entsprechend den Bedürfnissen der Familien weiterentwickeln kann, ist unerlässlich. Angesichts der begrenzten Kompetenzen des Bundes im Bereich der Politik der Familien bleibt den Kantonen und Gemeinden ein grosser Handlungsspielraum. Die aus dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip resultierende Fragmentierung wird oft als Hindernis für die Entwicklung der Politik gesehen, insbesondere aufgrund der Verantwortungsdiffusion und der Vielzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Diese Fragmentierung kann aber auch als Chance gesehen werden, um gemeinsam eine Politik der Familien zu definieren, die von den beteiligten Parteien mitgetragen wird, indem sie prioritäre Stossrichtungen und Massnahmen festlegen, die gemäss den als vorrangig eingestuften Bedürfnissen und Anliegen angepasst werden können. Ausserdem müssen klare Zuständigkeiten für jeden Schwerpunkt und die entsprechenden Massnahmen sowie die Art und Weise, wie das gemeinsame Ziel koordiniert wird, festgelegt werden. Je nach den gewählten Schwerpunkten und den verfolgten Zielen wird die Koordination nicht immer die gleichen staatlichen oder lokalen Akteursgruppen betreffen. Es gibt natürlich die sogenannten klassischen Bereiche, wie zum Beispiel Soziales, Gesundheit, Kinder und Jugend, Gleichstellung, Migration, Seniorinnen und Senioren, Behinderung, aber auch Bereiche, die auf den ersten Blick weniger offensichtlich sind, wie Raumplanung, Wohnungswesen, Beschäftigung, Wirtschaft oder Steuerfragen. Die Plattform wird dann Personen aus den jeweiligen Bereichen dazu einladen, sich punktuell an bestimmten Diskussionen und Aktionen zu beteiligen. Der erste Schritt zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele ist die Ermittlung des gemeinsamen Nutzens für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure. In einem nächsten Schritt können finanzielle Synergien geschaffen werden.

Prävention, Sensibilisierung und Information

Die Politik der Familien muss auch eine präventive Komponente beinhalten. Die Veränderung der Familienrealitäten muss beobachtet werden, um bei Bedarf präventive Massnahmen ergreifen zu können. Die Familienplattform ist daher auch ein Ort für Diskussionen und Treffen, um sich zu informieren und auf dem Laufenden zu halten, damit Themen und Probleme, die Familien betreffen, erkannt und identifiziert werden können. So kann ein offener Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken gepflegt und neues Wissen erworben werden, um so schnell wie möglich handeln zu können.

Zu dieser präventiven Komponente gehört auch die Sensibilisierung für Familienfragen und die Verbesserung der Kommunikation zu diesem Thema. Familien müssen besser informiert werden und einen besseren Zugang zu Angeboten und Leistungen haben (Kapitel 4.3). Das Missverhältnis zwischen Angeboten und Bedürfnissen ist jedoch manchmal auf die mangelnde Ausbildung bestimmter Berufsgruppen zurückzuführen, die mit Familien arbeiten (das Personal in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, Schulen, Gerichten, Sozialdiensten und im Gesundheitssystem). In Zusammenarbeit mit Berufsverbänden, Expertinnen und Experten wird die Familienplattform Thementage und Schulungen zu Themen wie Gewalt, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit, Vielfalt und Nichtdiskriminierung/Gleichbehandlung entwickeln.

Monitoring und Evaluation

Die letzte Aufgabe der Familienplattform besteht darin, die Umsetzung der Politik der Familien zu überwachen und zu bewerten. Zu diesem Zweck wird sie entweder intern oder im Rahmen externer Mandate Erhebungen durchführen, um die Erreichung der Ziele, die Ergebnisse und die Auswirkungen der Umsetzung in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität nachzuweisen, aber auch um die Relevanz, Angemessenheit und Kohärenz der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten. Sie wird sich auch mit dem Finanzierungsmodell und den Ressourcen auseinandersetzen. Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzierung mit den Zielen der Politik der Familien übereinstimmt. Darüber hinaus müssen die Organisationen, die sich für die Familien einsetzen, langfristige Subventionen erhalten.

4.2 Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien

Die materielle Sicherheit ist eine zentrale Komponente der Familienpolitik. Bisher hat sich die Politik im Kanton Freiburg stark auf die materielle Sicherheit konzentriert und konnte viele Verbesserungen erzielen. Es müssen allerdings auch andere Dimensionen berücksichtigt werden, um den Schutz und das Wohlergehen der Familien zu gewährleisten. Heute befindet sich die Familienpolitik sowohl auf Bundesebene als auch in anderen Kantonen in einem Wandel, der den Dimensionen Integration und Prävention, Unterstützung der Familien in Form von Information, Beratung und Begleitung, Hervorhebung des Bildungsbedarfs und Förderung der Chancengleichheit von Kindern sowie Schaffung eines Umfelds, das die Entwicklung der Handlungsfähigkeit jedes Einzelnen begünstigt, mehr Aufmerksamkeit schenkt. Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft demnächst vom Grossen Rat behandelt werden, sind ein Beispiel für die Bedeutung der materiellen Hilfe, aber auch der sozialen Begleitung, die den Familien mit der Einführung von **Familienschaltern** zur Verfügung gestellt werden muss.

Die Familienschalter sind ein erster Schritt in Richtung einer Politik der Familien, welche die nicht finanziellen Dimensionen der zu entwickelnden Leistungen und Massnahmen besser berücksichtigt. **Die von den Familienschaltern angebotene soziale Begleitung erfolgt auf verschiedenen Ebenen und zielt darauf ab, die Familien entsprechend ihrer Situation und Fähigkeiten zu informieren, zu orientieren und zu begleiten.** Sie bietet einen breiten Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien. Diese Informationen ermöglichen eine bessere Prävention und Behandlung bestimmter Schwierigkeiten, die heute manchmal erst spät erkannt und den zuständigen Fachleuten entsprechend spät mitgeteilt werden. Ausserdem kann eine persönliche Beratung erfolgen, um die **Integrationsfähigkeit der Familienmitglieder zu stärken, wobei die Besonderheit ihrer Situation und die möglichen Perspektiven**, insbesondere im Hinblick auf die berufliche Eingliederung, berücksichtigt werden. Die Familienschalter werden im Rahmen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) eingerichtet, die Gemeinden können ihnen jedoch auch andere Aufgaben im Zusammenhang mit der Information und Beratung von Familien zuweisen. Die künftige Gestaltung der Familienschalter wird von den Entwicklungen in der Politik der Familien abhängen.

Ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die nicht finanziellen Dimensionen der Unterstützung für Familien ist die Information und Intervention bei biografischen Wendepunkten (Scheidung, Verlust der Arbeitsstelle usw.), um zu verhindern, dass die Familien in eine Abwärtsspirale geraten. Wie bereits im statistischen Porträt erwähnt, ist die Scheidungsrate im Kanton Freiburg sehr hoch. Diese Tatsache wirft nicht nur Fragen zu den Risiken der Prekarisierung auf, da beide Elternteile durch die Trennung verarmen können, sondern auch zu den Möglichkeiten, die Zuhören, Unterstützung und Beratung mit sich bringen. Das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» ist bereits eine Hilfe, aber Angebote wie die Familienmediation sollten unter Berücksichtigung der Ressourcensituation weiter ausgebaut werden.

Gleichermassen sollte auch **die persönliche Hilfe im Rahmen der Sozialhilfe** überdacht werden, insbesondere durch die Stärkung eben dieser Angebote der regionalen Sozialdienste, damit sich die mit der Gewährung von Sozialhilfe an bestimmte Personengruppen beauftragten Dienste (Art. 14 SHG) auf ihre spezialisierten Leistungen konzentrieren können (z. B. in Bezug auf die Entschuldung).

Schliesslich sollten **Räume für den Austausch und die Begegnung von Familien** geschaffen und deren Aktivitäten ausgebaut werden. Nach dem Vorbild der Quartierzentren würden diese Orte nicht nur Aktivitäten und Unterhaltung bieten, sondern auch die Organisation verschiedener Veranstaltungen, wie etwa Familiencafés zu bestimmten Themen, fördern. Es geht nicht darum, neue Spielplätze zu bauen, sondern darum, Begegnungsorte zu schaffen, wo sich alle Generationen treffen und austauschen können. Familien sind Orte, wo es die Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen zu fördern gilt. Der **Ansatz der Gemeinwesenarbeit**, auf den sich das Programm **«Gemeinsam in der Gemeinde»** stützt, ist hervorzuheben, da er die Lebensqualität, das Zusammenleben und die Partizipation auf lokaler Ebene fördert.

Es sollten auch **virtuelle Räume für den Austausch von Informationen** entwickelt werden, wie sie die Informationsplattform für Familien lafamily.ch anbietet, die bereits kantonspezifische Websites für die Kantone Bern, Zürich, Waadt, Genf, Neuenburg und Wallis online gestellt hat.

4.3 Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien

Eine letzte Stossrichtung zur Ergänzung der Strategie der Politik der Familien ergibt sich aus der Erkenntnis, dass es zwar eine grosse Zahl von Angeboten gibt, die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen aber oft als mittelmässig oder sogar schwach eingestuft wird, weil der Zugang zu diesen Angeboten nicht rechtzeitig erfolgt. Im Hinblick auf die Zugänglichkeit und die zeitliche Abstimmung müssen Lösungen entwickelt werden, wobei besonders die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden sollten.

Vereinfachung der Formulare. Die Formulare für Leistungsanträge sind manchmal schwer verständlich. Eine Vereinfachung, insbesondere in Bezug auf die verwendete Sprache sowie auf die Länge der Fragebögen und der beizufügenden Dokumente, wäre hilfreich. Die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSV) zur Verfügung gestellten Formulare für die Verbilligung der Krankenkassenprämien wurden in der Interface-Studie als vorbildlich hervorgehoben. Hier ist anzumerken, dass Online-Formulare, die im Hinblick auf Anträge und die Bearbeitung der Dossiers einen Fortschritt darstellen, für Menschen, die keine Computerausstattung besitzen oder nur schlecht damit umgehen können, ein Hindernis darstellen können.

Verbesserung der Abstimmung zwischen Bedarf und Angebot sowie der Bearbeitungsdauer von Anträgen. Bei manchen Leistungen ist die Frist zwischen der Ermittlung des Bedarfs und dem Erhalt der Leistung zu lang. Dies kann die betroffenen Menschen in eine schwierige Lage bringen und sie in die Schuldenfalle treiben. Eine Optimierung der Antragsverfahren sowie der Bearbeitungsfristen für diese Anträge ist notwendig, um auch Vorschüsse durch andere Leistungserbringer und die damit verbundenen Nachzahlungen zu vermeiden, sobald die betreffende Leistung bezogen wurde.

Verringerung von Schwelleneffekten. Bei einigen Leistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, gibt am Ende des Leistungsbezugs einen Schwelleneffekt, der auf die Einkommensteuer zurückzuführen ist, welche die Haushalte zahlen müssen, sobald sie wieder unabhängig werden, sowie auf die Höhe der in der Sozialhilfe berücksichtigten Miete, die häufig unter dem Marktpreis liegt. Um Schwelleneffekte zu verringern, können Anreize für den Ausstieg geschaffen werden. Beispielsweise erhalten Personen, die aus der Sozialhilfe austreten, eine zusätzliche Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung. Oder die für die Berechnung der Sozialhilfe massgebliche Miete wird angepasst und an eine marktübliche Miete angeglichen.

Sicherstellung von genügend Plätzen in qualitativ hochwertigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im ganzen Kanton. Obwohl die Zahl der Betreuungsplätze erheblich gestiegen ist, entspricht sie noch nicht den Bedürfnissen der Familien. Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Themas für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der Zugang zu familienergänzenden Betreuungsangeboten unerlässlich. Dieses Angebot muss ausreichend, flexibel und flächendeckend über das gesamte Kantonsgebiet verteilt sein und der Vielfalt der Familiensituationen Rechnung tragen (z. B. Betreuungslösungen während der Schulferien, Betreuung von Kindern mit Behinderungen, Problematik arbeitsloser Mütter, die für den Erhalt eines Betreuungsplatzes nicht priorisiert werden, aber deshalb keine Zeit für die Stellensuche haben).

Erhöhung der Verfügbarkeit der Angebote im gesamten Kantonsgebiet. Es gibt eine grosse Anzahl von Angeboten, aber der Zugang ist nicht garantiert, da sie nicht immer verfügbar oder bekannt sind – weder bei den Familien noch bei den Fachpersonen. Zudem konzentrieren sich viele dieser Angebote auf die Stadt Freiburg. Zwischen der Peripherie und den Städten sowie zwischen den Sprachregionen herrscht ein grosses Angebotsgefälle.

Ausbau der Dolmetscherdienste für fremdsprachige, gehörlose, hörbehinderte, blinde und sehbehinderte Menschen. Um die Kommunikation zwischen fremdsprachigen Familien und den pädagogischen Teams zu fördern, hat die Stadt Freiburg beispielsweise eine Vereinbarung getroffen, die den Einsatz von interkulturellen Übersetzern im Rahmen der Leistungen des Schulzahnpflegedienst ermöglicht.

Begleitung der Familien bei der Beantragung von Leistungen. Die Thema Zugänglichkeit ist ähnlich gelagert wie das Thema Nichtinanspruchnahme. Selbst wenn Menschen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert sind und an die zuständigen Stellen verwiesen werden, stellen sie nicht immer einen entsprechenden Antrag. Das System der Sozialleistungen ist nicht nur komplex und weitgehend unbekannt, es mangelt ihm auch an Kohäsion. Eine *Ad-hoc*-Sozialberatung könnte die Menschen in ihrem Prozess begleiten und ihnen den genauen Sachverhalt in Bezug auf die Beantragung und den Bezug von Leistungen erläutern. Es geht also nicht um die Schaffung einer zusätzlichen Leistung, sondern darum, die Menschen mit den Leistungen, die sie benötigen, in Verbindung zu bringen. Dadurch können Personen, welche die Folgen der Beantragung und des Bezugs von Sozialleistungen fürchten, beruhigt und die Inanspruchnahme der Leistungen entstigmatisiert werden. Auch die digitale Mediation könnte durch diese Form von Beratung gestärkt werden.

5 Schlussfolgerung

Der vorliegende Bericht ist eine Bestandsaufnahme der Situation der Freiburger Familien und spiegelt die Vielfalt ihrer Lebenssituationen wider. Auch wenn es zahlreiche Angebote gibt, um den Bedürfnissen der Familien gerecht zu werden, wurden Defizite in Bezug auf die Steuerung und die Koordination, die Zugänglichkeit, die mangelnde Bekanntheit der Angebote und die Verteilung auf die verschiedenen Regionen des Kantons festgestellt. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Politik der Familien will diese Lücken schliessen, indem sie der Vielfalt der Bedürfnisse und der Formen des Familienlebens Rechnung trägt und die Vernetzung zwischen den zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die an der Unterstützung der Familien beteiligt sind, fördert. Die Herausforderung entspricht der Bedeutung, die der Anpassung der sozialen Angebote und Sozialleistungen zugunsten der Familien zukommt, welche das Fundament der Gesellschaft und den Kitt des gemeinschaftlichen Zusammenlebens bilden.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang

Tabelle der in den letzten drei Legislaturperioden eingeführten oder verstärkten Massnahmen und der laufenden Massnahmen. Die Tabelle stammt aus der Antwort des Staatsrats vom 3. Februar 2020, aktualisiert im Sommer 2023.

Annexe

Tableau des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Tableau repris de la réponse du Conseil d'Etat du 3 février 2020, mise à jour en été 2023.

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2022)	Mesures en cours de réalisation
<p>Renforcer la sécurité matérielle des familles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations cantonales de maternité • Allocations de naissance les plus généreuses parmi les cantons qui en proposent • Allocations familiales au-dessus des minima fédéraux suite à la nouvelle législation fédérale • Allocations familiales pour les indépendant-e-s • Allocations familiales pour l'Etat-employeur augmentées de 200 à 245 francs par mois (260 à 305 francs en cas de formation) • Renforcement des mesures sociales (allocations familiales, montant attribué aux subsides LAMal) suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Réduction des primes des enfants d'au moins 80% pour les bas et moyens revenus (art. 65 al. 1^{bis} LAMal) • Réduction des primes à l'assurance-maladie : prise en compte des augmentations de primes, information systématique des bénéficiaires, mise en place de l'échelonnement des taux pour supprimer les effets de seuil • Renforcement des déductions fiscales pour enfants, pour les frais de garde • Système de splitting en faveur des couples mariés • Loi sur les bourses et les prêts d'études • Loi cantonale sur l'aide au recouvrement et les avances de contribution d'entretien • Caritas Fribourg (soutien financier ponctuel aux familles ne bénéficiant pas de l'aide sociale) • Déduction fiscale pour les frais de garde des enfants • Déduction fiscale pour les primes d'assurance-maladie des enfants et pour les pensions alimentaires versées • Déductions sociales pour les enfants et pour les contribuables à revenu modeste ayant des enfants à charge 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction des PC familles • Révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc) • Soutien à la mise en œuvre de la Banque alimentaire fribourgeoise

<p>Protéger et soutenir les familles dans leur diversité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fribourg pour tous, guichet d'information et d'orientation pour les questions sur les aides dans le canton de Fribourg • Hotline pour les proches aidants • Croix-Rouge fribourgeoise & Proches Aidants Fribourg (PA-F) • FRIMESCO • Concept de « Santé à l'école », bureau « Santé à l'école » DFAC/DSAS • Mise en ligne des offres destinées aux enfants, aux jeunes et aux familles • Festival Juvenalia • Soutien à la plateforme d'information et de conseil sur internet (CIAO) • 147 Pro Juventute, Conseils professionnels destinés aux enfants et aux jeunes (https://www.147.ch/fr) • Site internet bilingue d'information à l'intention des familles (www.familles-fribourg.ch) • Mandat de prestation avec l'Association Education familiale • Mandat de prestation avec REPER • Soutien aux prestations de l'Office familial • Action éducative en milieu ouvert (AEMO) • Service éducatif itinérant (SEI) • Association JeunesParents • Association SOS Futures mamans • PanAae, Préparation À la Naissance, Attendre et Accueillir un Enfant • Fédération Suisse des Sage-femmes, section Fribourg • Association Helium • Association Point rencontre fribourgeois / Begleitete Besuchstage • Association pour l'Education Familiale • Espace Famille • Permanence Intake • Secteur des milieux d'accueil (SMA) • Service Educatif Itinérant (SEI) • Fondation As'trame • Association Solidarité femmes Fribourg • espacefemmes-frauenraum • Fondation aux Étangs • Association EX-pression • Dépliant étapes séparation / divorce (Fribourg pour tous et BEF) • Mandat de prestation avec les Services de puériculture 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance, dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse • Stratégie cantonale de santé sexuelle (SMC) • Programme d'intégration cantonal (PIC 2bis) 2022-2023 • Atelier contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents • Dépliant sur les étapes en cas de séparation des couples non mariés (Fribourg pour tous et BEF) prévu pour fin 2023 • Introduction des guichets familles dans le cadre des PC familles
---	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Cours FIDE pour les femmes migrantes enceintes ou ayant récemment accouché • « École + » • Soutiens ponctuels à des projets en faveur des familles ou de la petite enfance, dans le cadre du Programme d'intégration cantonal (PIC) • Financement de places en écoles maternelles selon les besoins et au titre de l'intégration pour améliorer la socialisation des enfants issus de l'asile • Développement de certaines prestations au Centre fribourgeois de santé sexuelle • Concept soins palliatifs • Caritas Fribourg (conseils pour des questions juridiques) 	
<p>Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien supplémentaire à l'accueil extra-familial (création de places de crèches, baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s, soutien à des projets innovants d'accueil extrafamilial) suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour • Loi sur la scolarité obligatoire • Deuxième année d'école enfantine • Soutien à l'aménagement du temps de travail et aux congés parentaux pour les collaborateur-trice-s de l'Etat • Système de garde Chaperon Rouge pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) • Flexibilisation accrue pour le personnel de l'Etat • Congé paternité augmenté à 5 jours pour le personnel de l'Etat • Projet Mc Phee de Caritas Suisse • Garderies dans les foyers de premier accueil, domaine de l'asile • Fédération des Crèches et garderies fribourgeoises • Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation du Bureau de l'égalité et de la famille • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévention, information, soutien en matière de harcèlement sexuel, de lutte contre la violence

	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la loi sur les allocations familiales supprimant une inégalité entre père et mère • Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille • Mesures de sensibilisation à l'égalité entre les genres dès l'enfance et dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires • Contribution à la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille 	<p>conjugale et concernant le mariage forcé</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des Jeunes • Loi sur l'enfance et la jeunesse • Politique enfance-jeunesse • Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) • Commission cantonale de l'enfance et de la jeunesse • Stratégie « Je participe! » • AG culturel (carte 20 ans – 100 francs) • Puériculture (mandats de prestations) • Désignation de deux délégué-e-s à l'enfance et à la jeunesse francophone et germanophone • Directives sur les structures d'accueil préscolaire • Directives sur les structures d'accueil extrascolaire • Accueil de la Maison de la Petite Enfance / Kleinkinder-Treff (MPE) • Subvention enfance-jeunesse : soutien aux projets • Prix de l'Etat de Fribourg pour le travail social et pour le travail auprès de la jeunesse • Culture & école • Carte Culture • Mesures Avenir Formation Pro et Vers une insertion professionnelle (VIP), soutien à l'insertion professionnelle des jeunes sans formation professionnelle reconnue • Dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion socioprofessionnelle • Plateforme jeunes • Mesures d'insertion professionnelle locales et bas seuil (MLBS) pour les jeunes entre 15 et 25 ans qui n'ont pas élaboré de projet de formation professionnelle • Programme Envole-moi pour mineurs et jeunes jusqu'à 25 ans issus de l'asile 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Association Pro Junior Fribourg • Projet FriTime • Association RESPIRE • Centres d'animation de quartier • Réseau Frisbee • Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) • Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) 	
Veiller à la participation, l'autonomie, la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées	<ul style="list-style-type: none"> • Politique cantonale Senior+ • Loi sur les seniors (LSen) • Loi sur les prestations médico-sociales (LMPS) • Loi sur les indemnités forfaitaires (LIF) • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Concept soins palliatifs • Journée des proches aidants • Hotline pour les proches aidants • Elaboration de concepts communaux en faveur des seniors (art. 4 LSen) avec focus sur le soutien au contact entre les générations • Mesures découlant des programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale », 2018-2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de mesures Senior+ 2016-2020 prolongé à 2023 • Projet de lutte contre la violence au sein des couples de personnes âgées auprès des milieux professionnels • Programme cantonal fribourgeois - Alimentation, activité physique, santé mentale, 2022-2025
Favoriser la compréhension et la solidarité entre les générations	<ul style="list-style-type: none"> • Concept des « Communes sympas » pour favoriser la participation citoyenne 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de journées de sensibilisation sur le respect entre les générations • Suivi des projets intergénérationnels au niveau cantonal et fédéral • Aide financière cantonale à des projets intergénérationnels dans le cadre de Senior + et de la politique enfance-jeunesse « Je participe! » prolongé jusqu'à décembre 2023
Veiller à un développement cohérent et coordonné de la politique familiale et à la prévention	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination pour les politiques sociales et de la famille (SASoc, DSAS) • Rattachement du Bureau de l'égalité et de la famille (BEF) à la Direction de la santé et des affaires sociales • Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg • Plateforme Petite enfance 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de la « Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg. Concept et plan de mesures »

	<ul style="list-style-type: none">• Etudes sur les situations de vulnérabilité et de dépendance• Guichet d'information et d'orientation Fribourg pour tous• World café, cafés parents (par ex. sur la thématique des Senior et celle de la petite enfance) organisés par la Ville de Bulle et l'association Education familiale• Association Frisbee• Association Trait d'union	
--	---	--

Anhang

Tabelle der in den letzten drei Legislaturperioden eingeführten oder verstärkten Massnahmen und der laufenden Massnahmen. Die Tabelle stammt aus der Antwort des Staatsrats vom 3. Februar 2020, aktualisiert im Sommer 2023.

Schwerpunkte der Familienpolitik	Allgemeine Massnahmen, die in den letzten 3 Legislaturperioden (zwischen 2004 und Anfang 2022) eingeführt oder verstärkt wurden	Laufende Massnahmen
<p>Stärkung der materiellen Sicherheit der Familien</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Mutterschaftsbeiträge • Die grosszügigsten Geburtszulagen aller Kantone, die solche anbieten • Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen liegen • Familienzulagen für Selbstständigerwerbende • Familienzulagen beim Staat als Arbeitgeber von 200 auf 245 Franken pro Monat erhöht (260 auf 305 Franken bei Personen in Ausbildung) • Verstärkung der sozialen Massnahmen (Familienzulagen, Prämienverbilligungen) nach der Annahme des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Verbilligung der Prämien der Kinder um mindestens 80 % bei unteren und mittleren Einkommen (Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG) • Verbilligung der Krankenkassenprämien: Berücksichtigung von Prämien erhöhungen, systematische Information der Leistungsempfänger/innen, Einführung gestaffelter Tarife zur Beseitigung von Schwelleneffekten usw. • Erhöhte Steuerabzüge für Kinder und Kinderbetreuungskosten • Splitting-System zugunsten verheirateter Paare • Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) • Kantonales Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen • Caritas Freiburg (punktuelle Unterstützung für Familien, die keine Sozialhilfe erhalten) • Steuerabzug für Fremdbetreuungskosten der Kinder • Steuerabzug für die Krankenversicherungsprämien der Kinder und für Unterhaltsbeiträge • Sozialabzüge für Kinder und für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen und unterhaltsberechtigten Kindern 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) • Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) • Unterstützung bei der Einführung der Freiburger Lebensmittelbank

<p>Schutz und Unterstützung der Familien in ihrer Vielfalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Freiburg für alle»: Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung für Fragen zu Hilfsstrukturen im Kanton Freiburg • Hotline für betreuende Angehörige • Freiburgisches Rotes Kreuz und Pflegende Angehörige Freiburg • FRIMESCO • Konzept «Gesundheit in der Schule», Fachstelle «Gesundheit in der Schule», EKSD/GSD • Bereitstellung von Online-Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien • Kinder- und Jugendfestival Juvenalia • Unterstützung der Online-Informations- und Beratungsplattform (CIAO) • 147 Pro Juventute, Professionelle Beratung für Kinder und Jugendliche (https://www.147.ch) • Zweisprachige Informations-Website für Familien (https://www.fr.ch/de/alltag/lebensverlauf/informationen-fuer-familien-familienordner-freiburg) • Leistungsvertrag mit dem Verein Familienbegleitung • Leistungsvertrag mit dem Verein REPER • Unterstützung der Leistungen der Paar- und Familienberatung • Sozialpädagogische Familienbegleitung am Wohnort (SPFB) • Früherziehungsdienst (FED) • Verein «JeunesParents» • Verein SOS werdende Mütter • Verein PanAae: Geburtsvorbereitung, Schwangerschaft und Geburt • Schweizerischer Hebammenverband, Sektion Freiburg • Verein Helium • Verein Begleitete Besuchstage Freiburg • Verein Familienbegleitung • Espace Famille • Bereitschaftsdienst Intake • Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (SMA) • Früherziehungsdienst (FED) • Fondation As'trame • Verein Frauenhaus • espacefemmes-frauenraum • Stiftung aux Etangs • Verein EX-pression • Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» (Freiburg für alle und GFB) • Leistungsvertrag mit den Mütter- und Väterberatungsstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierte Strategie zur Förderung der frühen Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz • Kantonale Strategie zur sexuellen Gesundheit (KAA) • Kantonales Integrationsprogramm (KIP 2bis) 2022–2023 • Märchenworkshops für Kinder, die von Gewalt in der Partnerschaft der Eltern betroffen sind • Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» (Freiburg für alle und GFB) geplant für Ende 2023 • Einführung von Familienschaltern im Rahmen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)
---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • FIDE-Kurse für schwangere Migrantinnen oder Frauen, die kürzlich entbunden haben • «Schule +» • Unterstützung von Projekten im Bereich Familie und frühe Kindheit im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) • Finanzierung von bedarfsgerechten Kindergartenplätzen im Rahmen der Integration und zur Verbesserung der Sozialisation von Kindern mit Migrationshintergrund • Entwicklung bestimmter Leistungen im Freiburger Zentrum für sexuelle Gesundheit • Konzept für die Palliativpflege • Caritas Freiburg (Beratung in Rechtsfragen) 	
Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Unterstützung für die familienergänzende Betreuung (Schaffung von Krippenplätzen, Senkung der Tarife für Krippen und Tageseltern, Unterstützung innovativer Projekte für die familienergänzende Betreuung) nach Annahme des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) • Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG) • Zweites Kindergartenjahr • Unterstützung bei der Ausgestaltung der Arbeitszeit und der Elternzeit für das Staatspersonal • Der Kinderhütedienst Rotkäppchen für das Staatspersonal • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) • Grössere Flexibilität für das Staatspersonal • Fünf Tage mehr Vaterschaftsurlaub für das Staatspersonal • Projekt McPhee der Caritas Schweiz • Horte in Erstaufnahmeunterkünften (Asylbereich) • Freiburger Krippenverband • Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Personalpolitik für das Staatspersonal
Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionalisierung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) • Änderung des Familienzulagengesetzes zur Beseitigung der Ungleichbehandlung von Vätern und Müttern 	<ul style="list-style-type: none"> • Prävention, Information und Unterstützung in den Bereichen sexuelle Belästigung, häusliche Gewalt und Zwangsheirat

	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonales Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in der Partnerschaft und deren Auswirkungen auf die Familie • Massnahmen zur Sensibilisierung für die Gleichstellung der Geschlechter bereits in der Kindheit und im Rahmen der ausserschulischen Aktivitäten für Jugendliche • Beitrag an die Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Personalpolitik für das Staatspersonal
<p>Förderung der harmonischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendrat • Jugendgesetz (JuG) • Kinder- und Jugendpolitik • Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF) • Kantonale Kommission für Kinder- und Jugendfragen (JuK) • Strategie «I mache mit!» • Kultur-GA (Abo 20 Jahre 100 Franken) • Paar- und Familienberatung (Leistungsverträge) • Ernennung von zwei Kinder- und Jugenddelegierten, einem französischsprachigen und einem deutschsprachigen • Richtlinien für die vorschulischen Betreuungseinrichtungen • Richtlinien für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen • Kleinkinder-Treff (MPE) • Kinder- und Jugendsubvention: Unterstützung von Projekten • Preis des Staates Freiburg für Sozial- und Jugendarbeit • Kultur & Schule • KulturLegi • Massnahmen Zukunft Berufsbildung und Vers une Insertion Professionnelle VIP – Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen ohne anerkannte Berufsausbildung • Dispositiv zur Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der sozio-professionellen Eingliederung • Plattform Jugendliche • Lokale und niederschwellige Hilfen zur sozioprofessionellen Eingliederung für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren, die sich noch nicht für eine Berufsausbildung entschieden oder ein entsprechendes Projekt entwickelt haben • Programm «Envole-moi» für minderjährige und junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und «Psychische Gesundheit» 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Verein Pro Junior Freiburg • Projekt FriTime • Association RESPIRE • Quartierzentren für soziokulturelle Animation • Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee • Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit • Amt für Sonderpädagogik (SoA) 	
Gewährleistung des Anspruchs auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und der Achtung der Persönlichkeit von älteren Menschen	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Politik Senior+ • Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG) • Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) • Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG) • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und «Psychische Gesundheit» • Konzept für die Palliativpflege • Tag der betreuenden Angehörigen • Hotline für betreuende Angehörige • Erstellung von Gemeindekonzepten zugunsten der Seniorinnen und Senioren (Art. 4 SenG) mit Fokus auf die Unterstützung des Kontakts zwischen den Generationen • Massnahmen, die sich aus den kantonalen Programmen «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» und «Psychische Gesundheit», 2018–2021, ableiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Massnahmenplan Senior+ 2016–2020 verlängert bis 2023 • Projekt zur Bekämpfung von Gewalt bei älteren Paaren für Fachpersonen • Kantonales Programm – Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit, 2022–2025
Förderung von Verständnis und Solidarität zwischen den Generationen	<ul style="list-style-type: none"> • Konzept «Gemeinsam in der Gemeinde» zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation von Sensibilisierungstagen zum Thema Respekt zwischen den Generationen • Begleitung von Generationenprojekten auf kantonaler und nationaler Ebene • Finanzielle Unterstützung der Kantone für Generationenprojekte im Rahmen von Senior + und der Kinder- und Jugendpolitik «I mache mit!», verlängert bis Dezember 2023

<p>Berücksichtigung einer kohärenten und koordinierten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination der Sozial- und Familienpolitik (KSA, GSD) • Angliederung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) an die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) • Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg • Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung • Studien zum Thema Verwundbarkeit und Abhängigkeit • «Freiburg für alle»: Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung • «World Cafés», Elterncafés (z. B. zum Thema Alter und frühe Kindheit), die von der Gemeinde Bulle und vom Verein Familienbegleitung organisiert werden • Verein Frisbee • Verein Trait d'union 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der kantonalen «Strategie frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan»
--	--	--



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2022-GC-183

Légiférer afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public

Auteur-e-s :	Berset Alexandre / Baschung Carole
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	14.10.2022
Développement :	14.10.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	14.10.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	07.11.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2022, les motionnaires proposent de modifier la législation fribourgeoise, afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public. Ils s'appuient pour cela sur la définition de la Commission suisse pour la loyauté qui définit la publicité sexiste en tant que publicité qui « discrimine l'un des sexes, en attendant à la dignité de la femme ou de l'homme » et « toute publicité dans laquelle : des hommes ou des femmes sont affublés de stéréotypes sexuels mettant en cause l'égalité entre les sexes ; est représentée une forme de soumission ou d'asservissement ou est suggéré que des actions de violence ou de domination sont tolérables ; les enfants ou les adolescents ne sont pas respectés par un surcroît de retenue dû à leur âge ; il n'existe pas de lien naturel entre la personne représentant l'un des sexes et le produits vanté ; la personne sert d'aguiche, dans une représentation purement décorative [...] ».

Selon les motionnaires, la modification pourrait par exemple consister en l'ajout du caractère sexiste de la réclame à la liste d'interdictions déjà proposée à l'article 5 de la loi sur les réclames (LRec, RSF 941.2). La définition du sexisme telle que donnée par la Commission suisse pour la loyauté pourrait être reprise en totalité ou partiellement.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Malgré la vague #metoo et l'exaspération de nombreuses citoyennes et citoyens face à l'instrumentalisation du genre, les publicités sexistes n'ont pas encore disparu de l'espace public. De nombreuses campagnes de sensibilisation ont vu le jour, notamment celle en 2015 de Terre de femmes en Suisse « Sexistische Werbung schadet », dénonçant les effets pervers de ce type de publicités qui construisent et solidifient les stéréotypes sexuels et mettent à mal les efforts effectués pour parvenir à la réalisation de l'égalité des genres.

Les supports médiatiques modèlent les préjugés et jouent un rôle considérable dans les représentations des genres, dans l'image qu'ont les femmes d'elles-mêmes et dans la manière dont les hommes perçoivent les femmes. « Lorsqu'elle véhicule des stéréotypes de genre, la publicité peut être dangereuse. En effet, la réification et la sexualisation des femmes dans l'espace public

contribue à la mise en place d'une culture et d'un espace public hostile aux femmes, conduisant à la légitimation d'un nombre important de violences ou d'incitations à des violences à leur rencontre. Dès lors, la question de sa réglementation, voire de son interdiction, se pose »¹.

La lutte contre les discriminations de genre ressort de plusieurs traités internationaux et fait l'objet de plusieurs motions et interpellations parlementaires, tant au niveau fédéral que cantonal.

1. En droit international

La Suisse est partie de plusieurs traités internationaux, notamment la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)², la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)³ et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)⁴.

Selon l'article 2 CEDEF, il appartient aux États parties de « légiférer, d'émettre des directives et, plus largement, de rappeler par toutes les voies de communication appropriées ce qu'implique l'exigence de respecter le droit des femmes à la non-discrimination ». Le Comité de la CEDEF a rappelé à plusieurs reprises que la Suisse devait mettre en œuvre des moyens pour lutter contre le sexisme et a déclaré être préoccupé notamment par des images « stéréotypées et sexualisées des femmes » qui continuent d'être présentées dans les médias et la publicité suisses⁵.

L'article 3 let. a de la Convention d'Istanbul contient des dispositions qui obligent les États parties à éradiquer les comportements, traditions et pratiques basés sur des stéréotypes de genre qui contribuent aux inégalités entre les femmes et les hommes ; la Convention encourage la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes⁶.

L'article 12 engage les parties à prendre « les mesures nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondée sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes ».

2. Au niveau fédéral

En droit suisse, la publicité commerciale est protégée par la liberté économique (art. 27 Cst.) et, de manière plus générale, par la liberté d'expression (art. 16 Cst). Ces deux libertés peuvent être restreintes à plusieurs conditions.

¹ Sofia Balzaretto, L'interdiction de la publicité sexiste et la prévention de la violence fondée sur le genre, *ex/ante*, Revue des jeunes chercheurs en droit, numéro 1/2020, p. 3.

² Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997 (CEDEF ; RS 0.108).

³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH ; RS 0.101).

⁴ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er avril 2018 (Convention d'Istanbul ; RS 0.311.35).

⁵ Notamment lors des derniers rapports de la Suisse sur la mise en œuvre de la CEDEF, Observations finales concernant la Suisse du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du 7 août 2009 et du 18 novembre 2016, CEDAW/C/CHE/CO/3 ; CEDAW/C/CHE/CO/4-5, p. 3-11

⁶ Sofia Balzaretto, *op. cit.* p. 6.

Il n'existe toutefois pas de réglementation fédérale permettant d'interdire la publicité sexiste. Actuellement, le seul moyen de la combattre est de saisir la Commission suisse pour la loyauté (CSL). Cette dernière a toutefois des compétences limitées : elle peut émettre un avis ou mettre un terme à une campagne, mais elle ne peut pas demander de comptes aux responsables ni les sanctionner.

Plusieurs interventions parlementaires ont demandé l'interdiction des publicités sexistes. En mars 2019, une interpellation « Combattre la publicité sexiste, stéréotypée et discriminante »⁷ a été déposée au Conseil national. Son auteure relevait qu'« en 2016 un comité de suivi de la convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) avait rappelé la Suisse à sa promesse de s'engager davantage politiquement et juridiquement contre les images stéréotypées des rôles respectifs des hommes et des femmes » et que la Convention d'Istanbul demandait elle aussi l'élimination des pratiques fondées sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes.

Dans son avis du 15 mai 2019, le Conseil fédéral avait estimé que « la procédure d'autorégulation (pratiquée par la Commission suisse pour la loyauté) présentait l'avantage, par rapport aux procédures civiles ou pénales, de réduire les obstacles formels et financiers, de raccourcir les délais et d'accélérer la prise de décision, ce qui est décisif pour les campagnes publicitaires en cours, qu'en outre elle garantissait à toutes les personnes concernées une procédure facile d'accès, efficace et en principe gratuite, qui avait donné de bons résultats à ce jour ». Le Conseil fédéral concluait qu'il n'était dès lors pas opportun de modifier le système d'autorégulation en place, ni de prendre des mesures, malgré le nombre croissant de plaintes pour discrimination fondée sur le sexe dans le secteur de la publicité.

3. Au niveau cantonal et communal

Certains cantons et certaines communes ont décidé de légiférer pour interdire la publicité sexiste sur leur territoire.

Le canton de Bâle-Ville a été le premier canton à interdire la publicité sexiste en mars 2008 par le biais d'une modification de son ordonnance sur les affiches⁸.

Dans le canton de Vaud les publicités sexistes sont interdites sur le domaine public et le domaine privé visible du domaine public depuis le 1^{er} janvier 2020. La proposition du Conseil d'Etat vaudois n'a soulevé aucun débat contradictoire et a été acceptée par le Grand Conseil à l'unanimité, moins une abstention. L'interdiction des publicités sexistes a été formalisée par l'ajout d'un article à loi sur les procédés de réclame (LPR)⁹.

Dans le canton de Neuchâtel, une motion parlementaire « La publicité sexiste n'a pas sa place dans notre canton ! » a été déposée le 18 janvier 2021 et acceptée par le Grand Conseil.

⁷ Interpellation Yvonne Feri (19.3118), <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193118>

⁸ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/569.500

⁹ BLV 943.11

Dans le canton de Genève, les réclames à caractère sexiste sont interdites depuis le 1^{er} juillet 2023 avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre (LED-Genre) et d'une nouvelle disposition inscrite dans la loi sur les procédés de réclame (LPR).

Dans le canton de Berne, la motion « La publicité sexiste n'a plus sa place dans l'espace public ! » a été déposée le 14 septembre 2021. Le Conseil-exécutif a décidé d'y donner suite mais le Grand Conseil a finalement rejeté le texte de justesse (74 non, 73 oui, une abstention).

Plusieurs villes ou communes, par exemple Reinach, Zurich ou Berne, interdisent déjà les publicités sexistes sur leur territoire et d'autres l'envisagent.

4. Synthèse et proposition

La population dans son ensemble est façonnée par les images vues au quotidien. Celles-ci véhiculent des normes et des valeurs que nous intériorisons dès notre plus jeune âge sans même nous en rendre compte. La publicité joue un rôle important dans ce processus. Or, lorsqu'elle contient des stéréotypes de genre, elle peut avoir un effet extrêmement néfaste. Les stéréotypes sexistes sont ainsi maintenus et renforcés, et des représentations sociétales profondément inégalitaires sont construites. De telles images remettent en question les évolutions allant dans le sens d'une société plus inclusive et favorisent la perpétuation de l'inégalité systémique, toujours bien présente de nos jours malgré d'incontestables progrès¹⁰.

L'exaspération et la libéralisation de la parole ont entraîné des répercussions sur le nombre de plaintes pour publicités sexistes déposées auprès de la CSL. Si elles n'étaient que de 3,1 % en 2011, elles représentaient en 2018 37 % des faits examinés par la CSL. En 2019, la Commission a jugé 97 plaintes au total. La moitié ont été approuvées, 36 % rejetées et l'organe d'autocontrôle de la branche n'est pas entré en matière sur 14 % d'entre elles¹¹. Pourtant, le système actuel de plaintes auprès de la CSL ne donne pas satisfaction. Il s'agit en effet d'un organe d'autocontrôle de la branche qui ne peut infliger aucune sanction. En outre, lorsqu'une publicité est reconnue sexiste, la campagne publicitaire est généralement déjà terminée.

Dans la plupart des secteurs publicitaires le canton n'a pas de compétence pour édicter des mesures restrictives. La publicité diffusée à la radio, à la télévision et dans les médias en ligne ou sur des imprimés (journaux, magazines) dépasse les frontières cantonales et relève dès lors de la compétence exclusive de la Confédération. Les cantons ne peuvent introduire des restrictions que pour les affiches publicitaires se trouvant sur le domaine public, charge ensuite aux communes de décider de refuser ou de retirer des publicités prévues ou déjà présentes sur leur territoire. Cet état de fait a été critiqué au début des années 2010 déjà, notamment par la Publicité romande (aujourd'hui nommée Communication Suisse) qui avait appelé à une réflexion de fond de la part de la Confédération afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les médias et de poser de nouveaux principes applicables à tous les médias permettant d'instaurer entre eux une saine égalité de traitement.

A l'instar des cantons de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel ou encore Genève ainsi que d'une large proportion de la population, le Conseil d'Etat estime que ce type de contenus publicitaires est archaïque, qu'il renforce les stéréotypes et contribue au maintien des inégalités, ce qui contrevient

¹⁰ Texte de l'intervention parlementaire dans le canton de Berne

¹¹ <https://www.faire-werbung.ch/fr/documentation/#berichte>

aux principes du canton de Fribourg en matière d'égalité des sexes. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important d'éviter que le canton autorise la diffusion de contenus publicitaires à caractère sexiste lorsqu'ils relèvent de son domaine de compétence.

Il se déclare prêt à donner un signal clair en proposant la modification de l'article 5 de la loi sur les réclames dans le sens proposé par les motionnaires, à savoir ajouter le caractère sexiste de la réclame à la liste des interdictions déjà proposée et introduire la définition du sexisme retenue par la Commission suisse pour la loyauté. Un groupe de travail sera alors constitué pour définir les modalités de mise en œuvre pour le canton de Fribourg.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-183

Sexistische Werbung im öffentlichen Raum gesetzlich verbieten

Urheber/in:	Berset Alexandre / Baschung Carole
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	14.10.2022
Begründung:	14.10.2022
Überweisung an den Staatsrat:	14.10.2022
Antwort des Staatsrats:	07.11.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 14. Oktober 2022 eingereichten und ausgearbeiteten Motion wird eine Änderung der Freiburger Gesetzgebung vorgeschlagen, um sexistische Werbung im öffentlichen Raum zu verbieten. Grossrätin Baschung und Grossrat Berset stützen sich dabei auf die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission, laut der eine geschlechterdiskriminierende Werbung insbesondere dann vorliegt, wenn Männern oder Frauen stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird; Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien; das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird; zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem beworbenen Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht; die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird; eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.

Eine solche Werbung könnte, so der Vorschlag der Motion, zum Beispiel in die Liste der verbotenen Reklamen nach Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen (RekG, SGF 941.2) hinzugefügt werden. Dabei könnte die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission ganz oder teilweise übernommen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Trotz #MeToo und der Verärgerung vieler Bürgerinnen und Bürger über die Instrumentalisierung des Geschlechts ist sexistische Werbung noch nicht aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Es wurden zahlreiche Sensibilisierungskampagnen lanciert, darunter die Kampagne «Sexistische Werbung schadet» aus dem Jahr 2015 von Terre des Femmes in der Schweiz, die die negativen Auswirkungen dieser Art von Werbung, die Geschlechterstereotype verstärkt und verfestigt und die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter untergräbt, anprangert.

Die Medien prägen Vorurteile und spielen eine wichtige Rolle bei der Darstellung der Geschlechter, dem Selbstbild von Frauen und der Art und Weise, wie Männer Frauen wahrnehmen. «Werbung, die Geschlechterstereotype vermittelt, kann gefährlich sein. Die Instrumentalisierung und

Sexualisierung von Frauen im öffentlichen Raum trägt nämlich zur Entstehung einer frauenfeindlichen Kultur und eines frauenfeindlichen öffentlichen Raums bei und legitimiert eine Vielzahl von Gewalttaten oder Aufrufen zu Gewalttaten gegen Frauen. Somit stellt sich die Frage nach ihrer Regulierung oder ihrem Verbot.»¹

Der Kampf gegen Geschlechterdiskriminierungen geht aus mehreren internationalen Verträgen hervor und ist Gegenstand mehrerer parlamentarischer Motionen und Interpellationen, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene.

1. Auf internationaler Ebene

Die Schweiz ist Vertragspartei mehrerer internationaler Verträge, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)², die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³ und das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)⁴.

Nach Artikel 2 CEDAW müssen die Vertragsstaaten gesetzgeberische Massnahmen treffen, um jede Diskriminierung der Frau zu verbieten, und durch alle geeigneten Kommunikationsmittel daran erinnern, was dieses Erfordernis konkret bedeutet. Der CEDAW-Ausschuss hat wiederholt daran erinnert, dass die Schweiz Mittel zur Bekämpfung von Sexismus einsetzen muss, und fortgesetzt erklärt, dass er insbesondere über «stereotype und sexualisierte Bilder von Frauen» besorgt ist, die weiterhin in den Schweizer Medien und in der Werbung gezeigt werden.⁵

Artikel 3 Bst. a der Istanbul-Konvention enthält Bestimmungen, die die Vertragsstaaten verpflichten, gegen Verhaltensweisen, Traditionen und Praktiken vorzugehen, die auf Geschlechterstereotypen beruhen und zu Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beitragen. Weiter fordert die Konvention die Beteiligung des Privatsektors und der Medien an der Prävention von Gewalt gegen Frauen.⁶

Artikel 12 verpflichtet die Vertragsparteien, «die erforderlichen Massnahmen [zu treffen], um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen.»

¹ Sofia Balzaretto, *L'interdiction de la publicité sexiste et la prévention de la violence fondée sur le genre*, Ex ante: Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher, Ausgabe 1/2020, S. 3.

² Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997 (CEDAW, SR 0.108).

³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (Europäische Menschenrechtskonvention EMRK; SR 0.101).

⁴ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2018 (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35).

⁵ Namentlich bei den letzten Berichten der Schweiz über die Umsetzung des CEDAW; Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 7. August 2009 und vom 18. November 2016, CEDAW/C/CHE/CO/3; CEDAW/C/CHE/CO/4–5, S. 3–11.

⁶ Sofia Balzaretto, op. cit., S. 6.

2. Auf Bundesebene

Im eidgenössischen Recht ist die kommerzielle Werbung durch die in der Bundesverfassung verankerten Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und allgemein durch die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) geschützt. Beide Freiheiten können unter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden.

Es gibt jedoch keine bundesrechtliche Bestimmung, die es erlaubt, sexistische Werbung zu verbieten. Gegenwärtig besteht die einzige Möglichkeit, gegen sexistische Werbung vorzugehen, darin, sich an die Schweizerische Lauterkeitskommission (SLK) zu wenden. Diese hat jedoch nur beschränkte Befugnisse: Sie kann sich zwar zum Inhalt von Werbebotschaften äussern und den Stopp einer Kampagne erreichen, besitzt jedoch nicht die Kompetenz, die Verantwortlichen der Werbung zur Verantwortung zu ziehen oder zu bestrafen.

In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde ein Verbot von sexistischer Werbung gefordert. Im März 2019 wurde beispielsweise im Nationalrat die Interpellation «Sexistische, stereotypische und diskriminierende Werbung»⁷ eingereicht. Die Autorin weist in ihrer Interpellation darauf hin, dass im Jahr 2016 ein Ausschuss im Rahmen des Uno-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) die Schweiz daran erinnert habe, sich rechtlich und politisch verstärkt gegen stereotype Bilder bezüglich Geschlechterrollen einzusetzen. Und weiter: «Auch die Istanbul-Konvention, in der Schweiz seit bald einem Jahr in Kraft, weist darauf hin, dass Praktiken, die auf Rollenzuweisungen nach Geschlechtern beruhen, zu beseitigen sind.»

In seiner Antwort vom 15. Mai 2019 hält der Bundesrat Folgendes fest: «Das Selbstregulierungsverfahren [von der Lauterkeitskommission gewährleistet] hat gegenüber einem zivil- oder strafrechtlichen Verfahren den Vorteil, dass sowohl die formellen als auch die finanziellen Hürden tiefer sind. Ausserdem ermöglicht es eine kurze Verfahrensdauer mit einem zeitnahen Entscheid, was bei laufenden Werbekampagnen ausschlaggebend ist. Die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission gewährleistet somit für alle Betroffenen ein niederschwelliges, grundsätzlich kostenloses und effizientes Verfahren, das bis anhin erfolgreich funktioniert.» Der Bundesrat kommt mit anderen Worten zum Schluss, dass sich die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission im Bereich sexistischer, stereotypischer und diskriminierender Werbung bewährt hat und deshalb keine zusätzlichen Massnahmen angezeigt sind.

3. Auf kantonaler und kommunaler Ebene

Einige Kantone und Gemeinden haben Gesetze erlassen, um sexistische Werbung auf ihrem Gebiet zu verbieten.

Der Kanton Basel-Stadt war der erste Kanton, der im März 2008 durch eine Änderung seiner Plakatverordnung⁸ ein Verbot geschlechterdiskriminierender Werbung eingeführt hat.

Im Kanton Waadt ist sexistische Werbung auf öffentlichem und privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus sichtbar ist, seit dem 1. Januar 2020 verboten. Der Vorschlag der Waadtländer Regierung gab keinen Anlass zu Debatten im Parlament und wurde von diesem einstimmig bei einer Enthaltung angenommen. Das Verbot sexistischer Werbung wurde durch

⁷ Interpellation Yvonne Feri (19.3118), <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193118>

⁸ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/569.500

einen neuen Artikel im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*⁹) formalisiert.

Im Kanton Neuenburg hat das Kantonsparlament die am 18. Januar 2021 eingereichte Motion «La publicité sexiste n'a pas sa place dans notre canton!» angenommen.

Im Kanton Genf ist sexistische Werbung seit dem 1. Juli 2023 verboten, nachdem das Gleichstellungsgesetz (*Loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre LED-Genre*) und eine neue Bestimmung im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*) in Kraft getreten sind.

Im Kanton Bern haben Abgeordnete am 14. September 2021 die Motion «Sexistische Werbung im öffentlichen Raum verbieten» eingereicht. Der Regierungsrat schlug den parlamentarischen Vorstoss zur Annahme vor, doch lehnte der Grosse Rat den Text schliesslich mit 74 zu 73 Stimmen bei 1 Enthaltung knapp ab.

Mehrere Städte und Gemeinden, z. B. Reinach, Zürich oder Bern, verbieten bereits sexistische Werbung auf ihrem Gebiet und andere erwägen dies.

4. Zusammenfassung und Vorschlag

«Die gesamte Bevölkerung wird von den Bildern geprägt, die wir in unserem Alltag sehen. Sie vermitteln Normen und Werte, die wir von klein auf verinnerlichen, ohne uns dessen bewusst zu sein. Die Werbung spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle. Wenn sie jedoch geschlechtsspezifische Stereotypen enthält, kann sie eine äusserst schädliche Wirkung haben. Geschlechterstereotypen werden aufrechterhalten und verstärkt, und es werden zutiefst ungleiche gesellschaftliche Darstellungen konstruiert. Solche Bilder stellen die Entwicklung hin zu einer integrativeren Gesellschaft in Frage und verfestigen die systembedingte Ungleichheit, die leider trotz unbestreitbarer Fortschritte auch heute noch sehr präsent ist.»¹⁰

Der wachsende Unmut und die verschiedenen Sensibilisierungskampagnen haben sich auf die Zahl der Einsprachen gegen sexistische Werbungen bei der SLK ausgewirkt: Machten diese 2011 nur 3,1 % aller Beschwerden aus, so waren es 2018 bereits 37 %. 2019 hat die Kommission insgesamt 97 Beschwerden geprüft. Die Hälfte davon wurde gutgeheissen, 36 % wurden abgelehnt und 14 % wurden von der SLK nicht behandelt.¹¹ Dennoch ist das derzeitige System, das auf Beschwerden an die SLK setzt, nicht zufriedenstellend; denn die SLK ist ein Organ zur Selbstregulierung der Werbebranche und kann keine Sanktionen verhängen. Ausserdem sind Werbekampagnen zum Zeitpunkt, an dem sie als sexistisch eingestuft werden, in der Regel bereits abgeschlossen.

In den meisten Bereichen der Werbung haben die Kantone keine Kompetenz, restriktive Massnahmen zu erlassen. Die Werbung in Radio, Fernsehen, Online-Medien oder Printmedien (Zeitungen, Zeitschriften) überschreitet die Kantonsgrenzen und fällt somit in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes. Die Kantone können lediglich Beschränkungen für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund erlassen, während es den Gemeinden obliegt, über die Ablehnung geplanter oder die Entfernung bestehender Werbung auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Dieser Umstand wurde bereits Anfang der 2010er-Jahre kritisiert, insbesondere von Publicité romande (heute:

⁹ BLV 943.11

¹⁰ Auszug aus der Begründung der Berner Motion.

¹¹ <https://www.faire-werbung.ch/de/documentation/#berichte>

Kommunikation Schweiz), die den Bund zu grundsätzlichen Überlegungen aufforderte, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Medien zu verhindern und neue Grundsätze mit gleich langen Spiesen für alle Medien einzuführen.

Wie die Kantone Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Genf und ein grosser Teil der Bevölkerung ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Art von Werbung archaisch ist, Stereotypen verstärkt und zur Aufrechterhaltung von Ungleichheiten beiträgt, was den Grundsätzen des Kantons Freiburg zur Gleichstellung der Geschlechter widerspricht. Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der Kanton die Verbreitung sexistischer Werbeinhalte in seinem Zuständigkeitsbereich verhindert.

Der Staatsrat erklärt sich bereit, ein klares Zeichen zu setzen, und schlägt vor, Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen im Sinne der Motion zu ändern, d. h. die Liste der Verbote, um die sexistische Werbung zu ergänzen und die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission zu nutzen. Auch soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, um die Modalitäten der Umsetzung für den Kanton Freiburg festzulegen.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, die Motion anzunehmen.

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **110.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 14a de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF);

Vu le message 2022-DEEF-38 du Conseil d'Etat du 31 octobre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [110.1](#) (Loi sur la statistique cantonale (LStat), du 07.02.2006) est modifié comme il suit:

Art. 17a (nouveau)

Appariement de données – Principes

¹ Pour exécuter ses tâches en matière de statistiques, le Service peut appairer des données à condition de les anonymiser immédiatement après leur appariement ou de les pseudonymiser si des comparaisons longitudinales l'imposent.

² Si des données sensibles sont appariées ou si l'appariement de données permet d'estimer les caractéristiques essentielles de la personnalité, tout le jeu de données doit être effacé une fois les travaux statistiques d'exploitation terminés. La suppression sera communiquée aux propriétaires des données.

³ Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie d'ordonnance.

Art. 17b (nouveau)

Appariement de données – Utilisation des identificateurs de référence

¹ Afin de permettre l'appariement des données, les services étatiques ou communaux transmettent les identificateurs fédéraux de référence au Service dans la mesure où ils en font eux-mêmes usage conformément aux bases légales en vigueur.

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.

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

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Verknüpfung von Daten)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **110.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 14a des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 31. Oktober 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [110.1](#) (Gesetz über die kantonale Statistik (StatG), vom 07.02.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 17a (neu)

Verknüpfung von Daten – Grundsätze

¹ Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Amt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese unverzüglich nach ihrer Verknüpfung anonymisiert oder, falls es für Längsschnittvergleiche erforderlich ist, pseudonymisiert werden.

² Werden besonders schützenswerte Daten verknüpft oder lässt die Verknüpfung Rückschlüsse auf wesentliche Aspekte der Persönlichkeit zu, so ist der gesamte Datensatz nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten zu löschen. Die Löschung wird den Eigentümern der Daten mitgeteilt.

³ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten auf dem Verordnungsweg.

Art. 17b (neu)

Verknüpfung von Daten – Verwendung der entsprechenden Identifikatoren

¹ Um die Datenverknüpfung zu ermöglichen, müssen die Dienststellen des Staats und der Gemeinden dem Amt die entsprechenden Identifikatoren des Bundes übermitteln, soweit sie diese Identifikatoren gemäss geltendem Gesetz selbst verwenden.

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.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2022-DEEF-38

31 octobre 2023

Loi sur la statistique cantonale (LStat) révision partielle (appariement)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat).

Table des matières

1	Introduction	2
2	Appariement de données	3
2.1	Généralités	3
2.2	Au niveau fédéral	3
2.2.1	Bases légales	3
2.2.2	But de l'appariement	3
2.2.3	Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS)	4
2.2.4	Catégories et projets d'appariement	4
2.2.5	Numéro d'identification	4
2.3	Au niveau cantonal	5
3	Commentaire détaillé par article	5
4	Conséquences financières et en personnel	6
5	Répartition des tâches Etat - Communes	6
6	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité	6
7	Referendum législatif et financier	6

1 Introduction

La loi sur la statistique cantonale (LStat ; RSF 110.1) a été adoptée le 7 février 2006. Elle n'a fait à ce jour l'objet que d'une seule modification (art. 26) en 2010. Elle a été complétée en 2020 par l'Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat ; RSF 110.11). Cette ordonnance d'exécution fonctionne avec un système de listes en annexe qui précisent les organes responsables des relevés statistiques cantonaux spécifiques et leurs conditions de réalisation.

Bien que la LStat soit plus récente que la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01), elle ne contient à ce jour aucun article traitant de l'appariement de données, instrument essentiel de la statistique contemporaine. La présente révision partielle permet d'apporter une base légale à cet instrument au niveau cantonal.

Les autorités fédérales concernées, la Chancellerie d'Etat, les sept Directions cantonales, les autres services cantonaux concernés, les communes et les préfetures, les principaux partis politiques et syndicats, les partenaires économiques et le Conseil des jeunes ont été consultés, soit plus d'une trentaine de personnes, institutions, partis politiques et organisations.

Globalement, les personnes, institutions, partis politiques et organisations consultées ont salué le projet de révision, tant sous l'angle de la volonté de se mettre en conformité avec la protection des données que sous l'angle de l'utilité de l'appariement des données statistiques.

Le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) n'a pas identifié de répercussions sur le plan de l'informatique cantonale en rapport avec la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives. Dans tous les cas nécessitant des ressources ou la mise en place d'une infrastructure particulière, il sera nécessaire d'impliquer le SITel et d'effectuer une demande de service dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Le cas échéant, il sera nécessaire de justifier un écart par rapport au plan financier. Si le cadre précité n'est pas respecté, le SITel n'entrera pas en matière. Le Service de la statistique (SStat) précise qu'à priori, la mise en œuvre n'a aucun impact financier au niveau du SITel (éventuellement de l'espace de stockage supplémentaire, eu égard aux données sauvegardées en plus).

Concernant l'art. 17a (nouveau) « Appariement de données – principes », l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) a demandé que l'effacement des données à la fin des travaux statistiques soient étendues aux données de bases (i.e. les données sensibles et les profils de la personnalité) et de prévoir la communication à qui de droit. Le texte initial a été modifié et indique dorénavant que tout le jeu de données est supprimé ainsi que la communication aux propriétaires des données (al. 2).

Concernant l'art 17b (nouveau) « Appariement de données - livraison des identificateurs de référence », l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et plusieurs communes s'inquiètent des répercussions financières et techniques sur les communes, en lien avec le nouvel article 17b eu égard à l'art. 8 al. 3 LStat, lequel prévoit que « Les communes et autres services supportent les frais découlant de leur participation à un relevé statistique ». Néanmoins, il n'y aura a priori pas de répercussions financières puisque pour les appariements, il s'agit d'utiliser des données déjà existantes et non pas d'établir un nouveau relevé. En effet, soit les communes possèdent déjà les informations car elles utilisent les identifiants et peuvent dès lors les transmettre, soit elles ne sont pas en possession desdites informations et ne devront dès lors pas les rechercher. Le but de l'art. 17b est d'éviter la rétention d'information. En cas de nouveau relevé, cela devrait être traité dans un nouveau processus, de sorte qu'en l'état actuel aucune répercussion particulière n'est à prévoir. Par conséquent, la teneur de cet article est la même que lors de sa consultation, hormis une reformulation d'ordre stylistique sur proposition du Service de la législation (SLeg).

Enfin, il est renoncé à introduire l'art. 17c nouveau « Appariement – organes mandatés », initialement prévu et mis en consultation, dans la mesure où cette disposition avait surtout été mise en place pour potentiellement faciliter à terme les travaux de l'Observatoire du logement et immobilier. Toutefois, les travaux de pérennisation de cet observatoire, toujours en cours, laissent fortement penser que l'article 17c n'est pas nécessaire puisque les appariements éventuels

seront effectués au SStat ou prévu dans une autre base légale spécifique à l’Observatoire, de sorte que la question n’a pas à être réglée en l’état. A fortiori, l’appariement de données prévu par des organisations et personnes de droit public dans l’article 17c ne permettrait pas d’apparier les données de l’Office fédéral de la statistique ce qui aurait limité fortement la pertinence de cet article.

2 Appariement de données

2.1 Généralités

L’Office fédéral de la statistique (OFS) explique¹ que l’appariement de données vise à produire des informations nouvelles à partir des données existantes, à éviter des relevés superflus, à diminuer le coût des statistiques et à créer des synergies. Il permet de multiplier les informations statistiques grâce aux numéros d’identification utilisés dans les différentes collections de données. Le respect de la protection des données revêt à cet égard la priorité absolue. L’appariement des données obéit à des conditions strictes en ce qui concerne la protection et la sécurité des données (cf. au niveau fédéral : programme pluriannuel [PPA 2016-2019](#)²). Au niveau fédéral, l’appariement de données est une composante essentielle de la production statistique à l’OFS. Il est une source d’enrichissement des informations statistiques et plus largement de la recherche. Il permet d’effectuer des analyses statistiques nouvelles tout en réduisant le nombre de personnes à interroger (source : DFI → OFS → Appariement de données).

2.2 Au niveau fédéral

2.2.1 Bases légales

La section 2a, entrée en vigueur le 15 janv. 2014 ([RO 2013 5399](#)), de l’ordonnance du 30 juin 1993 concernant l’exécution des relevés statistiques fédéraux révisée et l’ordonnance du DFI du 17 décembre 2013 sur l’appariement de données statistiques (Ordonnance sur l’appariement de données ; [RS 431.012.13](#)) donnent la possibilité à l’OFS et aux offices de statistique des cantons d’apparier des données à des fins statistiques ; étant précisé que tout appariement de données avec celles de l’OFS est soumis à l’approbation de ce dernier.

L’appariement de données à des fins statistiques est réglé à l’art. 14a LSF. Par ailleurs, l’art. 16, al. 4, de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l’harmonisation des registres des habitants et d’autres registres officiels de personnes (Loi sur l’harmonisation de registre, LHR; [RS 431.02](#)) prévoit explicitement l’appariement de données à des fins statistiques à partir de données tirées du Registre fédéral des bâtiments et des logements ([RegBL](#)) et du Registre des entreprises et des établissements ([REE](#)). L’appariement de données nécessite qu’on accorde une attention particulière à la protection des données. La loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD; [RS 235.1](#)) et l’ordonnance fédérale du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo; [RS 235.11](#)) sont à cet égard déterminants.

2.2.2 But de l’appariement

L’appariement des données constitue dans la statistique publique un outil essentiel pour passer d’une production statistique régie par la réalisation de relevés à une statistique axée sur la production de résultats.

L’appariement de données consiste à relier et à exploiter des données individuelles provenant de diverses sources. Les données individuelles se réfèrent à des personnes physiques ou morales ou à d’autres unités d’observation telles que ménages, entreprises, établissements, bâtiments, logements, etc. Les sources de données peuvent être des registres ou des données administratives, des relevés directs (enquêtes ou panels), des observations ou des mesures, selon l’art. 13h de l’ordonnance du 30 juin 1993 concernant l’exécution des relevés statistiques fédéraux (Ordonnance sur les relevés statistiques ; [RS 431.012.1](#)) ; étant précisé que les données obtenues à des périodes

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/services/appariement-donnees.html>

² <https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/fr/home/evaluations/courte-evaluation-ppa-2016-2019.html>

différentes à partir de l'exploitation des mêmes registres par exemple sont considérées comme ayant une source différente.

L'appariement de données, qui fonctionne comme un système intégré d'informations axé sur la production de résultats, vise à combiner et à exploiter des données provenant de différentes sources afin de produire un nouveau jeu de données. Un tel système a comme avantage, en plus de favoriser l'utilisation multiple des données, de permettre la réalisation de nouvelles statistiques plus complètes et adaptées à certaines recherches scientifiques sans avoir à effectuer de nouveaux relevés. Grâce à cette souplesse, on peut mieux satisfaire les besoins en informations croissants des milieux économiques et politiques, de la société, de l'administration et de la recherche.

La combinaison de données avec des nomenclatures ou l'ajout de coordonnées géographiques ne constitue pas des appariements. Ces opérations servent uniquement à caractériser ou à structurer des informations.

2.2.3 Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS)

La loi sur la statistique fédérale, la loi sur la protection des données, le code de bonnes pratiques, la charte de la statistique publique et les directives concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale s'appliquent de manière générale à l'OFS. Des règles supplémentaires sont prévues pour l'appariement de données. Elles concernent notamment la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données et l'anonymisation ou la pseudonymisation des données individuelles.

L'OFS a élaboré à cet effet un règlement de traitement (directives sur l'appariement), qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

2.2.4 Catégories et projets d'appariement

On distingue 4 types d'appariement³, lesquels sont décrits ci-dessous :

- > *Appariements systématiques* (production statistique) : ils permettent la production des statistiques officielles (appariements pour la production) ; les appariements effectués pour chaque statistique sont indiqués dans les fiches signalétiques de l'OFS ;
- > *Appariements longitudinaux* : ils consistent à associer les variables d'une même unité présentes dans des enquêtes ou des sources de données administratives identiques mais réalisées à des moments différents (une fois par année ou à des intervalles plus grands), afin d'identifier des changements et des évolutions. Les appariements concernent uniquement des données individuelles et n'ont pas d'effets sur les séries temporelles obtenues à partir de données agrégées (p. ex. indices de prix, évolution de la production et de l'emploi, etc.).
- > *Appariements destinés à l'analyse statistique* : ils sont effectués afin de garantir le respect des exigences légales et pour des raisons de transparence, sur la base de demandes motivées, émanant soit des unités de l'OFS soit de l'extérieur. Ces appariements ne servent pas à la production, mais à l'analyse statistique.
- > *Appariements spéciaux* : les autres types d'appariement, tels que « les projets d'appariement méthodologiquement complexes, comme les tests de faisabilité techniques ». Cette catégorie exclut les comparaisons avec des données de l'année précédente aux fins de plausibilisation et de contrôle de la qualité⁴.

Il est précisé ici que le SStat procédera principalement aux appariements des trois premières catégories.

2.2.5 Numéro d'identification

Selon les données appariées, plusieurs types de numéro d'identification sont utilisés, notamment :

- > Le numéro d'assuré (NAVS13) au sens de l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-veillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10),
- > Le numéro d'identification des entreprises (IDE) au sens de la Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010 (LIDE ; RS 431.03) et

³ Office fédéral de la statistique, Directives sur l'appariement, état au 5 mars 2020, p. 5 et 9ss.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

-
- > L'identifiant fédéral de bâtiment (EGID) et de logement (EWID) au sens de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements du 9 juin 2017 (ORegBL ; RS 431.841).

2.3 Au niveau cantonal

Bien que la Confédération estime que le droit fédéral mentionné ci-avant est d'application directe, l'OFS exige l'existence d'une base légale cantonale qui définit le service de la statistique comme un organe indépendant pour qu'il puisse effectuer des appariements avec les données de l'OFS. C'est la condition pour être en conformité avec l'art. 13j al. 4 let. a et c de l'Ordonnance sur les relevés statistiques (protection des données et indépendance vis-à-vis des organes exécutifs). L'organe de surveillance en matière de protection des données au niveau cantonal exige l'existence d'une base légale cantonale pour l'appariement, raison de la présente révision.

Sur le modèle du droit fédéral, la statistique cantonale est conduite dans le respect de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) et des directives concernant la sécurité informatique dans l'administration cantonale. Concrètement, en application de l'art. 4 LPrD lequel énonce que « L'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit, ou, à défaut, si les dispositions réglant l'accomplissement de sa tâche l'impliquent. ». Dès lors, il se justifie d'instaurer une base légale afin que le SStat puisse procéder aux appariements. Au surplus, le Service cantonal de la statistique respecte le code de bonnes pratiques et a signé la charte de la statistique publique. Dans ce cadre, les collaboratrices et collaborateurs du SStat sont notamment tenus de respecter le secret statistique. A la suite de cette révision, il est prévu de compléter l'ORStat par des règles supplémentaires en lien avec l'appariement de données, notamment concernant la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données individuelles, sur le modèle du règlement de traitement (directives sur l'appariement, version 1.2 du 5 mars 2020) élaboré par l'OFS, règlement qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

3 Commentaire détaillé par article

Art. 17a (nouveau)

Cet article reprend l'article 14a LSF.

L'alinéa 1 : le Service possède aussi la compétence exclusive d'apparier les données de diverses sources à des fins de statistique publique ou des fins scientifiques à condition de les rendre anonymes. Si des comparaisons dans le temps (longitudinales) doivent être faites, les données sont pseudonymisées par le Service.

A l'instar de l'article 15 LSF, les données individuelles détenues à des fins statistiques sont protégées contre toute utilisation abusive par des mesures techniques et d'organisation adéquates. Les données individuelles sont notamment stockées de telle sorte qu'elles ne puissent être consultées, modifiées ou détruites par des personnes non autorisées.

La *pseudonymisation* consiste à supprimer tous les caractères permettant d'identifier un sujet d'étude statistique (par exemple : nom, adresse, raison sociale, numéro AVS, etc.) et de le remplacer par un pseudonyme créé par le service grâce à un algorithme de cryptage (identifiant aléatoire). De cette façon, il est possible de suivre l'évolution d'un phénomène dans le temps sans pouvoir tirer de conclusions directes sur les sujets auxquels les données sont rattachées. Les tables de correspondance reliant les identificateurs aux pseudonymes sont enregistrées sur un serveur informatique, à l'accès sécurisé et restreint, différent de celui où sont stockées les données. Il en va de même pour le code, l'algorithme et les clés de cryptage. Ainsi, le service suit les pratiques, règles et normes fédérales en matière d'anonymisation et de pseudonymisation.

L'alinéa 2 : si, dans de rares cas, des données sensibles sont appariées ou si l'appariement des données permet d'établir des profils de personnalités, l'ensemble des données appariées doit être effacé une fois les travaux statistiques réalisés, que les données soient transversales ou longitudinales. Il s'agit d'une conformité à l'article 14a LSF. Une fois que les données appariées ont été supprimées, les propriétaires de données de bases sont informés. Par données sensibles on entend les données personnelles sur : les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles, la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique, des mesures d'aide sociale, ou des poursuites ou sanctions pénales ou administratives.

L'alinéa 3 : le contenu minimal du contrat (art. 17c al. 1) sera listé dans l'ORStat et mentionnera les éléments suivants : les auteurs de la demande (responsables du projet), la description du projet, les données requises et les procédures d'appariement, les mesures mises en place pour la sécurité des données et les responsabilités des parties contractantes.

Art. 17b (nouveau)

L'alinéa 1 : Bien que des techniques alternatives existent, seul un appariement sur la base d'identifiants uniques de référence permet de réaliser celui-ci de manière optimale. Cet article garanti la livraison de ces identifiants avec les données en cas d'appariements dans la mesure où ils existent dans les fichiers de données. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une utilisation systématique des identifiants effectuée dans la gestion administrative (registres métiers) des unités administratives selon le droit en vigueur. Dans la mesure où cette exigence concerne uniquement les données gérées avec les identifiants de références, aucun coût supplémentaire ne devrait être généré par cet alinéa pour les communes ou les services métiers.

4 Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'a pas d'impact sur les finances de l'Etat.

5 Répartition des tâches Etat - Communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité

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.

7 Referendum législatif et financier

Le présent projet est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier.



Botschaft 2022-DEEF-38

31. Oktober 2023

— Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Datenverknüpfung)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Verknüpfung von Daten	3
2.1	Allgemeines	3
2.2	Auf Bundesebene	3
2.2.1	Gesetzliche Grundlagen	3
2.2.2	Zweck der Verknüpfung	3
2.2.3	Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement)	4
2.2.4	Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte	4
2.2.5	Identifikatoren	5
2.3	Auf kantonalen Ebene	5
3	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5
4	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
5	Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	6
6	Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht	7
7	Gesetzes- und Finanzreferendum	7

1 Einleitung

Das Gesetz über die kantonale Statistik (StatG; SGF 110.1) wurde am 7. Februar 2006 verabschiedet. Es gab bisher nur eine Änderung am Gesetz (Art. 26), und zwar im Jahr 2010. Im Jahr 2020 wurde das Gesetz durch die Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons (StatEV; SGF 110.11) ergänzt. Diese Verordnung listet in ihrem Anhang die Organe auf, die für die Durchführung von spezifischen statistischen Erhebungen des Kantons zuständig sind, und führt die Modalitäten für die Erhebungen auf.

Obwohl das StatG neuer ist als das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01), enthielt es bisher keine Bestimmungen über die Verknüpfung von Daten, die ein zentrales Instrument der modernen Statistik ist. Die vorliegende Gesetzesrevision ermöglicht es, diesem Instrument eine Gesetzesgrundlage auf kantonaler Ebene zu geben.

Der Gesetzesentwurf ging bei den betroffenen Bundesbehörden, der Staatskanzlei, den sieben Direktionen der Kantonsverwaltung, den anderen betroffenen Dienststellen des Staats, bei den Gemeinden und Oberämtern sowie bei den wichtigsten politischen Parteien und Gewerkschaften, den Wirtschaftspartnern und beim Jugendrat in die Vernehmlassung. Insgesamt wurden über 30 Personen, Institutionen, politische Parteien und Unternehmen angehört.

Die angehörten Personen, Institutionen, politischen Parteien und Organisationen haben den Änderungsentwurf insgesamt begrüsst, und zwar sowohl hinsichtlich des Bestrebens, das Gesetz mit den Datenschutzbestimmungen abzugleichen, als auch angesichts des Nutzens, den die Verknüpfung von statistischen Daten bringt.

Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) geht davon aus, dass die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen keine Auswirkungen auf Ebene der Informatik des Kantons haben wird. Falls zusätzliche Ressourcen oder die Einrichtung einer besonderen Infrastruktur nötig sind, muss das ITA beigezogen und ein Leistungsantrag im Rahmen des ordentlichen Budgetverfahrens gestellt werden. Eine allfällige Abweichung vom Finanzplan muss gerechtfertigt werden. Falls dieser Rahmen nicht eingehalten wird, tritt das ITA nicht auf den Antrag ein. Dem Amt für Statistik (StatA) zufolge hat die Umsetzung grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen auf das ITA (aufgrund der grösseren Datenmenge könnte einzig zusätzlicher Speicherplatz nötig sein).

Was Artikel 17a (neu) «Verknüpfung von Daten – Grundsätze» betrifft, hat die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) verlangt, dass nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten auch die Grunddaten gelöscht werden (das heisst, die besonders schützenswerten Personendaten und die Persönlichkeitsprofile) und dass eine Mitteilung an die betroffenen Stellen vorgesehen wird. Der in die Vernehmlassung geschickte Text wurde entsprechend angepasst. Neu steht darin, dass der gesamte Datensatz gelöscht wird und die Eigentümer der Daten darüber informiert werden (Abs. 2).

Hinsichtlich Artikel 17b (neu) «Verknüpfung von Daten – Verwendung der entsprechenden Identifikatoren» waren der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und mehrere Gemeinden besorgt über die finanziellen und technischen Auswirkungen, die der neue Artikel 17b in Verbindung mit Artikel 8 Abs. 3 StatG auf die Gemeinden haben könnte, denn Artikel 8 Abs. 3 StatG lautet wie folgt: «Die Gemeinden und andere an statistischen Erhebungen mitwirkende Stellen tragen die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten selber.» Grundsätzlich wird es aber keine finanziellen Auswirkungen geben, da für die Verknüpfung bereits bestehende Daten verwendet und keine neuen Erhebungen durchgeführt werden. Entweder sind die Gemeinden bereits im Besitz der Informationen, da sie die Identifikatoren selbst benutzen und sie somit weiterleiten können, oder sie verfügen nicht über diese Informationen, dann müssen sie sie auch nicht suchen. Das Ziel von Artikel 17b ist es, das Zurückhalten von Informationen zu vermeiden. Gibt es eine neue Erhebung, muss dies im Rahmen eines neuen Prozesses behandelt werden. Folglich ist zum jetzigen Zeitpunkt keine besondere Auswirkung zu erwarten. Dieser Artikel bleibt also gegenüber der Fassung, die in die Vernehmlassung ging, inhaltlich unverändert. Einzig die französische Version wurde auf Vorschlag des Amtes für Gesetzgebung (GeGA) stilistisch angepasst.

Auf Artikel 17c (neu) «Verknüpfung von Daten – beauftragte Organe», der in die Vernehmlassung gegeben wurde, wird letztlich verzichtet. Dieser Artikel war hauptsächlich dafür bestimmt, die Arbeit des Wohn- und Immobilienmonitors künftig möglicherweise zu erleichtern. Doch die immer noch laufenden Arbeiten, um den Fortbestand des Monitors zu sichern, geben Anlass zur Annahme, dass dieser Artikel nicht nötig ist, da die allfälligen Verknüpfungen durch das StatA erfolgen oder in einer anderen Gesetzesgrundlage vorgesehen werden, die dem Monitor gewidmet ist, so dass die Frage zur Stunde nicht geregelt werden muss. Ausserdem hätte die in Artikel 17c vorgesehene Erlaubnis zur Verknüpfung von Daten durch öffentlich-rechtliche Organisationen und Personen nicht für Daten des Bundesamts für Statistik gegolten, wodurch der Artikel nur einen sehr beschränkten Nutzen gehabt hätte.

2 Verknüpfung von Daten

2.1 Allgemeines

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS)¹ haben Datenverknüpfungen zum Ziel, Informationen aus bestehenden Daten zu gewinnen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Kosten zu minimieren und Synergien zu erzielen. Durch die Verwendung der entsprechenden Identifikationsnummern in den verschiedenen Datenbeständen ermöglicht sie die Erarbeitung neuer statistischer Informationen. Der Datenschutz hat dabei höchste Priorität. Die Verknüpfung von Daten unterliegt deshalb strengen Auflagen hinsichtlich Datenschutz und Datensicherheit (vgl. statistisches Mehrjahresprogramm des Bundes 2016-2019: MJP 2016-2019²). Auf Bundesebene ist die Datenverknüpfung ein zentraler Baustein der Statistikproduktion beim BFS. Mit Verknüpfungen lassen sich Informationen für Zwecke der Statistik und der Forschung anreichern. Dies erlaubt einerseits neue statistische Analysen und andererseits müssen weniger Personen direkt befragt werden (Quelle: EDI → BFS → Datenverknüpfungen).

2.2 Auf Bundesebene

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der 2a. Abschnitt der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, der am 15. Januar 2014 in Kraft getreten ist (AS 2013 5399), und die Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) geben dem BFS und den kantonalen Statistikstellen die Möglichkeit, Daten zu statistischen Zwecken miteinander zu verknüpfen. Dabei ist zu erwähnen, dass jegliche Verknüpfung mit Daten des BFS von diesem zuerst bewilligt werden muss.

Die Datenverknüpfung zu statistischen Zwecken richtet sich nach Artikel 14a BStatG. Im Übrigen sieht Artikel 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) ausdrücklich vor, dass die Daten aus dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) zu statistischen Zwecken verknüpft werden können. Die Verknüpfung von Daten setzt voraus, dass dem Datenschutz besondere Beachtung geschenkt wird. Das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und die Verordnung vom 31. August 2022 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11) stellen diesbezüglich eine wichtige Rechtsgrundlage dar.

2.2.2 Zweck der Verknüpfung

Verknüpfungen bilden in der öffentlichen Statistik ein zentrales Instrument für den Übergang von einer erhebungsorientierten zu einer outputorientierten Statistikproduktion.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/datenverknuepfungen.html>

² <https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/de/home/evaluationen/kurzevaluation-statistischen-mjp-2016-2019.html>

Als Datenverknüpfung gilt die Verbindung und Auswertung von Einzeldaten aus unterschiedlichen Quellen. Einzeldaten beziehen sich auf natürliche und juristische Personen oder andere Beobachtungseinheiten wie Haushalte, Betriebe, Gebäude, Wohnungen usw. Datenquellen können Register oder Verwaltungsdaten, Direkterhebungen (Befragungen), Beobachtungen oder Messungen sein, dies gemäss Artikel 13h der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1); wobei z.B. gleiche Register, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgewertet werden, als unterschiedliche Datenquellen gelten.

Bei einer Datenverknüpfung werden im Sinne von outputorientierten, integrierten Informationssystemen Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt und ausgewertet, um einen neuen Datensatz zu produzieren. Neben der Mehrfachnutzung der Daten hat ein solches System den zusätzlichen Nutzen, dass neue Statistiken auf bereits vorhandenen Daten aufbauen können und zudem vollständiger sind und sich besser für bestimmte wissenschaftliche Forschungszwecke eignen. Damit können die zunehmenden Informationsbedürfnisse der Nutzer aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, Verwaltung oder Forschung besser abgedeckt werden.

Nicht als Verknüpfungen gelten das Verbinden von Daten mit Nomenklaturen oder das Hinzufügen von Geokoordinaten. Diese dienen lediglich der Bezeichnung oder Strukturierung bereits vorhandener Informationen.

2.2.3 Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement)

Das Statistikgesetz, das Datenschutzgesetz, der «Code of Practice» (COP), die Charta der öffentlichen Statistik und die Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung gelten auf Ebene des BFS. Zusätzlich sind für Verknüpfungen weitere Regeln vorgesehen. Sie betreffen insbesondere die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz und die Anonymisierung oder Pseudonymisierung von Einzeldaten.

Neben den gesetzlichen Grundlagen hat das BFS dafür ein Bearbeitungsreglement (Verknüpfungsrichtlinien) erarbeitet, das die massgebenden Grundsätze sowie die organisatorischen und technischen Regeln festlegt.

2.2.4 Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte

Es wird zwischen den folgenden vier Verknüpfungskategorien³ unterschieden:

- > *Systematische Verknüpfungen* für die Statistikproduktion: Sie dienen zur Erstellung amtlicher Statistiken (Input-Verknüpfungen). Die Verknüpfungen, die vorgenommen werden, sind für jede Statistik in einem Steckbrief des BFS ausgewiesen.
- > *Längsschnittverknüpfungen*: Bei Längsschnittverknüpfungen werden Variablen derselben Einheiten aus Erhebungen oder administrativen Datenquellen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (z.B. jährliche oder mehrjährige Erhebungen) zusammengefügt, um Informationen über Veränderungen oder Verläufe zu erhalten. Verknüpfungen beziehen sich nur auf Einzeldaten. Zeitreihen von aggregierten Einheiten sind im Kontext der Verknüpfung nicht betroffen (z.B. Preisindizes, Produktions- und Beschäftigungsentwicklung usw.).
- > *Verknüpfungen für die Statistikanalyse*: Diese Verknüpfungen erfolgen zur Sicherstellung der rechtlichen Anforderungen und aus Transparenzgründen über dokumentierte Anträge. Dies gilt sowohl für BFS-interne als auch externe Anträge. Diese Verknüpfungen dienen nicht der Produktion, sondern der statistischen Analyse.
- > *Spezielle Verknüpfungen*: Dies sind alle übrigen Verknüpfungen, wie etwa «methodisch anspruchsvolle Verknüpfungsvorhaben im Sinne von technischen Machbarkeitstests». Nicht in diese Kategorie fallen Vergleiche mit Einzeldaten aus dem Vorjahr zur Kontrolle der Angaben und zur Qualitätskontrolle.⁴

Das StatA wird hauptsächlich Verknüpfungen der ersten drei Kategorien vornehmen.

³ Bundesamt für Statistik, Verknüpfungsrichtlinien, 5. März 2020, S. 5 und 9 ff.

⁴ *Ibidem* S. 11.

2.2.5 Identifikatoren

Je nach Daten, die verknüpft werden, kommen verschiedene Arten von Identifikatoren zur Anwendung, insbesondere:

- > die Versichertennummer (NAVS13) im Sinne von Art 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10);
- > die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) im Sinne des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG; SR 431.03) und
- > der eidg. Gebäudeidentifikator (EGID) und der eidg. Wohnungsidentifikator (EWID) im Sinne der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR; SR 431.841).

2.3 Auf kantonaler Ebene

Auch wenn der Bund grundsätzlich die oben erwähnte Bundesgesetzgebung für direkt anwendbar hält, verlangt das BFS eine kantonale Gesetzesgrundlage, die das Amt für Statistik als unabhängiges Organ definiert, um Daten des BFS verknüpfen zu können. Dies ist die Bedingung, um zu gewährleisten, dass Artikel 13j Abs. 4 Bst. a. und c der Statistikerhebungsverordnung eingehalten wird (Datenschutz und Unabhängigkeit von Vollzugsorganen). Das kantonale Aufsichtsorgan für den Datenschutz verlangt eine Gesetzesgrundlage für die Verknüpfung von Daten. Dies ist denn auch der Grund der vorliegenden Gesetzesrevision.

Nach dem Vorbild der Bundesgesetzgebung wird die kantonale Statistik unter Beachtung des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; [SGF 17.1](#)) und der Weisungen über die Informatiksicherheit in der Kantonsverwaltung geführt. Gemäss Artikel 4 DSchG gilt also Folgendes «Das öffentliche Organ darf Personendaten nur dann bearbeiten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder, falls keine solche besteht, wenn die Bestimmungen über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzen». Es ist folglich angezeigt, eine Gesetzesgrundlage aufzustellen, die es dem StatA ermöglicht Datenverknüpfungen vorzunehmen. Ferner beachtet das StatA den Code of Practice und hat die [Charta der öffentlichen Statistik](#) unterzeichnet. Somit sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des StatA namentlich an das Statistikgeheimnis gebunden. Im Anschluss an diese Gesetzesrevision ist vorgesehen, die StatEV mit zusätzlichen Regeln über die Datenverknüpfung zu ergänzen. Diese betreffen namentlich die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz von Einzeldaten. Sie orientieren sich an der Vorlage des Bearbeitungsreglements ([Verknüpfungsrichtlinien](#) des BFS, Version 1.2 vom 5. März 2020), das die anwendbaren Grundsätze und die organisatorischen und technischen Regeln festlegt, die zu beachten sind.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 17a (neu)

Dieser Artikel gibt Artikel 14a BStatG wieder.

Absatz 1: Das Amt ist als einzige Stelle befugt, Daten aus verschiedenen Quellen für Zwecke der öffentlichen Statistik oder für wissenschaftliche Zwecke zu verknüpfen. Voraussetzung ist allerdings, dass es die Daten anonymisiert. Werden Vergleiche im Zeitverlauf (Längsschnittverknüpfungen) durchgeführt, muss das Amt die betreffenden Daten pseudonymisieren.

Analog zu den Bestimmungen in Artikel 15 BStatG werden die zu statistischen Zwecken aufbewahrten Individualdaten durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen vor Missbrauch geschützt. Die Individualdaten sind insbesondere so zu speichern, dass sie nicht durch Unberechtigte eingesehen, verändert oder vernichtet werden können.

Pseudonymisieren bedeutet, dass alle Angaben, anhand derer ein Datensubjekt einer statistischen Erhebung identifiziert werden könnte (z.B. Name, Adresse, Firmenname, AHV-Nummer), gelöscht und durch ein Pseudonym ersetzt werden, das mit einem kryptografischen Algorithmus (Zufallsidentifikator) erstellt wird. So kann die Entwicklung eines Phänomens im Zeitverlauf verfolgt werden, ohne dass direkte Schlussfolgerungen hinsichtlich der Datensubjekte möglich sind, zu denen die Daten gehören. Die Zuordnungstabellen, die den Zusammenhang zwischen den Identifikatoren und den Pseudonymen enthalten, werden auf einem Server mit gesichertem und eingeschränktem Zugang gespeichert. Dieser ist vom Server getrennt, der für die Datenspeicherung verwendet wird. Dasselbe gilt für den Verschlüsselungs-Code und -Algorithmus sowie die kryptografischen Schlüssel. Das Amt hält also hinsichtlich Anonymisierung und Pseudonymisierung die auf Bundesebene geltenden Regeln und Normen ein.

Absatz 2: Sollte der seltene Fall eintreffen, dass besonders schützenswerte Daten verknüpft werden, oder dass durch die Verknüpfung Persönlichkeitsprofile erstellt werden können, müssen alle verknüpften Daten nach Abschluss der statistischen Arbeiten gelöscht werden, unabhängig davon, ob es sich um Querschnitt- oder Längsschnittverknüpfungen handelt. Diese Regel entspricht Artikel 14a BStatG. Sobald die verknüpften Daten gelöscht sind, werden die Eigentümer der Datenbanken darüber informiert. Als besonders schützenswerte Personendaten gelten Personendaten über religiöse, weltanschauliche, politische, gewerkschaftliche oder kulturelle Ansichten, die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie, Massnahmen der sozialen Hilfe oder verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.

Absatz 3: In der StatEV wird festgelegt, welche Punkte zwingend im Vertrag aufgeführt werden müssen (Art. 17c Abs. 1), der zudem die folgenden Elemente erwähnt: die Personen, die den Antrag stellen (Projektverantwortliche), die Projektbeschreibung, die erforderlichen Daten und die Verknüpfungsverfahren, die Massnahmen, die getroffen werden, um die Datensicherheit zu gewährleisten, und die Pflichten der Vertragsparteien.

Art. 17b (neu)

Absatz 1: Auch wenn es andere Methoden gibt, ist eine optimale Datenverknüpfung nur gestützt auf einmalige Identifikatoren möglich. Dieser Artikel gewährleistet, dass diese für die Datenverknüpfung benötigten Identifikatoren zusammen mit den Daten geliefert werden, sofern sie in den Datensätzen vorhanden sind. In den meisten Fällen handelt es sich um die systematische Verwendung der Identifikatoren, die von den Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Tätigkeit (Registerführung) nach geltendem Recht genutzt werden. Da diese Anforderung nur Daten betrifft, die mit Identifikatoren verwaltet werden, sollte dieser Absatz den Gemeinden und Fachstellen keine zusätzlichen Kosten verursachen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

—

Der Gesetzesentwurf hat keine finanziellen Auswirkungen für den Staat.

5 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

6 Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht

—

Der Gesetzesentwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar und widerspricht auch nicht dem Europarecht.

7 Gesetzes- und Finanzreferendum

—

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

Annexe

GRAND CONSEIL

2022-DEEF-38

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-027

Présidence : Ingold François

Membres : Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Ghielmini Krayenbühl Paola, Hauswirth Urs, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Riedo Bruno, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tschümperlin Dominic.

Entrée en matière

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

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 28 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT

2022-DEEF-38

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Verknüpfung von Daten)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-027

Präsidium: Ingold François

Mitglieder: Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Ghielmini Krayenbühl Paola, Hauswirth Urs, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Riedo Bruno, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tschümperlin Dominic.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 28. November 2023



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-78

Pour un observatoire des réalités sociales pérenne

Auteur-e-s :	Galley Liliane / Michellod Savio
Nombre de cosignataires :	12
Dépôt :	21.03.2023
Développement :	21.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	22.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	26.09.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mars 2023, les députés Galley et Michellod constatent que les contextes de crise (pandémie, guerre en Ukraine et crise énergétique) qui se sont succédé ont mis en lumière certaines situations de précarité et de souffrance psychologique. Suite aux considérations exprimées lors d'une journée de réflexion sur la création d'un observatoire cantonal des réalités sociales, organisée par la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR), les député-e-s signataires demandent l'inscription dans la loi d'un tel observatoire. Ils demandent ainsi de modifier la loi sur l'aide sociale (LASoc, RSF 831.0.1) en introduisant un article prévoyant l'institution d'un observatoire des réalités sociales, ses buts et ses tâches, ainsi que sa composition. Cet organisme serait chargé de contribuer au dialogue et à la recherche sur les problématiques sociales, réunissant des représentant-e-s des différentes associations œuvrant dans le travail social, des services de l'Etat ainsi que des expert-e-s de la Haute écoles de travail social de Fribourg (HETS-FR). Par un monitoring pérenne d'indicateurs et données statistiques, cet observatoire serait utile pour l'anticipation, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques dans le domaine social. En se basant sur des données probantes, il permettrait de mieux suivre l'émergence et l'évolution des réalités de terrain et des problématiques sociales.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient des réalités sociales du canton et des enjeux qui y sont liés. Il est régulièrement informé de ces dernières par les services de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) concernés, notamment le Service de l'action sociale (SASoc), chargé en particulier d'améliorer et d'harmoniser le dispositif cantonal d'action sociale et de veiller à la coordination des politiques sociales et de la famille.

En complément du dispositif étatique, le Conseil d'Etat salue la mobilisation des associations fribourgeoises qui s'engagent pour apporter des réponses à la précarité de certaines conditions de vie et de travail et qui jouent ainsi un rôle essentiel dans la lutte contre les problèmes socio-économiques. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton dont la seconde

édition sera publiée cet automne sera d'ailleurs l'occasion pour le Conseil d'Etat de présenter son analyse des aides apportées par les associations depuis le printemps 2020.

Le Conseil d'Etat rappelle également que dès le début de la pandémie, il s'est préoccupé des situations de précarité induites par la crise du Covid-19, en adoptant l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté (OMEP COVID-19, RSF 821.40.72). Cela a permis d'accroître les partenariats existants avec les institutions et réseaux d'entraide et de renforcer ainsi l'aide en matière de distribution de biens de première nécessité et d'orientation des personnes en situation de précarité. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette ordonnance, la HETS-FR a été chargée de réaliser avec le SASoc une étude visant à établir les conséquences de la crise du Covid-19 et les moyens pour prévenir la détérioration des situations à risque de pauvreté, notamment par le biais d'une enquête permettant de prendre la mesure des profils et besoins spécifiques qui ont émergé avec la crise. Juste après la crise du Covid-19, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) a également commandité à la HETS-FR une étude visant à documenter les effets de la crise sur les populations précarisées du canton. De même, le Conseil d'Etat a approuvé en 2021 le rapport « Mesures urgentes » établi par la task-force « Plan de soutien jeunesse Fribourg » pour rapidement mettre en place des mesures efficaces visant à répondre aux effets négatifs de la pandémie due au Covid-19 sur la jeunesse fribourgeoise. Cette task-force rassemblait les différents acteurs et actrices qui œuvrent en faveur des enfants et des jeunes (services de l'Etat, commissions et plateformes cantonales, communes, associations). Un ensemble de 48 mesures appelé « Plan de soutien jeunesse Fribourg » a été adopté pour soutenir les besoins apparus et exacerbés des jeunes et des enfants lors et à la suite de la crise sanitaire. Parmi ces mesures, 10 ont été définies comme urgentes et leur mise en œuvre est, de fait, impérative pour répondre au mandat. Le Plan de soutien se déploie sur une période de 2 ans soit de 2022 à 2023. Un budget total de 853 000 francs par an a été alloué pour les 10 mesures urgentes. La mise en œuvre des mesures est en cours et est intégrée dans les processus existants des différents services et directions concernés. La coordination de la réalisation des mesures ainsi que la rédaction d'un rapport sont sous la responsabilité du Bureau de promotion des enfants et des jeunes. Le plan financier 2022-2026 du Conseil d'Etat prévoit la pérennisation de la moitié des mesures urgentes définies dans le plan de soutien. Un rapport de mise en œuvre des mesures sera publié en 2024 et ses conclusions permettront d'évaluer si des mesures complémentaires sont nécessaires.

Le Conseil d'Etat entend les besoins et volontés exprimés par les différentes associations et prend connaissance des réflexions conduites par les personnes concernées par cette thématique, issues des mondes associatif, politique ou de la recherche, qui se sont réunies le 2 mars 2023 à l'initiative de la HETS-FR, dont l'expertise peut apporter des éléments scientifiques et factuels sur les réalités sociales. Le Conseil d'Etat comprend également qu'un repérage en amont des réalités sociales permet aux services étatiques et aux associations fribourgeoises actives sur le terrain d'anticiper les réponses sociales à apporter. Certaines d'entre elles sont aujourd'hui couvertes et les services et associations effectuent déjà un travail d'anticipation dans leurs champs d'expertise de terrain au quotidien. De nombreuses informations sont recueillies par les acteurs et actrices de terrain et transmises aux services étatiques concernés. Le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* récolte également depuis sa création en 2011 des informations sur les demandes et besoins de ses usagers et usagères qui sont une ressource importante pour le SASoc afin de déceler les sujets devant retenir l'attention et définir certaines thématiques à approfondir. Enfin, dans le cadre du rapport sur la situation sociale et la pauvreté, une convention sur la communication de données entre le Service cantonal des contributions et le Service de la statistique a été signée en

janvier 2022. Les bases statistiques de ce rapport sont désormais solides et permettent d'établir un monitoring quantitatif de la situation sociale du canton.

Le Conseil d'Etat admet toutefois qu'une meilleure coordination entre ces initiatives permettrait d'être encore plus efficace et d'assurer un monitoring en continu des réalités sociales, en mettant notamment à disposition de l'Etat des informations supplémentaires utiles à l'élaboration des politiques sociales. Cependant, et tout en reconnaissant la pertinence d'une telle approche, le Conseil d'Etat juge que l'inscription d'un observatoire des réalités sociales au sein de la LASoc serait inadéquate, dans la mesure où ces dernières vont visiblement au-delà des champs couverts par la loi en question. Un ancrage dans la LASoc signifierait limiter l'observation aux questions de précarité et de pauvreté ainsi qu'aux personnes catégorisées comme étant dans le besoin, alors que la volonté est de s'intéresser aux réalités sociales. Ces dernières concernent les publics précarisés, mais aussi les enfants, les migrant-e-s ou encore les personnes âgées afin de mieux comprendre leur situation matérielle, mais également leur situation par rapport à l'emploi, l'éducation, la santé, la mobilité, les loisirs ou tout autre domaine de leur vie, et cela qu'il s'agisse non seulement de difficultés mais aussi d'opportunités. Les réalités sociales sont donc vastes et leur observation nécessite une définition et une forme d'organisation plus souples que ce que pourrait proposer une inscription dans la LASoc.

En termes de charges de personnel, le Conseil d'Etat estime que la création d'une structure pérenne nécessiterait la création de deux postes à 80 % de collaboratrice ou collaborateur scientifique, ainsi que l'engagement de personnel administratif, à un taux d'activité de 30 %, soit un budget annuel estimé à 250 000 francs.

Dès lors, dans un premier temps, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il importe de mieux définir le périmètre des réalités sociales qu'il s'agirait de monitorer, les besoins et les réponses à apporter, ainsi que les outils adéquats à mettre en œuvre. Les travaux entrepris jusqu'ici à l'initiative de la HETS-FR méritent ainsi d'être poursuivis au sein d'une structure adéquate. Cette dernière pourrait par exemple prendre la forme d'une association autonome domiciliée à la HETS-FR et qui aurait pour but de lancer un processus exploratoire sur les réalités sociales non suffisamment couvertes en amont et d'identifier les meilleurs moyens de répondre aux besoins existant dans ce domaine. Pour cette phase exploratoire, l'engagement de personnel scientifique serait réduit et les charges de personnel ne devraient pas excéder 25 000 francs.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que la HETS-FR dispose, suite aux modifications récentes de la LHES-SO//FR et des règlements associés, d'un fonds de Ra&D pour le financement ponctuel de projets portant sur des réalités sociales spécifiques. Il ne peut s'agir toutefois d'un financement permanent.

Dans un second temps l'association pourra définir en toute liberté et autonomie de forme et de moyens la structure et le ou les outils les plus adéquats pour le suivi desdites réalités sociales, ces derniers pouvant notamment se réaliser sous la forme de mandats spécifiques confiés à la HETS-FR.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-78

Für ein ständiges Observatorium der sozialen Realitäten

Urheber/in:	Galley Liliane / Michellod Savio
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	12
Einreichung:	21.03.2023
Begründung:	21.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	22.03.2023
Antwort des Staatsrats:	26.09.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. März 2023 eingereichten und begründeten Motion stellen Grossrätin Galley und Grossrat Michellod fest, dass die aufeinanderfolgenden Krisen (Pandemie, Ukrainekrieg und Energiekrise) gewisse prekäre Lagen und psychologische Leiden ans Licht befördert haben. Vor diesem Hintergrund wurden anlässlich eines von der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) organisierten Workshops Überlegungen zur Schaffung eines kantonalen Observatoriums der sozialen Realitäten angestellt. Im Anschluss daran verlangen die Verfasserinnen und Verfasser der Motion, dass ein derartiges Observatorium gesetzlich verankert wird. Sie verlangen also, dass das Sozialhilfegesetz (SHG, SGF 831.0.1) geändert wird, indem ein Artikel eingefügt wird, der die Errichtung eines Observatoriums der sozialen Realitäten vorsieht und seine Ziele, seine Aufgaben und seine Zusammensetzung festlegt. Dieses Organ hätte die Aufgabe, zum Dialog und zur Forschung über soziale Problematiken beizutragen, und würde Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen in der Sozialarbeit tätigen Vereine, der staatlichen Stellen sowie Expertinnen und Experten der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) zusammenbringen. Durch eine permanente Überwachung der statistischen Daten würde dieses Observatorium nützliche Informationen liefern, um die öffentliche Sozialpolitik frühzeitig zu warnen, zu steuern und zu beurteilen. Dank verlässlichen Daten würde es das Observatorium ermöglichen, das Aufkommen und die Entwicklung von sozialen Realitäten und Problematiken zu beobachten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der sozialen Realitäten und der damit verbundenen Herausforderungen bewusst. Er wird von den zuständigen Dienststellen der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) regelmässig darüber informiert, und zwar insbesondere vom Kantonalen Sozialamt (KSA), das namentlich für die Verbesserung und die Harmonisierung des kantonalen Sozialhilfedispositivs zuständig ist und sich um die Koordination der Sozial- und Familienpolitik kümmert.

Der Staatsrat begrüsst zudem die Tätigkeit der 81 Freiburger Vereine, die sich in Ergänzung der staatlichen Einrichtungen bestimmter prekärer Lebens- und Arbeitssituationen annehmen und eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozioökonomischen Problemen spielen. Mit der zweiten

Ausgabe des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, die im Herbst herauskommt, wird der Staatsrat seine Analyse der Hilfen vorlegen, die von den Vereinen seit Frühjahr 2020 geleistet wurden.

Der Staatsrat ruft ferner in Erinnerung, dass er ab Beginn der Pandemie sein Augenmerk auf prekäre Situationen gelegt hat, die sich aus der Covid-19-Krise ergaben, indem er die Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19, SGF 821.40.72), verabschiedet hat. Dadurch konnten die bestehenden Partnerschaften mit Hilfswerken und Selbsthilfegruppen ausgebaut und die Hilfe bei der Verteilung von Grundbedarfsgütern und der Beratung von Menschen in prekären Lebenslagen verstärkt werden. In Umsetzung dieser Verordnung wurde die HSA-FR beauftragt, zusammen mit dem KSA eine Studie aufzustellen, die die Auswirkungen der Corona-Krise in den nächsten Monaten klärt und festlegt, mit welchen Mitteln einer Verschlechterung der armutsgefährdeten Situationen vorgebeugt werden kann. Dies soll namentlich durch eine Erhebung geschehen, die eine Einschätzung der Profile und der besonderen Bedürfnisse erlaubt, die mit der Krise aufgetreten sind. Direkt nach der Covid-19-Krise hat die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) ebenfalls bei der HSA-FR eine Studie in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen der Krise auf die benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Kanton zu dokumentieren. Der Staatsrat hat 2021 ferner den Bericht «Sofortmassnahmen» genehmigt, der von der Task Force «Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg» aufgestellt wurde, damit rasch Massnahmen aufgestellt werden können, um die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Freiburger Jugend abzufedern. Diese Task Force bestand aus den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die sich für Kinder und Jugendliche einsetzen (Dienststellen des Staats, kantonale Kommissionen und Plattformen, Gemeinden und Vereine). Ein Paket von 48 Massnahmen, «Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg» genannt, wurde geschnürt, um auf die Bedürfnisse der Jugendlichen und Kinder einzugehen, die während und nach der Gesundheitskrise zu Tage getreten oder grösser geworden sind. Zehn dieser Massnahmen wurden als dringlich eingestuft; ihre Umsetzung ist folglich zwingend, um den Auftrag zu erfüllen. Der Unterstützungsplan gilt für die Jahre 2022 und 2023 und für die zehn Sofortmassnahmen wurde ein Gesamtbudget von 853 000 Franken pro Jahr gewährt. Die Umsetzung der Massnahmen ist im Gange und wird in die bestehenden Prozesse der verschiedenen betroffenen Dienststellen und Direktionen integriert. Die Koordinierung der Massnahmen und die Ausarbeitung eines Berichts erfolgt unter der Leitung der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung. Der Finanzplan 2022-2026 des Staatsrats sieht vor, die Hälfte der im Wiederankurbelungsplan aufgestellten Sofortmassnahmen auf eine dauerhafte Basis abzustellen. Ein Bericht über die Realisierung der Massnahmen wird 2024 veröffentlicht. Gestützt auf die darin gezogenen Schlüsse wird es möglich sein, zu entscheiden, ob zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

Der Staatsrat ist sich der Bedürfnisse und Wünsche der verschiedenen Vereine bewusst. Er ist auch über die Beratschlagungen der betroffenen Personen aus dem Vereinswesen, der Politik und der Wissenschaft vom 2. März 2023 informiert. Diese haben auf Anstoss der HSA-FR stattgefunden, die dank ihrer wissenschaftlichen Expertise faktische und wissenschaftliche Elemente zu den sozialen Realitäten beisteuern kann. Der Staatsrat ist sich auch im Klaren, dass ein frühzeitiges Erkennen der sozialen Realitäten es den staatlichen Stellen und den vor Ort tätigen Freiburger Vereinen ermöglicht, rechtzeitig die nötigen sozialen Massnahmen zu ergreifen. Gewisse soziale Realitäten sind heute bereits unter Beobachtung und die Dienststellen und Vereine leisten vorausschauende Arbeit auf ihrem jeweiligen Fachgebiet. Viele Informationen werden von den

Akteuren vor Ort an die zuständigen Dienststellen weitergeleitet. Der Schalter für soziale Information und Beratung *Freiburg für alle* sammelt seit seiner Gründung im Jahr 2011 ebenfalls Informationen über die Anfragen und Bedürfnisse der Personen, die ihn aufsuchen. Diese Informationen sind für das KSA eine wichtige Quelle, um zu erkennen, welche Themen Aufmerksamkeit verlangen und welche Themen vertieft werden sollten. Im Rahmen des Berichts über die soziale Lage und die Armut wurde schliesslich im Januar 2022 eine Vereinbarung über die Weitergabe von Daten zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und dem Amt für Statistik abgeschlossen. Der Bericht basiert nun auf einer soliden statistischen Grundlage und ermöglicht ein mengenmässiges Monitoring der sozialen Realitäten im Kanton.

Der Staatsrat räumt jedoch ein, dass eine bessere Koordinierung dieser verschiedenen Aktivitäten mehr Effizienz bringen und ein kontinuierliches Monitoring der sozialen Lage ermöglichen würde. Denn so würden dem Staat namentlich zusätzliche Informationen zur Verfügung stehen, die ihm in sozialpolitischer Hinsicht nützlich wären. Doch auch wenn er den Nutzen eines derartigen Vorhabens anerkennt, hält es der Staatsrat nicht für angezeigt, ein Observatorium der sozialen Realitäten im SHG zu verankern, da es viel weiter greift als das vom Gesetz abgedeckte Anwendungsgebiet. Eine Verankerung im SHG würde bedeuten, dass sich das Monitoring auf Fragen der Armut und auf bedürftige Personen beschränkt, obwohl der Wunsch besteht, sich für die sozialen Realitäten zu interessieren. Dabei geht es nicht nur darum, die Lage der Armutsbetroffenen besser zu kennen, sondern auch der Kinder, Migrantinnen und Migranten sowie Betagten, und zwar sowohl in materieller Hinsicht als auch in Bezug auf Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Mobilität, Freizeit und alle anderen Lebensbereiche, wobei nicht nur die Schwierigkeiten, sondern auch die Chancen betrachtet werden. Die sozialen Realitäten sind ein weites Gebiet und ihr Monitoring erfordert eine breitere Definition und eine flexiblere Organisation als eine Verankerung im SHG ermöglichen würde.

Was den Personalaufwand betrifft, geht der Staatsrat davon aus, dass für die Schaffung einer permanenten Struktur zwei wissenschaftliche Mitarbeitende zu 80 % sowie Verwaltungspersonal im Umfang von 30 % angestellt werden müssen. Das entsprechende Budget wird auf 250 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es zunächst wichtig ist, den Umfang der zu beobachtenden sozialen Realitäten, die Bedürfnisse und die zu ergreifenden Massnahmen sowie die geeigneten Instrumente besser zu definieren. Die bisher unter der Leitung der HSA-FR durchgeführten Arbeiten verdienen es, im Rahmen einer geeigneten Struktur fortgesetzt zu werden. Diese könnte beispielsweise die Form eines in der HSA-FR domizilierten eigenständigen Vereins annehmen und hätte zum Ziel, einen Prozess zur Sondierung der sozialen Realitäten zu lancieren, die noch ungenügend beobachtet werden, und die besten Mittel zu bestimmen, um die Bedürfnisse auf dem Gebiet abzudecken. Für diese Sondierungsphase braucht es noch nicht viel wissenschaftliches Personal, so dass der Personalaufwand höchstens 25 000 Franken betragen sollte.

In diesem Zusammenhang weist der Staatsrat darauf hin, dass die HSA-FR seit den jüngsten Änderungen des HES-SO//FRG und der zugehörigen Reglemente über einen aF&E-Fonds für die punktuelle Finanzierung von Projekten verfügt, die sich mit spezifischen sozialen Realitäten befassen. Es handelt sich jedoch nicht um eine dauerhafte Finanzierung.

Zu einem späteren Zeitpunkt könnte der Verein frei und selbstständig die Form und die Mittel der Struktur und der Instrumente definieren, mit denen diese sozialen Realitäten künftig beobachtet werden, etwa indem der HSA-FR spezifische Aufträge erteilt werden.

Der Staatsrat empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.



Rapport 2023-DEEF-34

31 octobre 2023

Parcs photovoltaïques dans les Préalpes

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2022-GC-126 Christian Clément / Hubert Dafflon - Parcs photovoltaïques dans les Préalpes.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque	2
3	Position du Conseil d'Etat	3
4	Conclusion	3

1 Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions de droit matériel relatives au droit de la construction hors de la zone à bâtir relèvent exclusivement de compétences fédérales et non cantonales. En ce qui concerne les installations solaires, l'article 18a al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT : RS 700) en vigueur délimite de façon complète le champ d'application – direct – du droit fédéral et la marge de manœuvre dont dispose le législateur cantonal en la matière.

Le Conseil d'Etat rappelle également un principe ancré dans le plan directeur cantonal : « Mettre en place les panneaux solaires dans l'environnement bâti moyennant une bonne intégration des installations et la prise en compte adéquate des sites et bâtiments protégés ». En outre, sur la base du plan sectoriel de l'énergie élaboré en 2017 par le Service de l'énergie, il relève que l'équipement d'installations solaires sur les bâtiments existants et à construire, ainsi que sur les infrastructures existantes permettrait à lui seul d'atteindre les objectifs de politique énergétique.

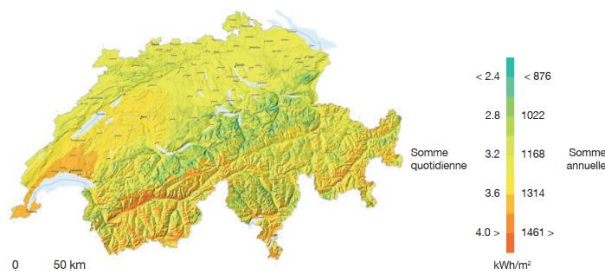
2 Analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque

Une nouvelle analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque (solaire PV) réalisée par le bureau NET Nowak Energie & Technologie SA (janvier 2023) pour le canton fait ressortir un potentiel bien supérieur à 2'000 GWh disponible sur les bâtiments, les infrastructures et les surfaces au sol en zones à bâtir non valorisées. Des analyses complémentaires sont d'ailleurs en cours au sein des services concernés de l'Etat afin de définir plus précisément les surfaces au sol exploitables et prioritaires dans ce contexte.

Sur la base de l'étude susmentionnée, le Conseil d'Etat a finalement adopté, fin août 2023, la stratégie solaire PV qu'il entend mettre en œuvre dans les années à venir¹. Elle fait notamment ressortir les différents champs d'application où le solaire PV pourrait être développé, redéfinit les objectifs du canton dans ce domaine, et liste une série de mesures à mettre en œuvre dans les années à venir afin de pouvoir les concrétiser.

S'agissant spécifiquement du solaire dans les Préalpes, objet du postulat, les points suivants doivent être relevés :

- La consommation d'électricité dans le canton se situe actuellement à environ 1'800 GWh par an, et est déjà actuellement couverte pour près d'un tiers par des ressources indigènes et renouvelables ;
- Les besoins futurs en électricité sur l'ensemble de l'année pourraient atteindre sensiblement plus de 2 100 GWh d'ici 2050, selon les projections en lien avec la stratégie énergétique 2050 de la Confédération ;
- La production solaire PV dans le canton peut être essentiellement réalisée durant le semestre d'été (entre 70 et 75%). Par ailleurs, comme démontré sur la carte ci-après, le rayonnement solaire dans nos Préalpes n'est pas comparable à celui des Alpes, et en particulier en Valais dans les Grisons.



¹ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-09/strategie-photovoltaique-etat-de-fribourg.pdf>

-
- d) La stratégie solaire PV du canton a comme objectif une production totale de 600 GWh en 2035 au moyen de cette ressource, et 1'300 GWh en 2050, permettant ainsi, en complément des capacités de production existantes et à encore déployer, une sécurité d'approvisionnement en électricité durant le semestre d'été et un apport non négligeable pour le semestre d'hiver ;
 - e) Le mix électrique du canton pour le semestre d'hiver devra toutefois impérativement encore composer avec d'autres sources de production d'électricité pour une quantité d'énergie estimée finalement entre 500 et 600 GWh, disponible d'ici 2035;
 - f) Le rendement économique des installations projetées dans les Alpes n'est à ce jour pas encore assuré, malgré une participation importante de la Confédération pouvant atteindre jusqu'à 60% des investissements ; le raccordement au réseau de transport et son éventuel renforcement relatif aux puissances injectées en sont les raisons principales.

3 Position du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, il est évident que le développement des ressources énergétiques doit être concentré dans les champs d'application les plus favorables et minimiser autant que possible les impacts sur le territoire. C'est pourquoi, dans sa stratégie, il entend prioriser l'implantation du solaire PV sur les bâtiments et les infrastructures existantes (priorité 1), ainsi qu'au sol, en zone à bâtir, sur certaines surfaces qui s'y prêteraient particulièrement (priorité 2). En combinant déjà ces champs d'application, l'objectif de produire 1.3 TWh d'électricité solaire d'ici 2050 est tout à fait réaliste. S'agissant spécifiquement de l'implantation du solaire PV monté au sol, en zone à bâtir, un groupe de travail réunissant les services concernés de l'Etat a été constitué afin de préciser le cadre d'application.

4 Conclusion

Le Conseil d'Etat tient compte ici du fait que les objectifs de développement du solaire PV peuvent être atteints sans élargir les priorités à des zones où l'implantation d'installations solaires pourrait avoir des impacts sensiblement plus conséquents, par exemple sur la biodiversité, le paysage et/ou l'acceptation sociétale. Il convient également de considérer les projets-pilotes qui pourraient être menés dans d'autres domaines, en fonction notamment de l'évolution du droit fédéral.

En conclusion, tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le développement du solaire PV dans nos Préalpes ne doit pas être considéré comme une priorité. Il en va de même pour le solaire PV flottant, respectivement la pose d'infrastructures sur les plans d'eau, ou pour l'agrivoltaïsme, sauf si la culture peut nécessiter une protection/couverture, par exemple par des serres, ou si elle permet d'assurer ou de renforcer les rendements agricoles.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport qui inclut la stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg ci-annexée.

Annexe

Stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg

Stratégie photovoltaïque Etat de Fribourg

—
Août 2023



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF
Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

Table des matières

Résumé	5
Préambule	7
Situation actuelle	8
Evolution des marchés et technologies	8
Potentiel	10
Cadre légal et instruments d'encouragement	12
Champs d'application	14
PV intégré aux bâtiments	14
PV intégré aux infrastructures	16
PV monté au sol en zone à bâtir	18
Agri-PV	19
PV alpin	20
PV flottant	21
Résumé et matrice décisionnelle concernant les champs d'application	22
Objectifs	23
Mesures	25
Exemplarité de la collectivité publique	26
Mesures de communication et de formation	27
Mesures juridiques au niveau des dispositions légales	28
Mesures de soutien financier	29
Mesures de soutien au développement technologique	30
Abréviations	31

Résumé

Le solaire photovoltaïque (ci-après : solaire PV) connaît un développement particulièrement dynamique et est perçu comme un élément essentiel du futur système d'approvisionnement énergétique en Suisse, au même titre que l'hydraulique et l'éolien s'agissant également de la production d'électricité. Son potentiel est important et, proportionnellement aux objectifs fédéraux inscrits dans les perspectives énergétiques 2050+, le canton de Fribourg peut raisonnablement atteindre une production d'électricité annuelle de 0,6 TWh d'ici 2035 et de 1,3 TWh d'ici 2050. Pour ce faire, la production d'électricité solaire annuelle, essentiellement réalisée durant le semestre d'été, devra être triplée d'ici 2035 et augmentée d'un facteur de 6,5 d'ici 2050. Cette évolution requiert la mise en place d'une stratégie de développement de cette ressource tenant compte des nombreuses solutions d'implantation potentiellement réalisables.

De l'étude détaillée réalisée dans le canton¹, il ressort différents champs d'application où le solaire PV pourrait potentiellement être développé : intégré aux bâtiments et/ou aux infrastructures, monté au sol, combiné à l'exploitation agricole (agri-PV), implanté dans le contexte alpin ou sur des plans d'eau.

Toutefois, après analyse de chacun des champs d'application, tenant compte de nombreux paramètres (notamment le potentiel de production, les aspects environnementaux, la rentabilité), l'étude met clairement en évidence que la priorité doit être donnée à l'implantation du solaire PV intégré sur les bâtiments et les infrastructures (priorité 1). En combinant ces deux champs d'application avec un certain nombre d'installations pouvant être montées au sol dans des zones peu impactées (priorité 2), l'objectif de produire 1.3 TWh d'électricité solaire d'ici 2050 est tout à fait réaliste.

En outre, la complexité d'un déploiement du solaire PV dans les autres champs d'application, sur les plans technique, économique, juridique, environnemental et sociétal, les repoussent logiquement en priorité 3. Dès lors, partant de ce constat, le Conseil d'Etat estime que le développement du solaire PV dans le canton doit autant que possible limiter les impacts sur le territoire, et se concentrera donc uniquement dans les champs d'application les plus favorables, soit ceux se situant en priorité 1 et 2. Ce positionnement confirme finalement la ligne définie par le plan directeur cantonal pour le développement du solaire PV.

¹ NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Pour atteindre l'objectif ambitieux de 0.6 TWh/an d'électricité solaire d'ici 2035, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre un plan de mesures comprenant en premier lieu l'exemplarité de l'Etat et des communes, ainsi qu'un accent particulier sur l'information, la sensibilisation et la formation. Des adaptations de bases légales seront apportées, en tenant également compte de l'évolution du cadre législatif fédéral. Il entend aussi soutenir la réalisation du solaire PV par des aides financières, par exemple lorsque les bâtiments subissent des travaux de rénovation, pour les réalisations en façade et les projets pilotes. Ce paquet de mesures, qui s'inscrit en cohérence avec les objectifs du Plan Climat cantonal, se concrétisera progressivement dès 2023.

La situation actuelle et les objectifs quantitatifs pour le canton de Fribourg se résument de la manière suivante:

2022



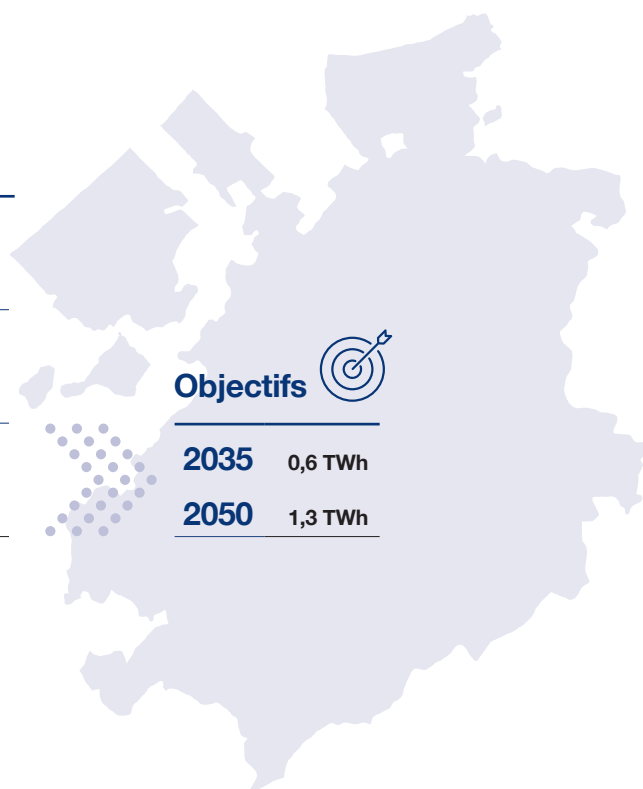
Consommation électrique 1,8 TWh



Part d'électricité solaire 11%



Production d'électricité solaire 0,2 TWh



Préambule

Le solaire photovoltaïque est un des piliers de la stratégie énergétique 2050 et devra atteindre des objectifs très ambitieux d'ici à 2050.

De plus, en raison de la crise énergétique qui a commencé en 2022 et mis en lumière des craintes sur la sécurité d'approvisionnement, tout le secteur du photovoltaïque est en pleine ébullition.

La stratégie photovoltaïque de l'Etat de Fribourg, qui se base en grande partie sur le rapport de la société Nowak Energie & Technologie SA², doit permettre dans ce contexte de :

-
- > Présenter la situation actuelle du photovoltaïque en Suisse et dans le canton de Fribourg

 - > Présenter les champs d'application et les potentiels existants

 - > Préciser les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'Etat de Fribourg

 - > Enoncer les mesures que le Conseil d'Etat entend mettre en oeuvre dans les années à venir pour atteindre les objectifs de développement du solaire PV.

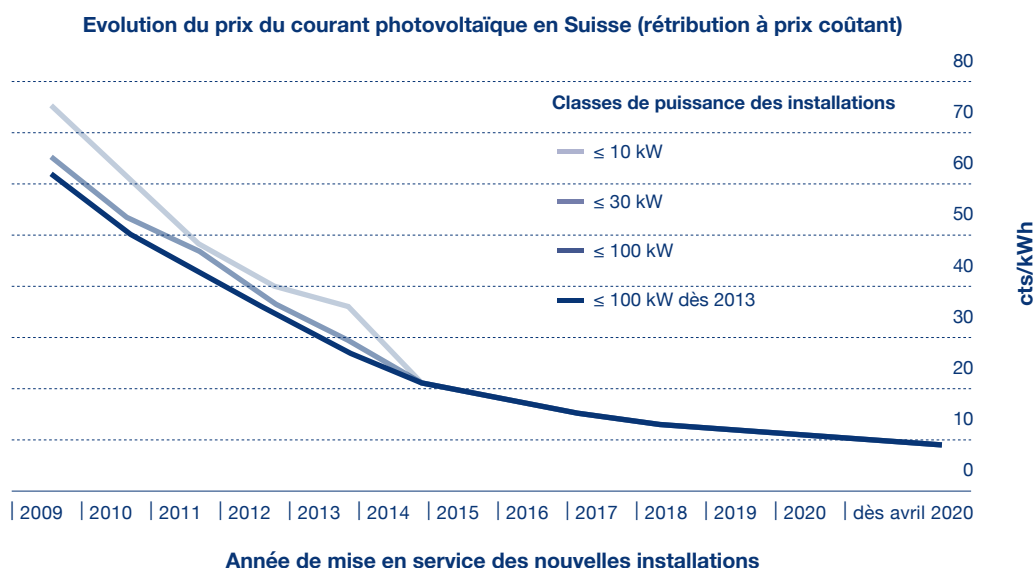
² Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, NET Nowak Energie & Technologie SA, 01.2023

Situation actuelle

Evolution des marchés et technologies

Le marché photovoltaïque se développe de manière très dynamique. Les centrales solaires de grande taille et la multiplication des projets ont permis de réaliser des économies d'échelle dans le secteur photovoltaïque global. Les prix des systèmes photovoltaïques et du courant solaire ont été divisés par un facteur de 4 à 5 au cours des années 2010 (voir figure ci-bas), rendant cette technologie compétitive dans bien des domaines. Aussi, le photovoltaïque est devenu le mode de production d'électricité le meilleur marché dans une grande partie du monde.³ Les capacités installées annuellement ont été multipliées par 10 au cours des années 2010 aux niveaux national et mondial.⁴

Graphique 3.1a: Evolution du prix du courant photovoltaïque à travers les taux de rétribution fixés par la Confédération.⁵



En Suisse, la croissance concerne tous les segments (villas, immeubles résidentiels, bâtiments industriels, commerciaux et agricoles etc.) et la très grande majorité des installations solaires photovoltaïques est réalisée sur les toitures. La production d'électricité solaire en 2022 est estimée à près de 4 TWh pour la Suisse,⁶ ce qui présente 7% de la consommation d'électricité totale (57 TWh⁷). Dans le canton de Fribourg, les installations solaires photovoltaïques couvrent aujourd'hui plus de 10% de la consommation d'électricité (0,2 TWh pour une consommation totale de 1,8 TWh)⁸

³ La compétitivité et les coûts de production dépendent, entre autres, des types de systèmes réalisés, des investissements nécessaires et des ressources disponibles (irradiation solaire, vent, hydrologie, géothermie, biomasse etc.). Sources: International Energy Agency, World Energy Outlook 2022, November 2022; SolarPower Europe, Global Market Outlook for Solar Power 2021-2025, July 2021; Fraunhofer ISE, Stromgestehungskosten erneuerbare Energien, Juni 2021; International Renewable Energy Agency, Renewable Power Generation Costs in 2021, 2022

⁴ International Energy Agency Photovoltaic Power Systems Program, Trends in Photovoltaic Applications 2020, 2021

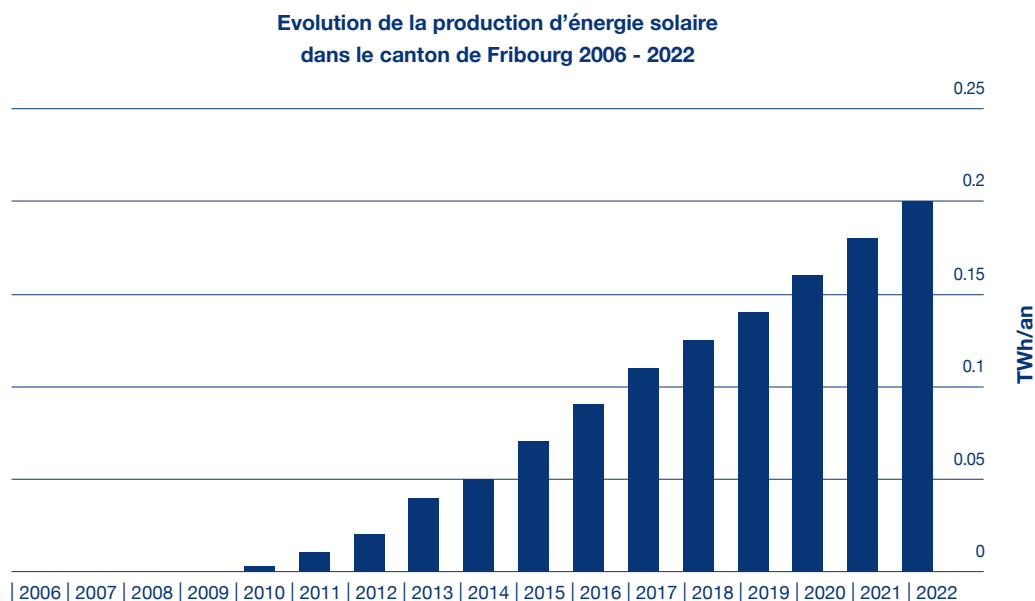
⁵ Les courbes s'arrêtent pour les petites installations (2-10 kW) et les installations de taille moyenne (10-30 kW) en 2013/2014 car la rétribution à prix coûtant du courant injecté a été remplacée par la rétribution unique. Sources des données: Ordonnance fédérale sur l'énergie et Ordonnance fédérale sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables

⁶ Swissolar, Fiche technique – Photovoltaïque, décembre 2022

⁷ Office fédéral de l'énergie (OFEN)/energeia plus, Bilan électrique de la Suisse, communiqué 9 février 2023

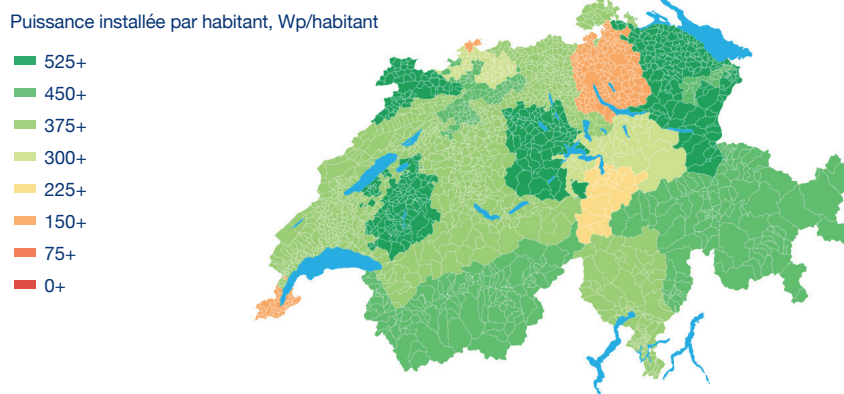
⁸ Estimation basée sur: Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1^{er} décembre 2022)

Graphique 3.1b: Evolution de la production d'électricité solaire annuelle dans le canton de Fribourg pour la période 2006 à 2022. Calcul et estimation sur la base du SdE et VESE (pvpower.ch)⁹



Fribourg fait également partie des cantons ayant le plus fort développement d'installations solaire photovoltaïque en Suisse :

Carte 5: Puissance installée (en W) par habitant dans les cantons. Source: VESE (pvpower.ch), état 1^{er} décembre 2022



En outre, le progrès de la technologie photovoltaïque est remarquable à tous les niveaux, des composants aux systèmes avançant des solutions et applications intéressantes. La charge écologique de l'électricité solaire est faible en comparaison à d'autres modes de production électrique.¹⁰ Le rendement moyen d'un module commercial a atteint 20%, augmentant d'environ 0,5%_{abs} d'année en année.¹¹ Une gamme de produits toujours plus variés et performants (modules bifaciaux, colorés, à taille variable, s'intégrant également dans les façades et infrastructures etc.) permet de réaliser des systèmes adaptés aux différentes situations. Ce progrès peut et doit soutenir les développements en cours, en proposant des solutions individuelles s'intégrant au bâti et en contribuant à l'électrification et la décarbonation du système énergétique.

⁹ Calcul et estimation basés sur: Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg, Rapport 2015-2020 - Stratégie énergétique Etat de Fribourg, septembre 2021; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1er décembre 2022)

¹⁰ SuisseEnergie, brochures Vive le vent d'hiver, p23 (805.240.F) et Batteries stationnaires dans les bâtiments, p25 (805.091.F)

¹¹ Fraunhofer ISE, Photovoltaics Report, 21 February 2023

Potentiel

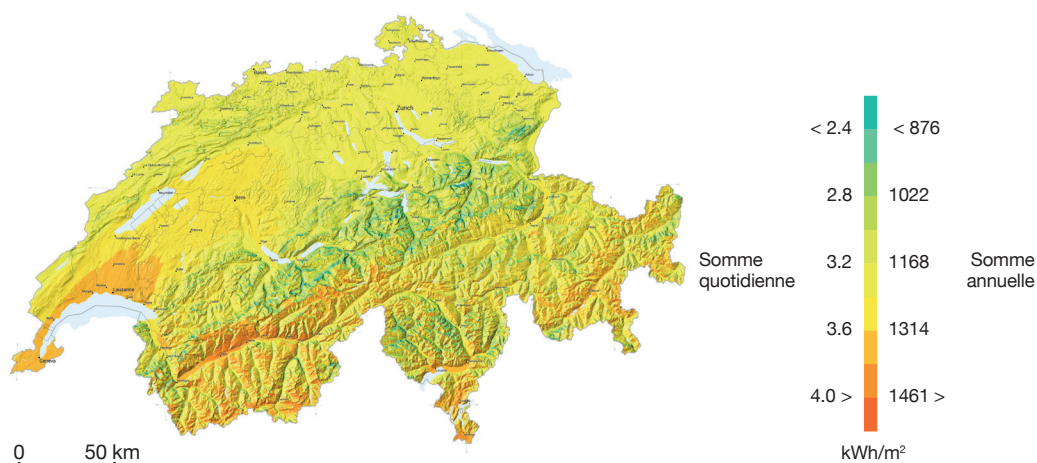
Dans le canton de Fribourg, le photovoltaïque intégré uniquement au bâti représente à lui seul un potentiel de production d'électricité solaire de près de 2 TWh par année.¹² Avec une production d'électricité solaire d'environ 0,2 TWh en 2022, ce potentiel est encore largement sous-exploité dans le canton de Fribourg. Considérant la consommation actuelle d'électricité d'environ 1,8 TWh et son augmentation prévisible d'environ 20% d'ici 2050 en raison de l'électrification en cours dans différents domaines (chauffage, mobilité etc.), le potentiel du photovoltaïque est particulièrement important dans le mix de production, avec l'hydraulique, l'éolien, la biomasse et éventuellement la géothermie profonde à long terme, pour garantir l'approvisionnement électrique du canton.

Le potentiel photovoltaïque intégré au bâti de près de 2 TWh par année se trouve sur les toitures (environ 1,6 TWh par année), les façades (environ 0,3 TWh par année) et les infrastructures. Des installations sur les surfaces libres (souvent dites « installations isolées ») – le PV monté au sol en zone à bâtir, le PV alpin, l'agri-PV et le PV flottant – pourraient représenter un potentiel théoriquement grand. Toutefois, les analyses de potentiel spécifiques à ces domaines sont manquantes pour le canton de Fribourg.

Le canton de Fribourg connaît un niveau d'ensoleillement relativement bon :

Moyenne à long terme de la somme quotidienne/annuelle, période 1994-2018

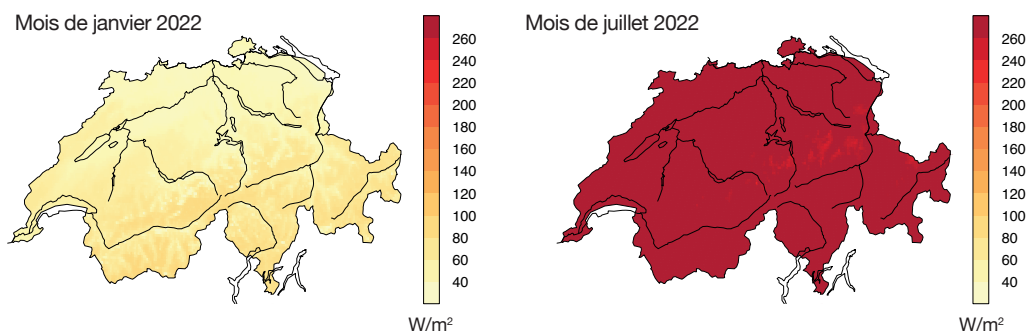
Carte 3.2: Energie solaire irradiée sur une surface horizontale (en kWh par m²) par année. Source: Global Solar Atlas



Il est aussi important de relever une différence très importante entre l'ensoleillement d'été et celui d'hiver, comme le démontre les cartes de MeteoSwiss ci-après.

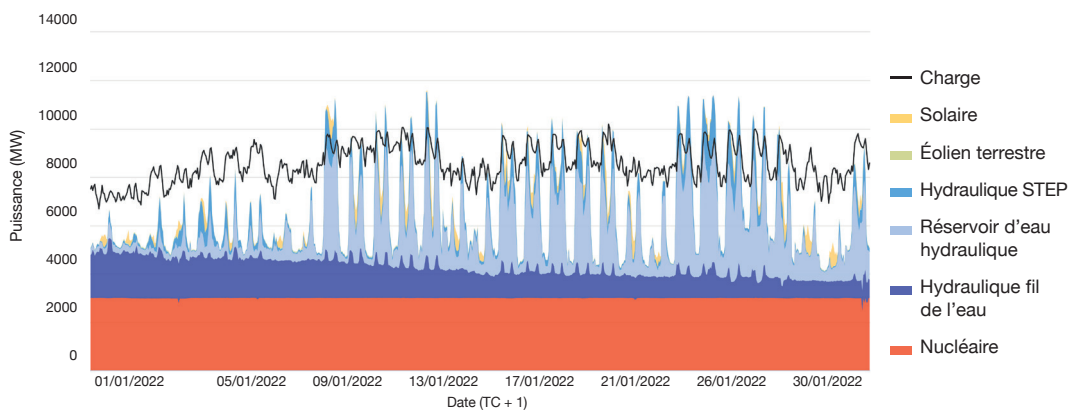
¹² NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Rayonnement solaire global en W/m². Source: Météo-Suisse

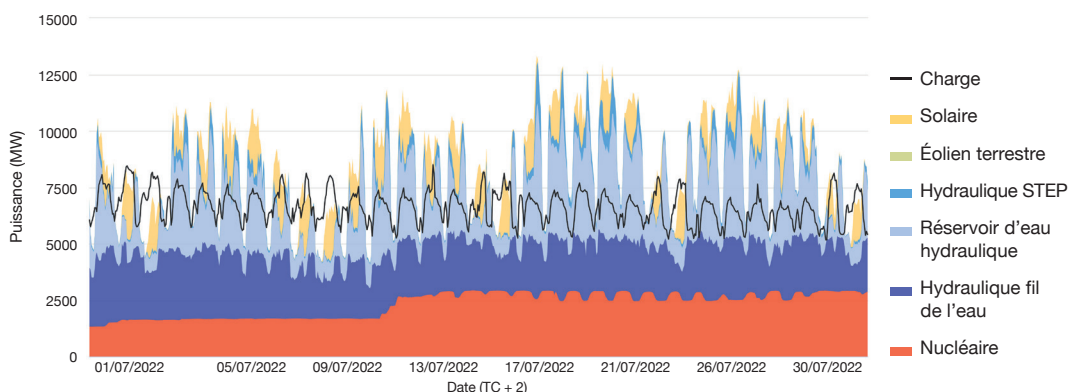


En ce qui concerne la production de courant solaire des systèmes photovoltaïques installés, celle-ci est réalisée à 73% au cours du semestre d'été et à 27% au cours du semestre d'hiver (état 2021).¹³ S'il convient d'exploiter le potentiel en favorisant une production maximale sur les toits disponibles et en misant sur les façades et les infrastructures qui, de par leur nature, ont une inclinaison importante et plus favorable pour la production d'électricité en hiver, il ne faut pas perdre de vue que la Suisse exporte déjà une partie de sa production d'électricité durant le semestre d'été et doit importer entre 0 et 10 TWh durant le semestre d'hiver en fonction de nombreux facteurs tels que la météo, l'hydraulique, l'activité économique, etc. Par conséquent, la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays devra prendre en compte un mix de production et de stockage permettant de disposer durant toute l'année de capacités suffisantes, en considérant également la sortie progressive du nucléaire programmée selon la stratégie énergétique 2050 de la Confédération.

Production publique nette d'électricité en Suisse en Janvier 2022. Source: Swiss Energy Charts



Production publique nette d'électricité en Suisse en Juillet 2022. Source: Swiss Energy Charts



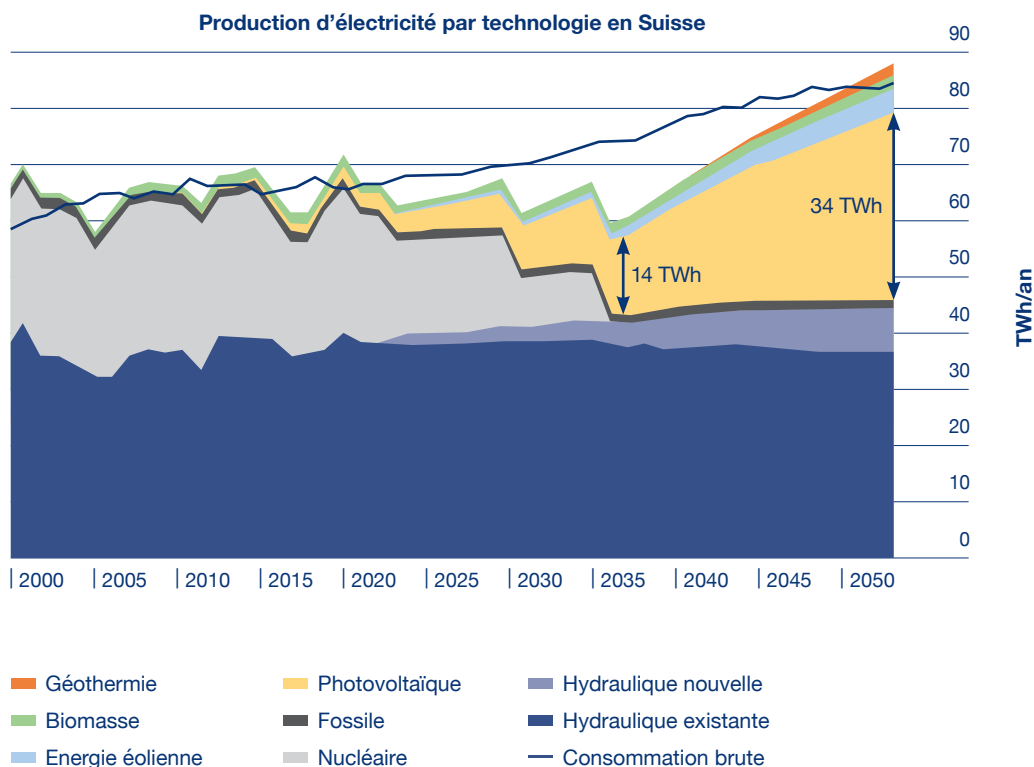
¹³ EnergieSchweiz, «Studie Winterstrom Schweiz» - Was kann die heimische Photovoltaik beitragen?, 25. Januar 2021

Cadre légal et instruments d'encouragement

Le cadre légal est en évolution constante ces dernières années en Suisse.¹⁴ De plus, de nombreuses modifications légales en préparation dans le domaine de l'énergie, de l'électricité et de l'aménagement du territoire devraient encore faciliter, simplifier mais aussi clarifier et mieux orienter le développement du photovoltaïque. Le Conseil fédéral a fixé des valeurs cibles contraignantes pour la production d'électricité annuelle issue d'énergies renouvelables, énergie hydraulique non comprise, pour 2035 et 2050 (17 TWh resp. 39 TWh dont 14 TWh resp. 34 TWh pour la production de courant solaire).

¹⁵Des objectifs encore plus ambitieux pourraient être décidés dans les mois et les années à venir. Le photovoltaïque sera ainsi un élément-clé pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques 2050 de la Confédération. Ces objectifs se reflètent dans les perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération. Le graphique ci-bas montre que, au niveau de la production d'électricité annuelle, le photovoltaïque «compense» la part nucléaire à terme.

Graphique 3.3: Evolution de la production d'électricité annuelle par technologie selon les perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération.



¹⁴ Dans le cadre de mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité en hiver, la loi fédérale sur l'énergie a été modifiée le 30 septembre 2022 en édictant notamment des mesures transitoires pour les grandes installations PV (art. 71a).

¹⁵ Loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité) (Projet), 18 juin 2021

Les instruments et mesures d'encouragement, promotion et soutien ont évolués ces dernières années en Suisse. La rétribution unique, également en constante évolution, est devenue l'instrument financier principal. L'obligation de reprise et de rétribution ainsi que la consommation propre/le regroupement dans le cadre de la consommation propre (RCP) proposent, à la base, un cadre plus ou moins favorable selon les tarifs de reprise appliqués, le profil énergétique et la complexité d'un projet photovoltaïque individuel ou RCP. Ce train de mesures avec une compétitivité photovoltaïque croissante a été favorable jusqu'à ce jour au déploiement du photovoltaïque en Suisse et dans le canton de Fribourg.

Champs d'application

Le photovoltaïque s'est fortement développé et diversifié ce qui le rend intéressant pour de multiples applications au potentiel et au profil différents. Les différents champs d'application n'étant pas toujours clairement délimités dans la littérature, il a été choisi de distinguer les installations intégrées au bâti (bauwerk integrierte Anlagen) des installations placées sur des surfaces libres (Freiflächenanlagen). Sur cette base, les 6 champs d'application abordés ci-après se classent soit dans la première catégorie (PV intégré aux bâtiments et PV intégré aux infrastructures) soit dans la deuxième catégorie (PV monté au sol en zone à bâtir, Agri-PV, PV Alpin et le PV flottant).

PV intégré aux bâtiments

Le PV intégré aux bâtiments est bien établi en Suisse avec les premiers systèmes déjà réalisés il y a 40 ans. Il comprend les installations véritablement intégrées au bâtiment, remplaçant des parties de l'enveloppe du bâtiment (p.ex. revêtement de façade, couverture de toiture), et les installations ajoutées au bâtiment sans en altérer la structure. Le PV intégré aux bâtiments a connu un déploiement impressionnant ces dernières années. La procédure liée aux installations solaires intégrées aux bâtiments est régie essentiellement dans la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 18a) et son Ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 32a et 32b) et dans le Règlement d'exécution de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg (art. 85).

Photos 4.1a-c: Des milliers d'installations photovoltaïques ont été montés sur les toits dans le canton de Fribourg ces dernières années. Sources: NET SA



La plus grande partie des installations solaires est réalisée sur les **toits** des bâtiments, profitant des produits (modules, systèmes de montage etc.) adaptés à tous les types de toitures.

Les **façades** sont également propices à l'utilisation solaire et particulièrement intéressantes en cas de nouvelles constructions et rénovations qui offrent des synergies cruciales. Pourtant, sur les 46'416 systèmes solaires installés en 2020 et 2021 en Suisse, seulement 188 installations en façades (ou avec un angle de 75° à 90°) ont été réalisées, soit à peu près une installation en façade sur un total de 250!¹⁶ Les installations solaires (quasi) verticales proposent un profil de production d'électricité intéressant sur le plan diurne et annuel, i.e. favorisant une répartition de la production tout au long du jour et une part plus élevée de la production hivernale.

Photo 4.1d: Installation photovoltaïque intégrée aux façades à Domdidier (FR).
Source: NET SA



Les installations photovoltaïques sur les **bâtiments protégés et dans les sites protégés** doivent remplir des exigences d'intégration accrues, selon le degré de protection et la situation, tenant compte de l'intégration, de la géométrie du toit, de ses proportions, de son orientation et de sa matérialité.¹⁷ La gamme de produits et de solutions est devenue large pour concilier ces différents aspects.

Photos 4.1e+f: Modules adaptés pour une meilleure intégration visuelle dans les bâtiments, exemples à Ecuwillens (FR) et Jetschwil (FR). Source: BFE-Magazin energieaplus et NET SA



¹⁶ Office fédéral de l'énergie (OFEN), Statistiques de l'énergie solaire, Année de référence 2020, 13 juillet 2021 ; Office fédéral de l'énergie, Statistiques de l'énergie solaire, Année de référence 2021, 14 juillet 2022

¹⁷ Etat de Fribourg, Directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques, Octobre 2015

Les coûts d'installation sont compétitifs notamment grâce aux instruments d'encouragement disponibles au niveau national. Les techniques sont bien développées et des solutions sont proposées pour répondre aux diverses exigences esthétiques et environnementales (p.ex. architecture, toit plat végétalisé). Le photovoltaïque est plutôt bien accepté par la société. Le potentiel de production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg est estimé à 1,6 TWh par an (pour les toits) respectivement à 0,3 TWh par an (pour les façades). Seule une petite partie des surfaces aptes est aujourd'hui utilisée pour la production d'électricité solaire (actuellement 0,2 TWh par an).

PV intégré aux infrastructures

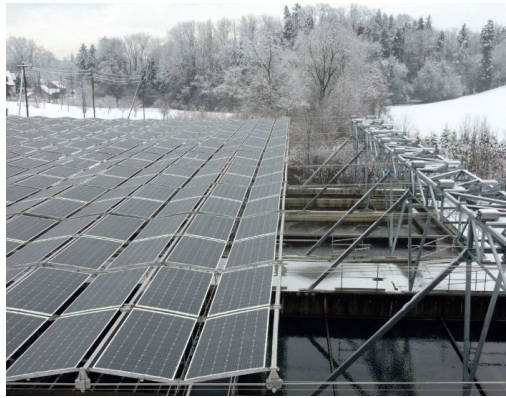
Le PV intégré aux infrastructures n'est pas un phénomène nouveau en Suisse. De nombreuses catégories d'infrastructures (parkings, murs anti-bruit, auvents et galerie de route, toits/marquises de quai, murs de barrage, stations d'épuration des eaux usées, paravalanches et des surfaces comme les talus le long des routes etc.), présentent des surfaces considérables dont seulement une petite partie s'avère économiquement pertinente dans les conditions-cadres actuelles. Il convient donc d'identifier et d'exploiter ce potentiel dont le plus grand volume devrait correspondre aux aires de stationnement sur le territoire fribourgeois. Bien intégrées aux infrastructures, les installations présentent les mêmes avantages que le PV intégré aux bâtiments (aspects écologiques/ environnementaux, acceptabilité sociale). Il n'y a pas d'étude spécifique réalisée dans le canton de Fribourg mais le potentiel peut néanmoins être estimé à approximativement 0,05 – 0,1 TWh sur la base d'autres analyses!¹⁸ En ce qui concerne les installations solaires hors zone à bâtir, l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c) précise qu'elles doivent former une unité visuelle avec des constructions ou des installations dont l'existence légale à long terme est vraisemblable.

Photo 4.2a: Parking solaire au centre commercial à Aigle (VD) avec une production de 1,8 GWh/an. Source: Romande Energie



¹⁸ EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021 ; Interface, Konzept für einen stärkeren Zubau von grossen Solarstromanlagen auf Dachflächen und Infrastrukturanlagen im Kanton Thurgau, November 2021

Photos 4.2b+c: Plusieurs stations d'épuration sont dotées d'un toit solaire pliable comme la STEP à Esslingen (ZH). Dans le canton de Fribourg, une marquise est équipée d'une installation solaire à la gare de Pensier. Sources: dhp et Climkit



PV monté au sol en zone à bâtir

Le PV monté au sol en zone à bâtir représente les installations PV montées au sol¹⁹ sur des terrains non valorisés ou non valorisables. Le nombre de grandes installations photovoltaïques montées au sol est actuellement limité en Suisse. Le PV monté au sol présente pourtant le champ d'application le plus important dans de nombreux pays. Les projets réalisés en Suisse se trouvent principalement dans les aires d'activités industrielles et commerciales faisant partie des zones à bâtir.

Une généralisation des installations « sur les champs » suscite des réserves à plusieurs titres. Il n'y a que peu d'expérience et d'études en Suisse en la matière (à quelques exceptions près comme le parc solaire du Mont Soleil). Quelques tendances peuvent toutefois être esquissées. L'acceptabilité sociale dépend(ra) surtout de l'impact paysager et de la pertinence de ces installations au vu du potentiel disponible sur le bâti. Les coûts d'installation sont en principe compétitifs. Les milieux écologiques particulièrement sensibles (sites marécageux, réserves, biotopes etc.) peuvent être exclus d'office sans réduire considérablement le potentiel théoriquement élevé. Le potentiel du PV monté au sol dépendra essentiellement des choix politiques et des conditions-cadres à définir. Il n'y a pas de concept territorial solaire dans le canton de Fribourg qui aurait identifié les secteurs les plus propices pour le PV monté au sol. Théoriquement, des parcs solaires pourraient être définis dans des zones spéciales. La position adoptée par la Confédération concernant les (grandes) installations photovoltaïques isolées du 3 juillet 2012 explique que ces installations sont impérativement réglementées dans des plans d'affectation et devraient, dans les cas exceptionnels où elles sont envisagées, être traitées dans le plan directeur cantonal. Cette position est actuellement en discussion au niveau fédéral, au même titre que les installations alpines et agricoles.

Photo 4.3: Centrale solaire montée au sol de 6 MW à Payerne (VD), mise en service en septembre 2015.
Source: NET SA



¹⁹ Une définition de ce que l'on entend par installations montées au sol sera apportée dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les services de l'Etat concernés.

Agri-PV

L'agri-PV est – normalement – un système étagé qui combine l'exploitation agricole et l'infrastructure photovoltaïque. L'agri-PV est un secteur en pleine expansion depuis quelques années dans de nombreux pays. En Suisse, seules quelques installations agri-PV existent, servant à des fins expérimentales et de recherche. Le potentiel de l'agri-PV n'a pas encore été analysé de manière détaillée pour le canton de Fribourg. Le potentiel proportionnellement estimé pour le canton de Fribourg sur la base d'une étude suisse²⁰ soutenue par l'Office fédéral de l'agriculture se monte à 0,02 – 0,03 TWh/an sur les cultures pérennes, 3,4 TWh/an sur les grandes cultures et de 0,5 TWh/an sur les prairies permanentes. La base légale se trouve dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c) et précise que l'agri-PV doit, dans une partie du territoire peu sensible, présenter des avantages pour la production agricole. Sur les surfaces agricoles, l'agri-PV doit conduire à un rendement en nature plus élevé dans la production végétale. Des projets utiles à des fins de recherche et d'expérimentation sont possibles. Au niveau fédéral, des débats politiques sont en cours concernant l'assouplissement des critères d'admissibilité et les paiements directs à accorder également dans le contexte d'une exploitation agricole combinée avec la production de courant.

Photos 4.4a+b: Projet agri-PV d'expérimentation en Allemagne (à gauche) et projet pilote agri-PV à Conthey en Valais (à droite). Sources: Fraunhofer ISE et Agroscope



²⁰ Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Machbarkeitsstudie Agri-Photovoltaik in der Schweizer Landwirtschaft, September 2022; Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022 – pour les données sur les surfaces agricoles brutes

PV alpin

Le PV alpin a refait surface en particulier dans le contexte des mesures pour assurer l’approvisionnement en électricité pendant l’hiver. Il s’agit essentiellement de PV monté au sol situé dans les Alpes à une altitude de 1’500 à 2’500m. Quelques installations de taille modeste existent en Suisse, certaines déjà depuis 30 ans. Le PV alpin devrait coûter à peu près trois fois plus cher que le PV intégré aux grands bâtiments – un désavantage en partie compensé par le profil caractéristique d’une production annuelle et hivernale bien au-dessus de la moyenne suisse. La Confédération a, tout récemment, introduit une rétribution unique spécifique dite « alpine », pour une durée limitée, allant jusqu’à 60% des coûts d’investissement ainsi qu’un bonus « altitude \geq 1’500 m » pour les installations hors zones à bâtir et hors bâtiments. L’impact écologique et environnemental doit encore être analysé pour le contexte alpin. L’impact paysager est considérable ce qui devrait se répercuter sur l’acceptabilité sociale. Le potentiel du PV alpin dépend fortement des sites géographiques et de l’infrastructure de raccordement au réseau électrique. Selon une étude toujours en cours et menée par l’Association des entreprises électriques suisses, le potentiel principal se situe dans les cantons du Valais et des Grisons.²¹ À ce jour, il n’existe aucune étude spécifique sur le sujet et aucun site potentiel n’a été confirmé dans le canton de Fribourg. La Loi fédérale sur l’énergie modifiée le 30 septembre 2022 (art. 71) définit les mesures urgentes visant à assurer rapidement l’approvisionnement en électricité pendant l’hiver y compris les grandes installations solaires (alpines).

Photo 4.5: Installation photovoltaïque de 97,78 kW à Caischavedra (GR) mise en service en mai 1993, avec une production d’électricité en hiver particulièrement intéressante. Source: NET SA

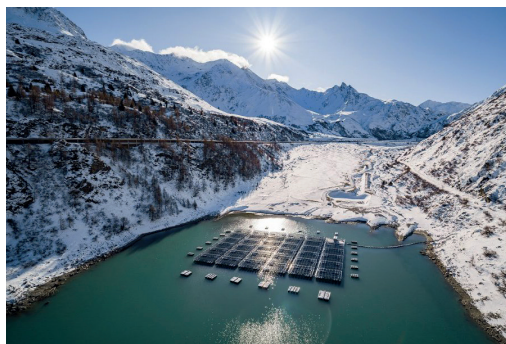


²¹ Association des entreprises électriques suisses, <https://www.strom.ch/fr/avenir-energetique-2050/photovoltaique-alpin-et-energie-eolienne-pour-un-approvisionnement-hivernal>, état 26 février 2023

PV flottant

Le PV flottant connaît un essor certain, en particulier en Asie avec de très grandes installations relativement compétitives. En Suisse, seules quelques installations pilotes existent et leurs coûts d'installation sont encore relativement élevés compte tenu des exigences techniques et du caractère expérimental. Les installations PV flottantes peuvent avoir un impact positif ou négatif aux niveaux écologique et environnemental.²² En Suisse, dans le cadre légal actuel, le PV flottant ne peut être envisagé que sur les lacs artificiels. Il n'y a pas d'étude spécifique pour le potentiel dans le canton de Fribourg. Une étude suisse²³ a analysé le potentiel des lacs artificiels de manière approximative. Les lacs artificiels fribourgeois couvrant une surface d'environ 15 km² mais à une altitude relativement basse ne présentent pas d'avantage au niveau du rendement solaire en comparaison avec les surfaces bâties. La base légale se trouve dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c).







Photos 4.6a+b: Installation photovoltaïque flottante sur le lac artificiel des Toules (VS) avec une puissance de 448 kW (à gauche) - si le projet s'avère concluant, l'installation sera agrandie d'un facteur 30. La plus grande installation photovoltaïque flottante (24 MW) en Europe centrale se trouve à Grafenwörth en Autriche (à droite) - elle a été mise en service en février 2023. Sources: Romande Energie et ECOwind



²² Bundesamt für Energie BFE, Auswirkungen von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Biodiversität und Umwelt, 12. November 2021

²³ EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021

Résumé et matrice décisionnelle concernant les champs d'application

Champs d'application	Potentiel estimé en TWh/an	Rentabilité économique	Complexité technique	Acceptabilité sociale	Complexité juridique	Impact écologique	Impact sur le paysage	Concurrence d'utilisation	Priorité
 PV intégré aux bâtiments	1,6 (toits) 0,3 (façades)								1
 PV intégré aux infrastructures	0,05 – 0,1**								1
 PV monté au sol en zone à bâtir	*/** 2								
 Agri-PV	0,02 – 0,03 */**								3
 PV alpin	*/**								3
 PV flottant	*/**								3

* Potentiel théoriquement grand mais faible en raison des conditions cadres actuelles.

** Analyses spécifiques manquantes quant au potentiel dans le canton de Fribourg.

Evaluation des aspects	(plutôt) positive/ favorable	moyenne	(plutôt) négative/ défavorable
------------------------	---------------------------------	---------	-----------------------------------

Priorités concernant les champs d'application:

- 1 = priorité haute (définir et mettre en œuvre les mesures qui favorisent le déploiement du photovoltaïque)
- 2 = priorité moyenne (définir les mesures qui clarifient le potentiel d'application et soutient des projets d'expérimentation)
- 3 = priorité basse (suivre attentivement l'évolution et évaluer le potentiel)

Le présent tableau fait clairement ressortir les champs d'application les plus favorables au développement du solaire photovoltaïque dans le canton de Fribourg.









Objectifs

Dans le contexte de sa politique énergétique et climatique, le Conseil d'Etat souhaite optimiser et renforcer sa stratégie photovoltaïque.

Les objectifs quantitatifs sont fixés proportionnellement aux objectifs fédéraux, c'est-à-dire que les **valeurs cibles pour le canton de Fribourg se montent à 0,6 TWh pour 2035 et à 1,3 TWh pour 2050** de production d'électricité solaire annuelle.

Tableau 5: Comparatifs des valeurs suisses et cantonales établies sur la base des données publiées par l'OFEN, SStat, Swissolar et VESE (pvpower.ch) et une estimation provisoire pour la production d'électricité solaire en 2022.²⁴

Tableau comparatif des valeurs suisses et cantonales

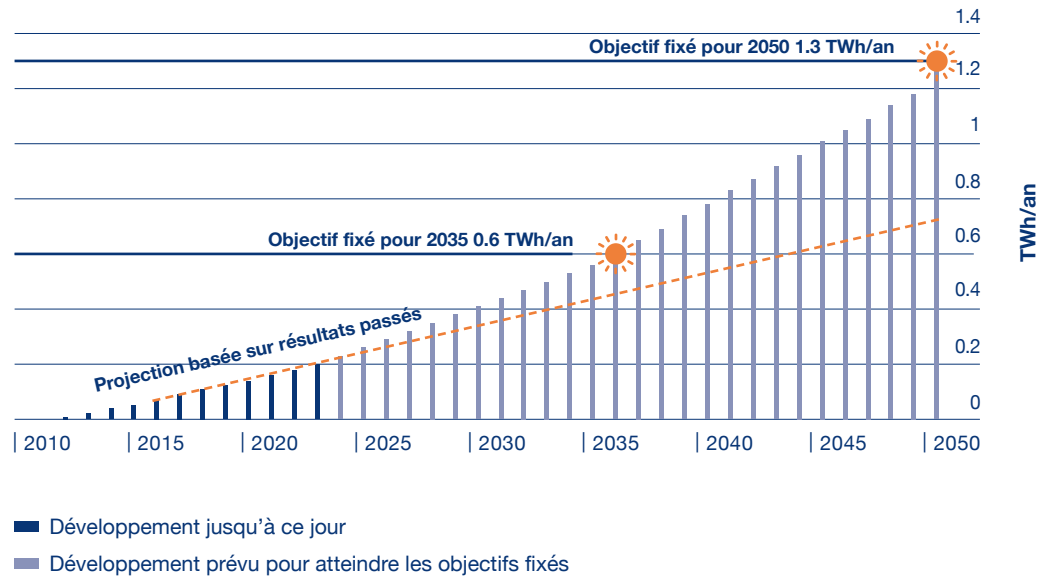
				
	Consommation électrique	2022	57 TWh	1,8 TWh
	Part d'électricité solaire	2022	 7%	 11%
	Production d'électricité solaire	2022	3,9 TWh	0,2 TWh
	Objectifs	2035	14 TWh	0,6 TWh
		2050	35 TWh	1,3 TWh

Les projections basées sur l'évolution de la puissance installée photovoltaïque jusqu'à ce jour (voir le graphique suivant) indiquent que même pour un canton qui a une puissance installée en-dessus de la moyenne suisse, des efforts considérables sont nécessaires pour atteindre les objectifs en termes de production d'électricité solaire. Concrètement, la production d'électricité solaire annuelle doit être triplée d'ici 2035 et augmentée d'un facteur de 6,5 d'ici 2050.

²⁴ Office fédéral de l'énergie (OFEN)/energeia plus, Bilan électrique de la Suisse, communiqué 9 février 2023; Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022; Swissolar, Fiche technique – Photovoltaïque, décembre 2022; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1^{er} décembre 2022)

Développement passé et projections de la production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg

Graphique 5: Développement de la production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg estimée (sur la base du Rapport 2015-2020 - Stratégie énergétique Etat de Fribourg) et prévue pour atteindre les objectifs fixés.



Mesures

En considérant la production PV à atteindre d'ici à 2035 (0.6TWh/an) et 2050 (1.3TWh/an) et les forces et faiblesses des champs d'application décrits ci-avant, le Conseil d'Etat a décidé de mettre la priorité sur le PV intégré aux bâtiments et le PV intégré aux infrastructures et le PV monté au sol. Cela étant, il a défini un ensemble de mesures clairement identifiées et pertinentes à mettre en œuvre dans les années qui viennent, en cohérence avec les objectifs du Plan Climat cantonal. Il reste par contre flexible pour adapter en tout temps sa stratégie en fonction du développement particulièrement dynamique du domaine photovoltaïque.

Les mesures sont définies pour cinq champs d'action (mesures thématiques) :

-
- > M1 Exemplarité de la collectivité publique

 - > M2 Communication et formation

 - > M3 Mesures juridiques au niveau des dispositions légales

 - > M4 Mesures de soutien financier

 - > M5 Mesures de soutien au développement technologique

Chaque mesure est décrite par une ou des actions, une période de mise en œuvre, un responsable de la mise en œuvre et les ressources nécessaires. La responsabilité de la mise en œuvre incombe exclusivement aux Directions cantonales ou à quelques acteurs spécialisés.

Incidence en personnel et financière:

La mise en œuvre des mesures susmentionnées et détaillées ci-après nécessitent environ 2 équivalent plein temps sur une période de 2ans.

Au niveau financier, hors investissements qui devront être déterminés en fonction de projets concrets, ces mesures représentent un engagement d'un peu plus d'1 million de francs.

Les moyens utilisés in fine pour la mise en œuvre de la stratégie photovoltaïque dépendront du cadre financier donné par le Conseil d'État lors des procédures budgétaires à venir, ainsi que des priorités décidées au sein de la stratégie énergétique du canton.

Exemplarité de la collectivité publique



Mesure thématique M1 Exemplarité de la collectivité publique	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M1.1 Directive solaire interne Adopter une directive promouvant l'utilisation de toutes les surfaces aptes - soit celles dont la couverture par une installations PV ne portant pas une atteinte majeure à un bâtiment ou à un site protégé - sur les bâtiments et infrastructures appartenant au canton pour la production d'électricité solaire lors de projets de nouvelles constructions et de rénovation	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,2 (6 mois)	10'000 CHF
M1.2 Portefeuille PV 2030 Analyser le parc immobilier de l'Etat de Fribourg en vue d'identifier les bâtiments qui peuvent être équipés d'une installation photovoltaïque d'ici 2030	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	40'000 CHF
M1.3 Analyse PV intégré aux infrastructures Analyser le potentiel photovoltaïque sur les infrastructures cantonales ainsi que les modèles d'affaires possibles	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	40'000 CHF
M1.4 Projets PV Réaliser des projets photovoltaïques montrant la diversité des options photovoltaïques intégrées dans le bâtiment (toit et façades) et dans les infrastructures et, idéalement, le savoir-faire du secteur photovoltaïque fribourgeois	continu	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	Budget à déterminer selon projets
M1.5 PV dans les communes Accompagner les communes dans leurs démarches en faveur des projets photovoltaïques communaux (aide à la mise en œuvre)	2024 -	DEEF (DIME-ACF)	0,1 (2 ans)	10'000 CHF

L'État et les communes tiendront compte de la législation sur les marchés publics, tant pour la pose que pour l'exploitation de panneaux solaires photovoltaïques.

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Mesures de communication et de formation



Mesure thématique M2 Communication et formation	Période de mise en œuvre	Responsabi- lité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M2.1 Campagne d'information grand public Soutenir la communication grand public sous forme de séance d'information « clés en main » qui s'adressent aux propriétaires et investisseurs intéressés apportent des informations par rapport aux options relatives à la réalisation d'un projet photovoltaïque de manière facilement accessible et indépendante ²⁵	dès 2023	DEEF	0,1 (2 ans)	50'000 CHF
M2.2 Rencontre solaire annuelle Organiser des rencontres et échanges d'expériences thématiques (p.ex. sous forme d'Assises ou Journées Fribourgeoises du Solaire) impliquant les acteurs du secteur et abordant des sujets d'actualité, facilitant ainsi le partage d'expérience, l'acquisition de compétences et la mise en réseaux des groupes d'acteurs régionaux ²⁶	dès 2023	DEEF	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF
M2.3 Formation Soutenir les activités - censées être complémentaires aux activités et cours proposés au niveau national et par la branche solaire - en matière de formation aux niveaux des cours de formation intégrant le photovoltaïque et des participant-e-s afin que les compétences nécessaires soient disponibles – aux niveaux quantitatif et qualitatif	continu	DEEF	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

²⁵ Subsidièrement aux supports d'information et de communication disponibles (p.ex. les publications de SuisseEnergie, Swissolar, Association Cité de l'énergie), le canton de Fribourg peut (faire) développer des supports thématiques spécifiques qui s'adressent aux publics cibles y relatifs. Si les applications PV sur les surfaces libres devaient gagner en importance, les aspects communicatifs et participatifs deviendraient également importants.

²⁶ Les thèmes d'actualité sont nombreux et vont évoluer rapidement au vu du développement dynamique du photovoltaïque. Des thématiques soulevées par les groupes d'acteurs sont p.ex. le regroupement pour la consommation propre, l'intégration du photovoltaïque dans les façades, le patrimoine protégé lors des rénovations, la densification et la solarisation des bâtiments et des infrastructures, le stockage, l'électromobilité et la gestion dynamique, le financement participatif etc. Ces échanges servent également à bien communiquer la stratégie PV du canton de Fribourg aux publics cibles du secteur.

Mesures juridiques au niveau des dispositions légales



Mesure thématique M3 Mesures juridiques au niveau des dispositions légales	Période de mise en œuvre	Respon- sabilité*	Ressources en person- nel**	Ressources financières
M3.1 Directive solaire et procédure facilitée Mettre à jour la directive solaire en y intégrant les différents volets et les bons et mauvais exemples (éventuellement des « notices » pour des thématiques spécifiques) tenant compte des adaptations et modifications légales et réglementaires au niveau fédéral ainsi que des bâtiments et sites protégés. Etendre la procédure d'annonce aux cas non-problématiques, pour faciliter la procédure et réduire la charge administrative pour les propriétaires et pour l'administration	dès 2023	DIME (DEEF)	0,2 (2 ans)	150'000 CHF
M3.2 PV monté au sol Création d'un groupe de travail pour définir les conditions cadres pour la réalisation d'installations montées au sol	2024-2026	DEEF (DIME- DIAF)	< 0,1 (2 ans)	20'000 CHF
M3.3 Production propre d'électricité (« obligation solaire ») Analyser et adapter l' « obligation solaire » – ancrée dans le modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) et plus spécifiquement dans le Règlement sur l'énergie (art. 25) du canton de Fribourg sous la désignation de « production propre d'électricité » – pour les bâtiments et infrastructures propices, c.-à-d. : a) Renforcer la production propre d'électricité pour les nouvelles constructions afin de favoriser et d'augmenter la production d'électricité, en augmentant la puissance minimale demandée par m ² de surface de référence énergétique et en supprimant la puissance maximale de l'installation b) Définir une « obligation solaire » pour les aires de stationnement à partir d'un certain nombre de places c) Etendre l' « obligation solaire » sur les bâtiments existants notamment dans le contexte d'assainissement de l'enveloppe du bâtiment	2024-2026 (à concerter avec les travaux en cours dans le cadre du MoPEC)	DEEF	< 0,1 (2 ans)	20'000 CHF
M3.4 Planification énergétique Adapter la partie solaire du plan sectoriel de l'énergie et préciser les exigences pour les planifications énergétiques communales	2024-2026	DEEF (DIME)	< 0,1 (2 ans)	10'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Mesures de soutien financier



Mesure thématique M4 Mesures de soutien financier	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M4.1 Bonus rénovation + PV Encourager la réalisation simultanée des projets de rénovation de l'enveloppe du bâtiment et des installations photovoltaïques moyennant un bonus ²⁷	2024-2030	DEEF	0,2 (2 ans)	400,000 CHF
M4.2 Soutien façade + PV Soutenir les projets façades photovoltaïques afin de lancer le déploiement du photovoltaïque intégré sur les façades dans le canton de Fribourg ²⁸	2024-2027	DEEF	0,1 (2 ans)	200'000 CHF
M4.3 Fiscalité Etudier la possibilité d'adapter le cadre fiscal pour rendre les investissements dans les installations PV plus attrayants tout en clarifiant les éléments concernant en premier lieu l'imposition nette, le seuil de production/gain exempt d'impôt ainsi que la déductibilité des investissements photovoltaïques pour les nouvelles constructions	dès 2024	DFIN(DEEF)	0,1 (6 mois)	5'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

²⁷ Cette mesure peut être combinée avec le Programme Bâtiments et introduite avec ou sans « obligation solaire » afin de promouvoir l'intégration du photovoltaïque aux niveaux quantitatif (en utilisant un maximum des surfaces aptes) et qualitatif dans l'enveloppe. Ce soutien peut être octroyé moyennant un bonus par m² de surface assainie (toiture et façade) avec du photovoltaïque intégré. Ce bonus peut être majoré sous condition d'une intégration complète recouvrant toute la surface apte (et ainsi contre le gaspillage des surfaces aptes pour le solaire).

²⁸ Actuellement, ce potentiel sur les façades reste largement sous-exploité (voir chapitre 4.1). Les installations solaires (quasi) verticales proposent un profil de production d'électricité intéressant sur le plan diurne et annuel, c.-à.-d. une répartition de la production tout au long du jour et une part élevée de la production dite « hivernale ». Le bonus d'angle versé par Pronovo ne couvre pas forcément les coûts supplémentaires. Ces projets ont souvent besoin d'un temps de maturation plus important entre autres à cause des exigences élevées en matière de coordination et du manque d'expérience. Pour promouvoir le développement des projets d'installations sur façades, un soutien cantonal temporaire ou pour un nombre de projets prédéfini est recommandable. Il dépend de la puissance ou de la surface d'une installation. Les propriétaires sont ainsi encouragés à investir dans des installations sur façade. En outre, une telle mesure permettrait de normaliser ce type de projet dans le parc immobilier fribourgeois. Les installateurs pourraient finalement bénéficier d'une augmentation des projets de façades solaires et compléter leur offre, renforçant l'économie régionale



Mesures de soutien au développement technologique

Mesure thématique M5 Mesures de soutien au développement technologique	Période de mise en œuvre	Responsabi- lité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M5.1 Etudes et recherches prospectives Soutenir des recherches et études prospectives afin de consolider les bases et connaissances pour les différents champs d'application photovoltaïque	continu	DEEF (DIME)	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF
M5.2 Projets pilotes et d'innovation Soutenir des projets pilotes, d'innovation et de démonstration, de nouvelles solutions et approches, permettent ainsi aux acteurs régionaux d'acquérir une expertise et un savoir-faire qui, eux, favorisent le développement photovoltaïque et renforcent le tissu économique au niveau régional. Par exemple, 4 à 5 projets pilotes d'installations PV montées au sol pourraient être réalisés rapidement (se référer également à la mesure M3.2)	continu	DEEF (DIME)	0,1 (4 ans)	Budget à déterminer selon projets

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Abréviations

ACF	Association des Communes Fribourgeoises
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
kW	kilowatt
m²	mètre carré
OFEN	Office fédéral de l'énergie
PV	Photovoltaïque
RCP	Regroupement dans le cadre de la consommation propre
SdE	Service de l'énergie (du canton de Fribourg)
SStat	Service de la statistique (du canton de Fribourg)
TWh	Térawatt-heure
VESE	Verband unabhängiger Energieerzeuger (Association des producteurs d'énergie indépendants)
W	Watt

Avec le soutien de:





Botschaft 2023-DEEF-34

31. Oktober 2023

Fotovoltaik-Parks in den Voralpen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2022-GC-126 Christian Clément / Hubert Dafflon - Fotovoltaik-Parks in den Voralpen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Analyse des Entwicklungspotenzials der Fotovoltaik	2
3	Standpunkt des Staatsrats	3
4	Schluss	3

1 Einleitung

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das materielle Baurecht ausserhalb der Bauzone ausschliesslich in die Zuständigkeit des Bundes und nicht des Kantons fällt. In Bezug auf die Solaranlagen gibt Artikel 18a Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG: SR 700) den genauen Rahmen vor, in dem das Bundesrecht – direkt – zur Anwendung kommt, und legt den Handlungsspielraum der kantonalen Gesetzgeber fest.

Der Staatsrat ruft ferner einen Grundsatz in Erinnerung, der im kantonalen Richtplan verankert ist: «Errichtung der Solarpanels in bebautem Umfeld, durch eine gute Einbettung der Anlagen und unter angemessener Berücksichtigung von geschützten Ortsbildern und Gebäuden». Gemäss Sachplan Energie, den das Amt für Energie 2017 ausgearbeitet hat, würde im Übrigen allein schon der Einbau von Solaranlagen auf den bestehenden und künftigen Gebäuden sowie auf den bestehenden Infrastrukturen ausreichen, um die Ziele der Energiepolitik zu erreichen.

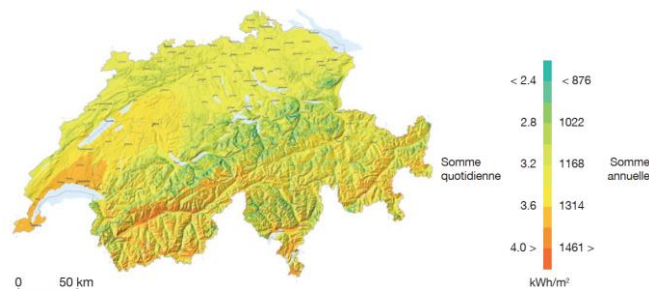
2 Analyse des Entwicklungspotenzials der Fotovoltaik

Das Planungsbüro NET Nowak Energie & Technologie hat eine neue Analyse durchgeführt, die für die Fotovoltaik ein Entwicklungspotenzial im Kanton (Januar 2023) von deutlich über 2000 GWh ergeben hat, und zwar auf Gebäuden, Infrastrukturen und auf dem Boden auf Flächen in Bauzonen, die nicht anderweitig genutzt werden. Ergänzende Analysen sind in den zuständigen Dienststellen des Staats zurzeit im Gange, um genauer festzulegen welche Bodenflächen vorrangig dafür genutzt werden können.

Gestützt auf die oben erwähnte Studie hat der Staatsrat schliesslich Ende August 2023 die Fotovoltaikstrategie beschlossen, die er in den kommenden Jahren umsetzen möchte. ¹Aus ihr gehen namentlich die verschiedenen Anwendungsgebiete hervor, in denen die Fotovoltaik ausgebaut werden könnte, legt die neuen Ziele des Staats in diesem Bereich fest und listet eine Reihe von Massnahmen für die nächsten Jahre auf, um die Ziele zu erreichen.

In Bezug auf die Fotovoltaik in den Voralpen, die Gegenstand des Postulats ist, sind die folgenden Punkte zu erwähnen:

- a) Der Stromverbrauch im Kanton beläuft sich zurzeit auf etwa 1800 GWh pro Jahr und wird bereits jetzt zu knapp einem Drittel durch einheimische erneuerbare Ressourcen gedeckt.
- b) Gemäss den Prognosen des Bundes im Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 könnte der künftige Strombedarf bis 2050 deutlich mehr als 2100 GWh pro Jahr betragen.
- c) Im Kanton entfällt der Grossteil der Stromproduktion aus Fotovoltaik auf das Sommerhalbjahr (70 bis 75 %). Wie die untenstehende Karte zeigt, ist die Sonneneinstrahlung in unseren Voralpen nicht vergleichbar mit jener in den Alpen, insbesondere im Wallis und im Bündnerland.



¹ https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-09/fotovoltaikestrategie-des-kantons-freiburg_0.pdf

-
- d) Die Fotovoltaik-Strategie des Kantons hat zum Ziel, mit Fotovoltaik eine jährliche Produktion von 600 GWh ab 2035 und 1300 GWh ab 2050 zu erreichen. Dies wird es erlauben, die bestehenden und künftigen Stromerzeugungsanlagen so zu ergänzen, dass im Sommerhalbjahr die Versorgungssicherheit gewährleistet ist, und im Winterhalbjahr ein bedeutender Beitrag an die Versorgung geleistet wird.
 - e) Für das Winterhalbjahr muss der Strommix des Kantons aber noch durch weitere Energiequellen ergänzt werden, die bis 2035 eine Strommenge in der Grössenordnung von etwa 500 bis 600 GWh liefern.
 - f) Die Wirtschaftlichkeit der in den Alpen geplanten Anlagen ist aktuell noch nicht gesichert, und dies trotz dem grosszügigen Beitrag des Bundes, der bis zu 60 % der Investitionskosten betragen kann. Der Hauptgrund dafür liegt im Anschluss an das Übertragungsnetz, das möglicherweise aufgrund der eingespeisten Leistung verstärkt werden muss.

3 Standpunkt des Staatsrats

Nach Meinung des Staatsrats ist es klar, dass der Ausbau der Energieproduktion vorrangig in den dafür geeignetsten Anwendungsbereichen stattfinden und möglichst wenig Auswirkungen auf das Kantonsgebiet haben soll. Deshalb möchte er gemäss seiner Strategie dem Bau von Fotovoltaikanlagen auf bestehenden Gebäuden und Infrastrukturbauten den Vorrang geben (1. Priorität), an zweiter Stelle folgen Bodenanlagen in Bauzonen auf bestimmten Flächen, die sich besonders dafür eignen (2. Priorität). Es ist durchaus realistisch, dass mit dem Ausbau in diesen Anwendungsbereichen das Ziel einer Solarstromproduktion von 1300 GWh pro Jahr bis 2050 erreicht wird. Was die Bodenanlagen in Bauzonen betrifft, wurde eine Arbeitsgruppe aufgestellt, in der die betroffenen Dienststellen des Staats vertreten sind, um den Rahmen für die Ausführung festzulegen.

4 Schluss

Der Staatsrat berücksichtigt hier die Tatsache, dass die Ausbauziele für die Fotovoltaik erreicht werden können, ohne die Priorität auf Zonen auszudehnen, in denen die Fotovoltaik deutlich stärkere Auswirkungen etwa auf die Artenvielfalt, die Landschaft oder die gesellschaftliche Akzeptanz haben könnte. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Pilotprojekte, die je nach Entwicklung des Bundesrechts in anderen Bereichen durchgeführt werden könnten.

Aufgrund dieses Sachverhalts hält der Staatsrat die Entwicklung der Fotovoltaik in unseren Voralpen nicht für prioritär. Dasselbe gilt für die schwimmende Fotovoltaik, das heisst für Anlagen auf Wasseroberflächen, und die Agro-Fotovoltaik, ausser die Kulturen benötigen einen Schutz oder ein Dach, wie z.B. ein Gewächshaus, oder die Anlage sichert oder steigert den landwirtschaftlichen Ertrag.

Der Staatsrat empfiehlt dem Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, der die beiliegende Fotovoltaikstrategie des Kantons Freiburg einschliesst.

Anhang

Fotovoltaikstrategie des Kantons Freiburg



Photovoltaik-Strategie Staat Freiburg

—
August 2023



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF
Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Einleitung	7
Aktuelle Situation	8
Markt- und Technologieentwicklung	8
Potenzial	10
Rechtlicher Rahmen und Förderinstrumente	12
Anwendungsbereiche	14
Gebäudeintegrierte PV	14
Infrastrukturintegrierte PV	16
PV auf Freiflächen in Bauzonen	18
Agri-PV	19
Alpine PV	20
Schwimmende PV	21
Zusammenfassung und Entscheidungsmatrix zu den Anwendungsbereichen	22
Ziele	23
Massnahmen	25
Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften	26
Kommunikations- und Bildungsmassnahmen	27
Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen	28
Massnahmen zur finanziellen Unterstützung	29
Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung	30
Abkürzungen	31

Zusammenfassung

Die Photovoltaik (im Folgenden: PV) entwickelt sich besonders dynamisch. Sie wird gleich wie die Wasser- und Windkraft, die ebenfalls der Stromerzeugung dienen, als wesentlicher Bestandteil des künftigen Energieversorgungssystems der Schweiz angesehen. Das PV-Potenzial ist gross und – proportional zu den in den Energieperspektiven 2050+ festgelegten Zielen des Bundes – kann der Kanton Freiburg bis 2035 eine jährliche Stromproduktion von 0,6 TWh und bis 2050 von 1,3 TWh erreichen. Damit dies gelingt, muss die jährliche Solarstromproduktion, die hauptsächlich im Sommerhalbjahr erfolgt, bis 2035 verdreifacht und bis 2050 um den Faktor 6,5 gesteigert werden. Hierfür ist eine Strategie erforderlich, die die verschiedenen grundsätzlich verfügbaren Lösungsansätze und Mittel zur Erschliessung dieser Ressource berücksichtigt.

Aus der umfassenden Studie¹, die für den Kanton durchgeführt wurde, gehen verschiedene Anwendungsbereiche hervor, in denen die PV grundsätzlich eingesetzt werden könnte: integriert in Gebäude und / oder Infrastrukturen, auf Freiflächen, kombiniert mit landwirtschaftlicher Nutzung, im alpinen Kontext oder auf Wasseroberflächen.

Nach der Analyse der einzelnen Anwendungsbereiche unter Berücksichtigung zahlreicher Parameter (u.a. Produktionspotenzial, Umweltaspekte, Wirtschaftlichkeit) ergibt sich aus der Studie, dass die Priorität auf der Realisierung von gebäude- und infrastrukturintegrierten PV-Anlagen liegen sollte (Priorität 1). Mit diesen beiden Anwendungsbereichen und PV-Anlagen auf ausgewählten, wenig empfindlichen Freiflächen (Priorität 2) kann das Ziel einer jährlichen Solarstromproduktion von 1,3 TWh bis 2050 durchaus erreicht werden.

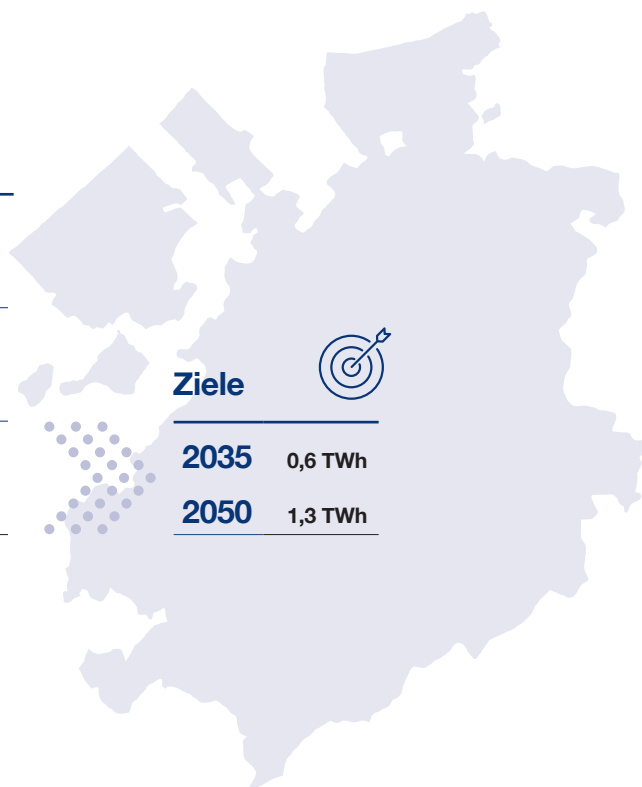
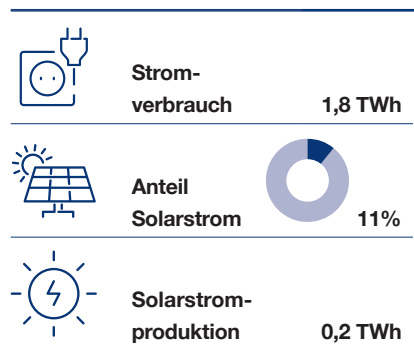
Da sich der PV-Ausbau in den anderen Anwendungsbereichen aus technischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Gründen komplexer gestaltet, finden sich diese Anwendungsbereiche auf der tiefsten Prioritätsstufe 3. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse ist der Staatsrat der Ansicht, dass der PV-Ausbau auf dem Kantonsgebiet mit möglichst geringen negativen Auswirkungen und mit Fokus auf die vorteilhaftesten Anwendungsbereiche (d.h. Bereiche auf Prioritätsstufe 1 und 2) erfolgen soll und kann. Diese Einschätzung stützt letztlich die im kantonalen Richtplan festgelegte Ausrichtung für die PV-Entwicklung.

¹ NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Um das ehrgeizige Ziel einer jährlichen Solarstromproduktion von 0,6 TWh bis 2035 zu erreichen, will der Staatsrat einen Massnahmenplan umsetzen, der an erster Stelle die Vorbildfunktion des Staates und der Gemeinden betont und besonderes Gewicht auf Information, Sensibilisierung und Ausbildung legt. So sollen die gesetzlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklung des gesetzlichen Rahmens auf Bundesebene angepasst werden. Ebenso soll der Bau von PV-Anlagen finanziell unterstützt werden, z. B. im Zusammenhang mit Gebäudesanierungen, Solarfassaden und Pilotprojekten. Dieses Massnahmenpaket, welches sich gut in die Zielsetzungen des kantonalen Klimaplanes einfügt, wird ab 2023 schrittweise umgesetzt.

Die aktuelle Situation und die quantitativen Ziele für den Kanton Freiburg auf einen Blick:

2022



Einleitung

PV ist eine der Säulen der Energiestrategie 2050 und soll bis 2050 sehr ehrgeizige Ziele erreichen.

Jüngst sind im Zusammenhang mit der 2022 aufgekommenen Energiekrise die Sorgen um die Versorgungssicherheit verstärkt in den Vordergrund getreten, was insbesondere auch die gesamte PV-Branche deutlich zu spüren bekommt.

Die PV-Strategie des Staates Freiburg, die sich grösstenteils auf den Bericht der Firma Nowak Energie & Technologie AG² stützt, soll in diesem Zusammenhang:

-
- > die aktuelle Situation der PV in der Schweiz und im Kanton Freiburg darlegen

 - > die bestehenden Anwendungsbereiche und Potenziale aufzeigen

 - > die quantitativen und qualitativen Ziele des Staates Freiburg festlegen

 - > diejenigen Massnahmen aufführen, die der Staatsrat in den kommenden Jahren umsetzen will, um die Ziele für den PV-Ausbau zu erreichen.

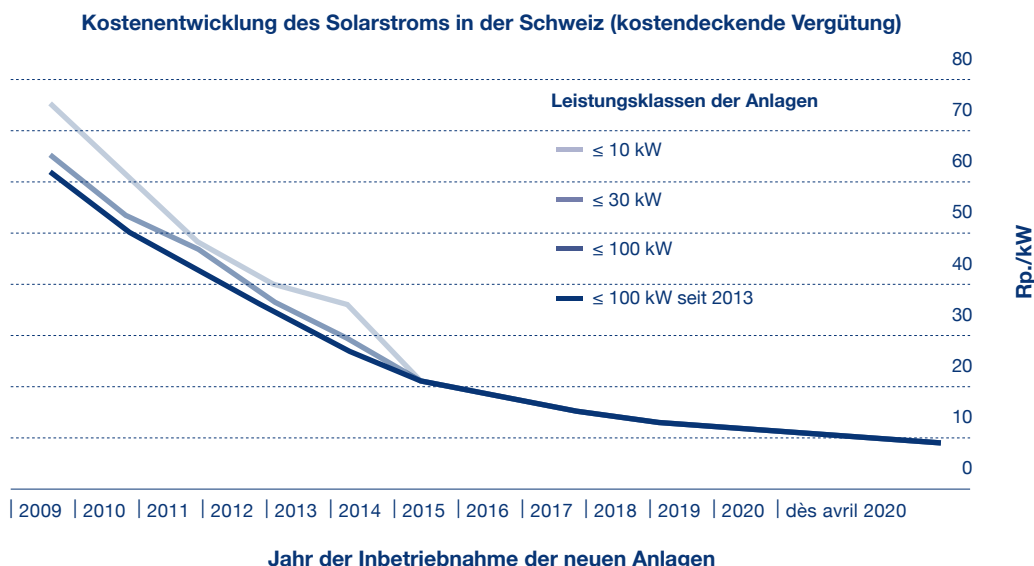
² Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, NET Nowak Energie & Technologie SA, 01.2023

Aktuelle Situation

Markt- und Technologieentwicklungen

Der PV-Markt entwickelt sich sehr dynamisch. Grosse Solarkraftwerke und die starke Zunahme von Projekten haben weltweit zu Skaleneffekten im PV-Sektor geführt. Die Preise für PV-Anlagen und Solarstrom sind in den 2010er Jahren um den Faktor 4 bis 5 gesunken (siehe Abbildung unten), wodurch die Technologie in vielen Bereichen wettbewerbsfähig geworden ist. In weiten Teilen der Welt stellt die PV heute die günstigste Stromproduktionstechnologie dar.³ Die jährlich installierte Kapazität hat sich in den 2010er Jahren sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene verzehnfacht.⁴

Abbildung 3.1a: Kostenentwicklung anhand der vom Bund festgelegten Vergütungstarife.⁵



Das Wachstum in der Schweiz betrifft alle Segmente (Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsgebäude usw.), wobei die überwiegende Mehrheit der PV-Anlagen auf Dächern installiert wird. Die Solarstromproduktion im Jahr 2022 wird für die Schweiz auf fast 4 TWh geschätzt⁶, was 7% des gesamten Stromverbrauchs (57 TWh⁷) entspricht. Im Kanton Freiburg decken PV-Anlagen bereits heute mehr als 10% des Stromverbrauchs (0,2 TWh bei einem Gesamtverbrauch von 1,8 TWh)⁸.

³ Die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktionskosten hängen unter anderem von den realisierten Anlagentypen, den erforderlichen Investitionen und den verfügbaren Ressourcen (Sonneneinstrahlung, Wind, Hydrologie, Geothermie, Biomasse usw.) ab. Quellen: Internationale Energieagentur, World Energy Outlook 2022, November 2022; SolarPower Europe, Global Market Outlook for Solar Power 2021-2025, Juli 2021; Fraunhofer ISE, Stromgestehungskosten erneuerbare Energien, Juni 2021; International Renewable Energy Agency, Renewable Power Generation Costs in 2021, 2022

⁴ Internationale Energieagentur Photovoltaic Power Systems Program, Trends in Photovoltaic Applications 2020, 2021

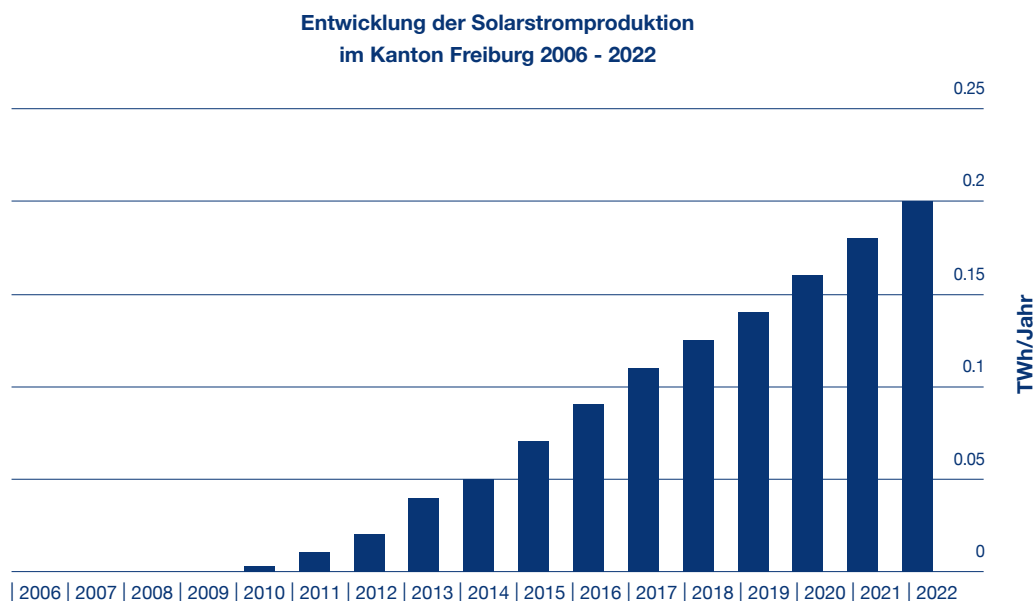
⁵ Die Kurven enden für Kleinanlagen (2-10 kW) und mittlere Anlagen (10-30 kW) in den Jahren 2013/2014, da die kostendeckende Einspeisevergütung durch die Einmalvergütung abgelöst wurde. Datenquellen: Energieverordnung und Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien

⁶ Swissolar, Faktenblatt - Photovoltaik, Dezember 2022

⁷ Bundesamt für Energie (BFE)/energeia plus, Schweizer Elektrizitätsbilanz, Mitteilung 9. Februar 2023

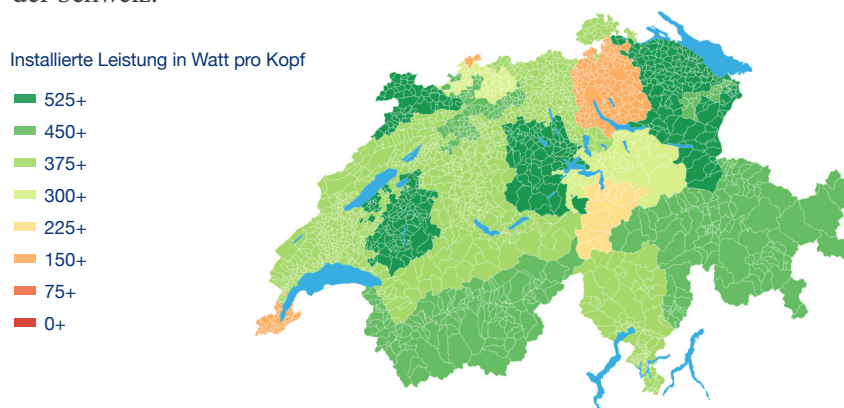
⁸ Schätzung basierend auf: Amt für Statistik (StatA) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

Abbildung 3.1b: Entwicklung der jährlichen Solarstromproduktion im Kanton Freiburg für den Zeitraum 2006 bis 2022. Berechnung und Schätzung auf der Grundlage des AfE und VESE (pvpower.ch)⁹



Freiburg gehört auch zu den Kantonen mit dem stärksten Zubau von PV-Anlagen in der Schweiz:

Karte 5: Installierte Leistung (in W) pro Einwohner in den Kantonen. Quelle: VESE (pvpower.ch), Stand 1. Dezember 2022



Darüber hinaus ist der Fortschritt der PV-Technologie auf allen Ebenen bemerkenswert, von den Komponenten bis hin zu den Systemen, die eine Vielzahl interessanter Lösungen und Anwendungen hervorbringen. Die Umweltbelastung durch Solarstrom ist im Vergleich zu anderen Arten der Stromerzeugung gering.¹⁰ Der durchschnittliche Wirkungsgrad eines kommerziellen Moduls hat mittlerweile 20% erreicht und steigt jährlich um etwa 0,5 Prozentpunkte.¹¹ Eine immer vielfältigere und leistungsfähigere Produktpalette (bifaziale Module, farbige Module, Module mit unterschiedlichen Grössen, Module für Fassaden und Infrastrukturbauten usw.) ermöglicht Systemlösungen, die an die verschiedenen Situationen gut angepasst werden können. Dieser Fortschritt kann und muss die laufenden Entwicklungen unterstützen, indem individuelle Lösungen angeboten werden, die sich in das jeweilige Bauwerk integrieren lassen und insgesamt zur Elektrifizierung und Dekarbonisierung des Energiesystems beitragen.

⁹ Berechnung und Schätzung basierend auf: Amt für Energie (AfE), Energiestrategie Kanton Freiburg, Bericht 2015-2020; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

¹⁰ EnergieSchweiz, Winterstrom für die Schweiz, S. 23 (805.240.D) und Stationäre Batteriespeicher in Gebäuden, S.25 (805.091.D)

¹¹ Fraunhofer ISE, Photovoltaics Report, 21. Februar 2023

Potenzial

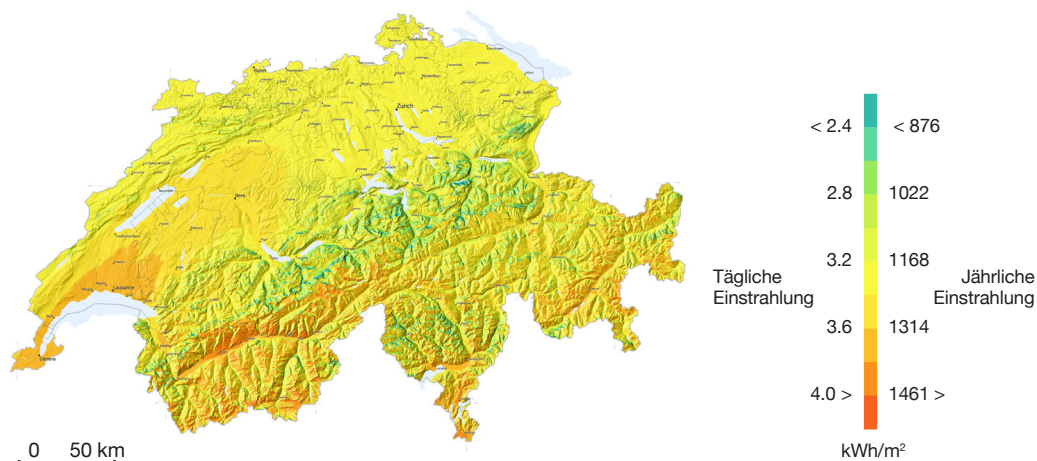
Im Kanton Freiburg ergibt sich bereits allein bei der bauwerk-integrierten PV ein Solarstromproduktionspotenzial von fast 2 TWh pro Jahr.¹² Mit einer Solarstromproduktion von aktuell rund 0,2 TWh im Jahr 2022 ist dieses Potenzial im Kanton Freiburg somit noch weitgehend ungenutzt. In Anbetracht des aktuellen Stromverbrauchs von rund 1,8 TWh und einer erwarteten Zunahme von rund 20% bis 2050 aufgrund der fortschreitenden Elektrifizierung in verschiedenen Bereichen (Heizung, Mobilität etc.) ist das PV-Potenzial im Produktionsmix mit Wasserkraft, Windkraft, Biomasse und langfristig eventuell mit Tiefengeothermie besonders bedeutsam, um die Stromversorgung des Kantons langfristig zu gewährleisten.

Das Potenzial der bauwerk-integrierten PV von fast 2 TWh pro Jahr verteilt sich auf Dächer (ca. 1,6 TWh pro Jahr), Fassaden (ca. 0,3 TWh pro Jahr) und Infrastrukturbauten. Anlagen auf anderen Flächen (oft als «freistehende Anlagen» bezeichnet) – PV-Freiflächenanlagen, alpine PV-Anlagen, Agri-PV und schwimmende PV-Anlagen - könnten ein theoretisch grosses Potenzial darstellen. Allerdings fehlen für den Kanton Freiburg spezifische Potenzialanalysen zu diesen Bereichen.

Der Kanton Freiburg weist eine relativ gute Solareinstrahlung auf:

Karte 3.2: Auf eine horizontale Fläche eingestrahlte Sonnenenergie (in kWh pro m²) pro Jahr. Quelle: Global Solar Atlas

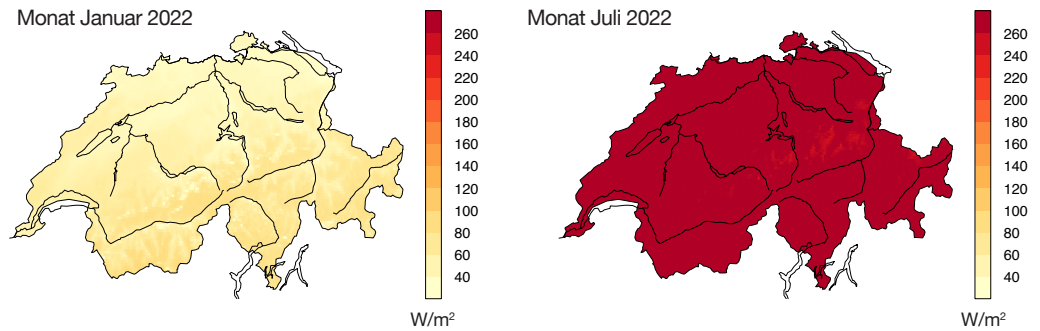
Langfristiger Durchschnitt der täglichen/jährlichen Summe, Zeitraum 1994-2018



Zu beachten ist der sehr grosse Unterschied zwischen der Solareinstrahlung im Sommer und im Winter, wie die folgenden Karten von MeteoSchweiz zeigen.

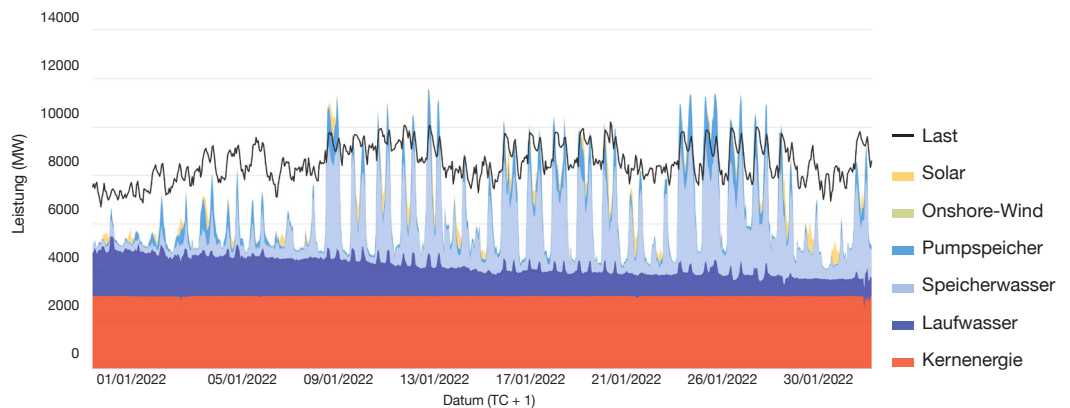
¹² NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Globale Solareinstrahlung
in W/m². Quelle: Meteo
Schweiz

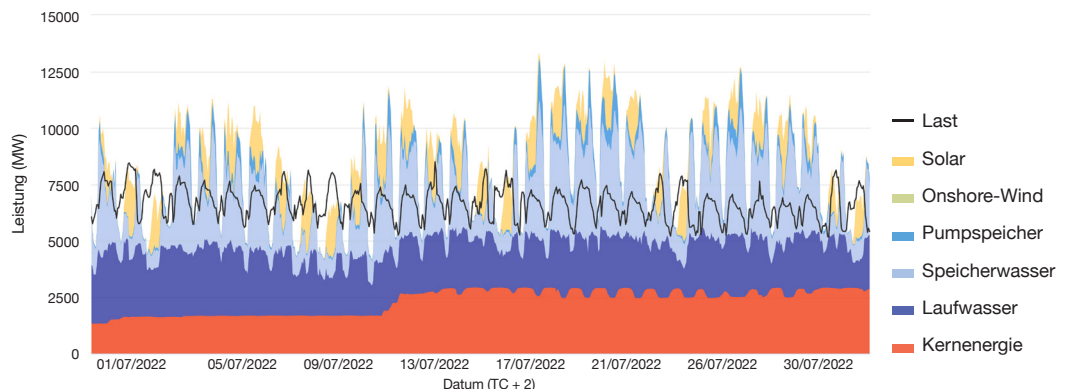


Was die Solarstromproduktion der bisher installierten PV-Anlagen betrifft, so wird diese zu 73% im Sommerhalbjahr und zu 27% im Winterhalbjahr realisiert (Stand 2021).¹³ Grundsätzlich ist es angezeigt, das Potenzial auf den verfügbaren Dächern sowie auf den Fassaden und Infrastrukturbauten, die eine starke Neigung aufweisen und deshalb günstigere Voraussetzungen für die Stromerzeugung im Winter bieten, maximal zu nutzen. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz bereits jetzt einen Teil ihrer Stromproduktion im Sommerhalbjahr exportiert und im Winterhalbjahr zwischen 0 und 10 TWh importieren muss, abhängig von zahlreichen Faktoren wie Wetter, Hydrologie, wirtschaftliche Aktivitäten usw. Die Stromversorgungssicherheit des Landes muss daher einen Produktions- und Speichermix berücksichtigen, der das ganze Jahr über ausreichende Kapazitäten bereitstellt, wobei auch der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie gemäss der Energiestrategie 2050 des Bundes zu berücksichtigen ist.

Öffentliche Nettostromerzeugung in der Schweiz im Januar 2022. Quelle: Swiss Energy Charts



Öffentliche Nettostromerzeugung in der Schweiz im Juli 2022. Quelle: Swiss Energy Charts

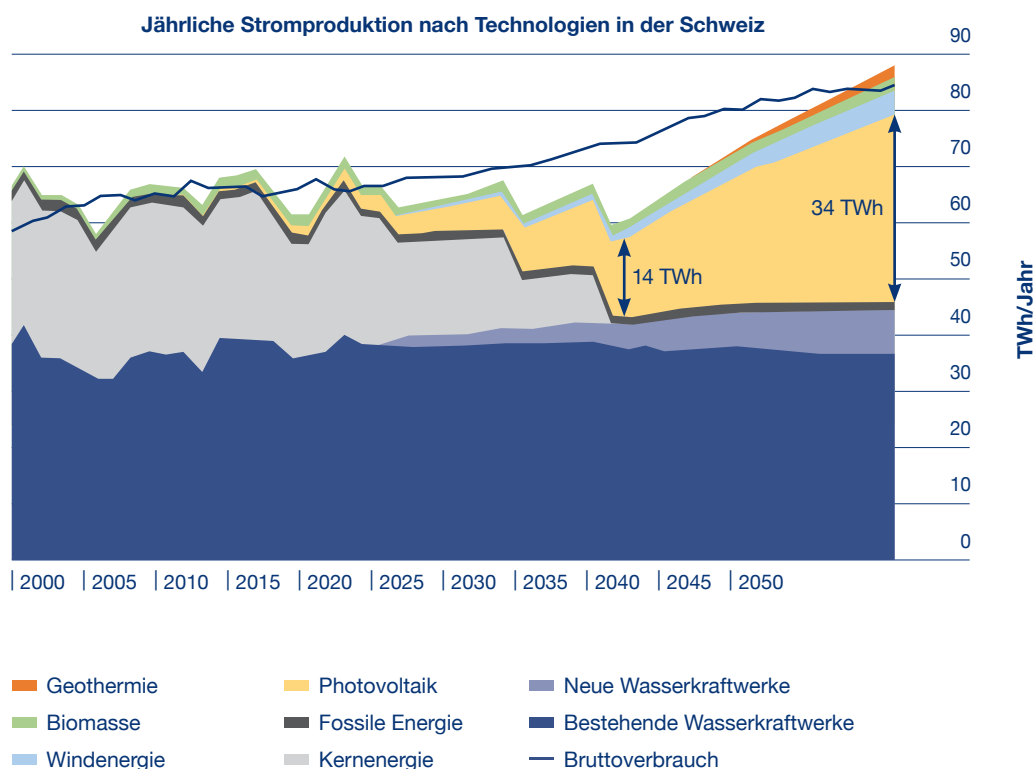


¹³ EnergieSchweiz, «Studie Winterstrom Schweiz» - Was kann die heimische Photovoltaik beitragen?, 25. Januar 2021

Rechtlicher Rahmen und Förderinstrumente

Der rechtliche Rahmen hat sich in den letzten Jahren in der Schweiz ständig weiterentwickelt.¹⁴ Zudem sind zahlreiche Gesetzesänderungen in den Bereichen Energie, Elektrizität und Raumplanung in Erarbeitung, welche den PV-Ausbau weiter erleichtern, vereinfachen, aber auch klären und besser lenken dürften. Der Bundesrat hat verbindliche Zielwerte für die jährliche Stromproduktion aus erneuerbaren Energien ohne Wasserkraft für 2035 und 2050 festgelegt (17 TWh bzw. 39 TWh, wovon 14 TWh bzw. 34 TWh auf die Produktion von Solarstrom entfallen).¹⁵ In den kommenden Monaten und Jahren könnten noch ehrgeizigere Ziele beschlossen werden. Die PV wird für den Bund somit ein Schlüsselfaktor zur Erreichung seiner Energie- und Klimaziele 2050 sein. Diese Ziele widerspiegeln sich in den Energieperspektiven 2050+ des Bundes. Die Abbildung unten zeigt, dass die PV auf der Ebene der jährlichen Stromproduktion den nuklearen Anteil langfristig «kompensiert».

Grafik 3.3: Entwicklung der jährlichen Stromproduktion nach Technologien gemäss Energieperspektiven 2050+ des Bundes.



¹⁴ Im Rahmen der dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter wurde das Energiegesetz am 30. September 2022 geändert, indem unter anderem Übergangsbestimmungen für grosse PV-Anlagen erlassen wurden (Art. 71a)

¹⁵ Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes) (Entwurf), 18. Juni 2021

Die Förderinstrumente und Unterstützungsmassnahmen haben sich in den letzten Jahren in der Schweiz weiterentwickelt. Die Einmalvergütung ist zum wichtigsten finanziellen Förderinstrument geworden und wird ihrerseits ebenfalls ständig weiterentwickelt. Die Abnahme- und Vergütungspflicht sowie die Regelungen über den Eigenverbrauch und den Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) bieten einen finanziellen Grundanreiz, der mehr oder weniger stark ausfällt, je nach Einspeisevergütung, Energieprofil und Komplexität des PV-Projekts oder des ZEV. Diese Förderinstrumente zusammen mit der zunehmenden Wettbewerbsfähigkeit der PV haben in jüngerer Zeit den PV-Ausbau in der Schweiz und im Kanton Freiburg begünstigt.

Anwendungsbereiche

Die Photovoltaik (PV) hat sich stark entwickelt und diversifiziert, was sie für eine Vielzahl von Anwendungen mit unterschiedlichem Potenzial und Profil interessant macht. Da die verschiedenen Anwendungsbereiche in der Literatur nicht immer klar voneinander abgegrenzt werden, wird hier zuerst zwischen bauwerkintegrierten Anlagen und freistehenden/Freiflächenanlagen unterschieden. Auf dieser Grundlage lassen sich die Anwendungsbereiche entweder in die erste Kategorie (gebäudeintegrierte PV und infrastrukturintegrierte PV) oder in die zweite Kategorie (PV auf Freiflächen, Agri-PV, alpine PV und schwimmende PV) einordnen.

Gebäudeintegrierte PV

Die gebäudeintegrierte PV ist in der Schweiz gut etabliert. Die ersten Anlagen wurden bereits vor 40 Jahren erstellt. Der Anwendungsbereich umfasst einerseits gebäudeintegrierte Anlagen im engeren Sinne, d.h. die PV-Elemente übernehmen Funktionen der Gebäudehülle (z.B. Fassadenverkleidung, Dacheindeckung). Andererseits gibt es auch Anlagen, die dem Gebäude hinzugefügt werden, ohne dessen Struktur zu verändern (z.B. Aufdachanlage). Gebäudeintegrierte PV-Anlagen haben in den letzten Jahren eine eindruckliche Verbreitung erfahren. Das Verfahren für gebäudeintegrierte Solaranlagen ist im Wesentlichen im Bundesgesetz über die Raumplanung (Art. 18a), in der Raumplanungsverordnung (Art. 32a und 32b) und im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg geregelt (Art. 85).

Fotos 4.1a-c: Tausende von PV-Anlagen wurden im Kanton Freiburg in den letzten Jahren auf Dächern montiert. Quelle: NET AG



Der Grossteil der Solaranlagen wird auf den **Dächern** von Gebäuden installiert, wobei den verschiedenen Dacharten angepasste Produkte (Module, Montagesysteme usw.) zum Einsatz kommen.

Fassaden eignen sich ebenfalls für die Solarenergienutzung und sind besonders bei Neubauten und Renovationen interessant, da sie entscheidende Synergieeffekte ermöglichen. Dennoch wurden von den 46'416 Solaranlagen, die in den Jahren 2020 und 2021 in der Schweiz erstellt wurden, nur 188 an Fassaden (bzw. mit einem Winkel von 75° bis 90°) installiert, was ungefähr einer Fassadenanlage auf 250 PV-Anlagen entspricht.¹⁶ Vertikale und steil geneigte Solaranlagen bieten ein interessantes Tages- und Jahresprofil für die Stromerzeugung, d.h. sie begünstigen eine bessere Verteilung der Stromproduktion über den Tag und über die Jahreszeiten (mit einem vergleichsweise höheren Anteil der Stromproduktion im Winterhalbjahr).

Foto 4.1d:
Fassadenintegrierte PV-
Anlage in Domdidier (FR).
Quelle: NET AG



PV-Anlagen müssen bei geschützten Gebäuden und Ortsbildern je nach Schutzgrad und Lage erhöhte Integrationsanforderungen erfüllen, die die Gesamtwirkung, Dachgeometrie, Proportionen, Ausrichtung und die Materialität des Daches berücksichtigen.¹⁷ Mittlerweile gibt es eine breite Palette passender Produkte und Lösungen, die diesen verschiedenen Anforderungen gerecht werden.

Fotos 4.1e+f: Passende
Module für eine bessere
optische Integration in
die Gebäude – Beispiele
aus Ecuwillens (FR) und
Jetschwil (FR). Quelle: BFE-
Magazin energieplus und
NET AG



¹⁶ Bundesamt für Energie (BFE), Statistik Sonnenenergie, Referenzjahr 2020, 13. Juli 2021 und Referenzjahr 2021, 14. Juli 2022

¹⁷ Staat Freiburg, Richtlinie über die architektonische Integration von thermischen und photovoltaischen Solaranlagen, Oktober 2015

Die Anlagekosten sind wettbewerbsfähig, insbesondere dank der auf nationaler Ebene verfügbaren Förderinstrumente. Die Techniken haben sich gut entwickelt und es werden Lösungen für verschiedene ästhetische und umweltbezogene Anforderungen angeboten (z. B. Architektur, begrünte Flachdächer). Die PV wird von der Gesellschaft meist gut akzeptiert. Das Potenzial für die Produktion von Solarstrom im Kanton Freiburg wird auf 1,6 TWh pro Jahr (für Dächer) bzw. 0,3 TWh pro Jahr (für Fassaden) geschätzt. Nur ein kleiner Teil der geeigneten Flächen wird heute für die Produktion von Solarstrom genutzt (0,2 TWh pro Jahr).

Infrastrukturintegrierte PV

Infrastrukturintegrierte PV ist in der Schweiz kein neues Phänomen. Zahlreiche Infrastrukturkategorien (Parkplätze, Lärmschutzwände, Vordächer und Strassengalerien, Perrondächer, Staumauern, Kläranlagen, Lawinenverbauungen und Flächen wie Böschungen entlang von Strassen usw.) weisen grundsätzlich beträchtliche Flächen auf, von denen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen jedoch nur ein kleiner Teil eine wirtschaftliche Nutzung ermöglicht. Die entsprechenden Potenziale gilt es zu identifizieren und zu nutzen. Im Kanton Freiburg dürften sie zu einem grossen Teil auf Parkplätzen vorzufinden sein. Gut in die Infrastruktur integriert bieten diese PV-Anlagen die gleichen Vorteile wie gebäudeintegrierte PV (ökologische/umwelttechnische Aspekte, soziale Akzeptanz). Es gibt bisher keine spezifischen Studien für den Kanton Freiburg; das jährliche Solarstromproduktionspotenzial kann jedoch aufgrund anderer Analysen grob auf ungefähr 0,05 bis 0,1 TWh geschätzt werden.¹⁸ Für (standortgebundene) Solaranlagen ausserhalb der Bauzone legt die Raumplanungsverordnung des Bundes (Art. 32c) fest, dass diese Anlagen optisch eine Einheit mit Bauten oder Anlagen, die voraussichtlich längerfristig rechtmässig bestehen, bilden müssen.

Foto 4.2a: Solar genutzte Parkflächen beim Einkaufszentrum in Aigle (VD) mit einer Produktion von 1,8 GWh/Jahr. Quelle: Romande Energie



¹⁸ EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021; Interface, Konzept für einen stärkeren Zubau von grossen Solarstromanlagen auf Dachflächen und Infrastrukturanlagen im Kanton Thurgau, November 2021

otos 4.2b+c: Mehrere Kläranlagen sind mit einem Solarfaltdach ausgestattet worden wie z.B. die ARA in Esslingen (ZH). Im Kanton Freiburg ist eine PV-Anlage auf einem Perrondach am Bahnhof Pensier installiert. Quellen: dhp und Climkit



PV auf Freiflächen in Bauzonen

PV auf Freiflächen¹⁹ umfasst direkt mit dem Boden verankerte PV-Anlagen auf Flächen, die nicht oder nur in zweiter Linie anderweitig genutzt werden (können). In der Schweiz gibt es derzeit nur eine begrenzte Anzahl grosser PV-Freiflächenanlagen. In vielen Ländern ist PV auf Freiflächen jedoch der wichtigste Anwendungsbereich. Die in der Schweiz realisierten Projekte sind hauptsächlich in Industrie- und Gewerbegebieten, also in Bauzonen, vorzufinden.

Eine allgemeine Verbreitung von Anlagen «auf freiem Feld» stösst aus mehreren Gründen auf Vorbehalte. In der Schweiz gibt es nur wenige Erfahrungen und Studien in diesem Bereich (mit einigen Ausnahmen wie dem Solarpark auf dem Mont Soleil). Einige Tendenzen lassen sich jedoch erkennen. Die soziale Akzeptanz hängt vor allem von den Auswirkungen auf die Landschaft und der Zweckmässigkeit solcher Anlagen angesichts des vorhandenen Potenzials auf Bauwerken ab. Die Anlagekosten sind grundsätzlich wettbewerbsfähig. Besonders empfindliche ökologische Gebiete (Moorlandschaften, Reservate, Biotope usw.) können von vornherein ausgeschlossen werden, ohne dass dadurch das theoretisch hohe Potenzial erheblich geschmälert wird. Das Potenzial von PV-Freiflächenanlagen wird im Wesentlichen von politischen Entscheidungen und den zu definierenden Rahmenbedingungen abhängen. Im Kanton Freiburg besteht derzeit kein territoriales Solarkonzept, das die am besten geeigneten Gebiete für PV-Freiflächenanlagen ausweist. Theoretisch könnten Spezialzonen für Solarparks definiert werden. In der Stellungnahme des Bundes zu «freistehenden Photovoltaik-Anlagen» vom 3. Juli 2012 wird erläutert, dass solche Anlagen zwingend in Nutzungsplänen geregelt werden müssen und dass in den seltenen Fällen, in denen derartige Anlagen in Betracht gezogen werden, diese im kantonalen Richtplan behandelt werden sollten. Diese Position wird derzeit auf Bundesebene diskutiert, ebenso wie alpine und landwirtschaftliche Anlagen.

Foto 4.3: PV-Freiflächenanlage mit 6 MW Leistung in Payerne (VD), in Betrieb seit September 2015. Quelle: NET AG



¹⁹ Eine genauere Definition der Freiflächen-PV wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Beteiligung der zuständigen kantonalen Dienststellen vorgenommen

Agri-PV

Die Agri-PV kombiniert die landwirtschaftliche Nutzung und Solarstromproduktion, meist mittels höher über dem bewirtschafteten Boden angeordneter PV-Module (Ausnahme vertikal installierte Module z.B. als Solarzäune). Der Bereich der Agri-PV ist in den letzten Jahren in vielen Ländern stark gewachsen. In der Schweiz existieren nur wenige Agri-PV-Anlagen; sie dienen fast ausschliesslich Versuchs- und Forschungszwecken. Das Potenzial der Agri-PV wurde für den Kanton Freiburg noch nicht detailliert analysiert. Das Solarstromproduktionspotenzial für den Kanton Freiburg kann auf der Grundlage einer vom Bundesamt für Landwirtschaft unterstützten Schweizer Studie²⁰ proportional auf 0,02 - 0,03 TWh/Jahr bei Dauerkulturen, 3,4 TWh/Jahr bei offenen Ackerflächen und 0,5 TWh/Jahr bei Dauergrünland geschätzt werden. Die rechtliche Grundlage findet sich in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (Art. 32c). Diese legt fest, dass die (standortgebundenen) Solaranlagen in wenig empfindlichen Gebieten Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken oder entsprechenden Versuchs- und Forschungszwecken dienen müssen. Auf landwirtschaftlichen Flächen muss die Agri-PV zu einem höheren Naturalertrag in der Pflanzenproduktion führen. Ebenfalls sind Projekte zu Forschungs- und Versuchszwecken möglich. Auf Bundesebene wird derzeit über eine allfällige Lockerung der Zulassungskriterien sowie über die Direktzahlungen diskutiert, die auch im Zusammenhang mit der Kombination von landwirtschaftlicher Nutzung und Stromproduktion gewährt werden können.

Fotos 4.4a+b: Agri-PV Versuchsanlage in Deutschland (links) und Pilotprojekt in Conthey im Wallis (rechts). Quellen: Fraunhofer ISE und Agroscope



²⁰ Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Machbarkeitsstudie Agri-Photovoltaik in der Schweizer Landwirtschaft, September 2022; Amt für Statistik (SStat) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022 - für die Daten zu den Landwirtschaftsflächen.

Alpine PV

Die alpine PV ist vor allem im Zusammenhang mit Massnahmen zur Sicherung der Stromversorgung im Winter wieder aufgekommen. Dabei handelt es sich vorwiegend um freistehende PV-Anlagen in den Alpen in einer Höhe von 1'500 bis 2'500 Metern über dem Meeresspiegel. Einige kleinere Anlagen existieren in der Schweiz, teilweise bereits seit 30 Jahren. Die alpine PV dürfte etwa dreimal so teuer sein wie gebäudeintegrierte PV - ein Nachteil, der durch eine Jahres- und Winterstromproduktion, die weit über dem Schweizer Durchschnitt liegt, teilweise ausgeglichen wird. Der Bund hat erst kürzlich eine zeitlich begrenzte spezifische sog. «alpine» Einmalvergütung von bis zu 60% der Investitionskosten sowie einen Höhenbonus (Höhe $\geq 1'500$ m) für nicht gebäudeintegrierte Anlagen ausserhalb von Bauzonen eingeführt. Die ökologischen und umweltbezogenen Auswirkungen müssen für den alpinen Kontext noch analysiert werden. Die Auswirkungen auf die Landschaft sind beträchtlich, was sich auf die soziale Akzeptanz niederschlagen dürfte. Das Potenzial der alpinen PV hängt stark von den geografischen Standorten und der Infrastruktur für den Anschluss an das Stromnetz ab. Laut einer noch laufenden Studie des Verbands Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen liegt das Hauptpotenzial in den Kantonen Wallis und Graubünden.²¹ Bisher gibt es keine spezifischen Studien zu diesem Thema und keine bestätigten potenziellen Standorte im Kanton Freiburg. Das am 30. September 2022 geänderte Energiegesetz des Bundes (Art. 71) definiert die dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter inklusive Solaroffensive (Produktion von zusätzlicher Elektrizität aus Photovoltaik-Grossanlagen).

Foto 4.5: PV-Anlage (97,78 kW) in Caischavedra (GR), die im Mai 1993 in Betrieb genommen wurde und im Winter eine besonders interessante Stromproduktion aufweist. Quelle: NET AG

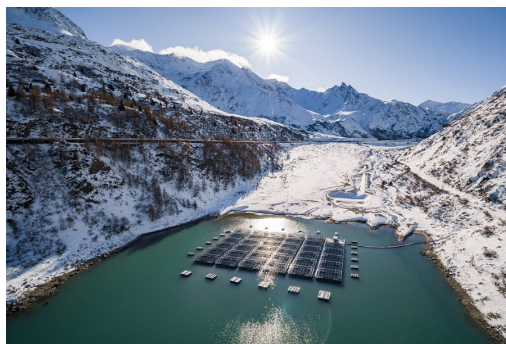


²¹ Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, <https://www.strom.ch/de/energiezukunft-2050/alpine-pv-und-windkraft-fuer-eine-sichere-winterversorgung>, Stand 26. Februar 2023

Schwimmende PV

Die schwimmende PV erlebt eine starke Zunahme, insbesondere in Asien durch sehr grosse, relativ wettbewerbsfähige Anlagen. In der Schweiz gibt es nur einige wenige Pilotanlagen, deren Installationskosten aufgrund der technischen Anforderungen und des experimentellen Charakters noch relativ hoch sind. Schwimmende PV-Anlagen können sowohl positive als auch negative ökologische und umweltbezogene Auswirkungen haben.²² In der Schweiz können schwimmende PV-Anlagen unter den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen nur auf künstlichen Seen in Betracht gezogen werden. Es gibt aktuell keine spezifische Studie für das Potenzial im Kanton Freiburg. Eine Schweizer Studie²³ hat das Potenzial von Stauseen näherungsweise analysiert. Die künstlichen Freiburger Seen, die eine Fläche von rund 15 km² bedecken, sind nicht sehr hoch gelegen und weisen deshalb im Vergleich zu bebauten Flächen keinen Vorteil in Bezug auf den Solarertrag auf. Die gesetzliche Grundlage findet sich in der eidgenössischen Raumplannungsverordnung (Art. 32c).







Fotos 4.6a+b: Schwimmende PV-Anlage auf dem Stausee Les Toules (VS) mit einer Leistung von 448 kW (links) - wenn das Projekt erfolgreich verläuft, wird die Anlage um den Faktor 30 vergrössert. Die grösste schwimmende PV-Anlage (24 MW) in Mitteleuropa befindet sich in Grafenwörth in Österreich (rechts) - sie wurde im Februar 2023 in Betrieb genommen. Quellen: Romande Energie und ECOwind



²² Bundesamt für Energie BFE, Auswirkungen von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Biodiversität und Umwelt, 12. November 2021

²³ EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021

Zusammenfassung und Entscheidungsmatrix zu den Anwendungsbereichen

Anwendungsbereiche	Geschätztes Potenzial in TWh/Jahr	Wirtschaftlichkeit	Technische Komplexität	Soziale Akzeptanz	Rechtliche Komplexität	Ökologische Auswirkungen	Auswirkungen auf die Landschaft	Nutzungskonkurrenz	Priorität
 Gebäudeintegrierte PV	1,6 (Dächer) 0,3 (Fassaden)								1
 Infrastrukturintegrierte PV	0,05 – 0,1**								1
 PV auf Freiflächen in Bauzonen	*/**								2
 Agri-PV	0,02 – 0,03 */**								3
 Alpine PV	*/**								3
 Schwimmende PV	*/**								3

* Theoretisch grosses Potenzial, welches aber aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen in der Praxis tief ausfällt.

** Spezifische Analysen fehlen bezüglich des Potenzials im Kanton Freiburg.

Bewertung der Aspekte	(eher) positiv/günstig	mittelmässig	(eher) negativ/ungünstig
-----------------------	------------------------	--------------	--------------------------

Prioritätsstufen der Anwendungsbereiche:

- 1 = hohe Priorität (Festlegung und Umsetzung von Massnahmen, die den Ausbau der Photovoltaik unterstützen)
- 2 = mittlere Priorität (Festlegung von Massnahmen, die das Anwendungspotenzial klären und Pilot- und Demonstrationsanlagen unterstützen)
- 3 = niedrige Priorität (die Entwicklung aufmerksam beobachten und das Potenzial einschätzen)







Aus dieser Tabelle geht klar hervor, welche Anwendungsbereiche für die Entwicklung der Photovoltaik im Kanton am günstigsten sind.

Ziele

Im Kontext seiner Energie- und Klimapolitik möchte der Staatsrat seine PV-Strategie optimieren und verstärken.

Die quantitativen Ziele werden proportional zu den Zielen des Bundes festgelegt, d.h. die **Zielwerte (jährliche Solarstromproduktion) für den Kanton Freiburg belaufen sich auf 0,6 TWh für 2035 und 1,3 TWh für 2050.**

Tabelle 5: Vergleich der schweizerischen und kantonalen Eckdaten – Einschätzung auf der Grundlage der von BFE, StatA, Swissolar und Vergleichstabelle der schweizerischen und kantonalen Eckdaten VESE (pvpower.ch) publizierten Daten und eine vorläufige Schätzung für die Solarstromproduktion im Jahr 2022.²⁴

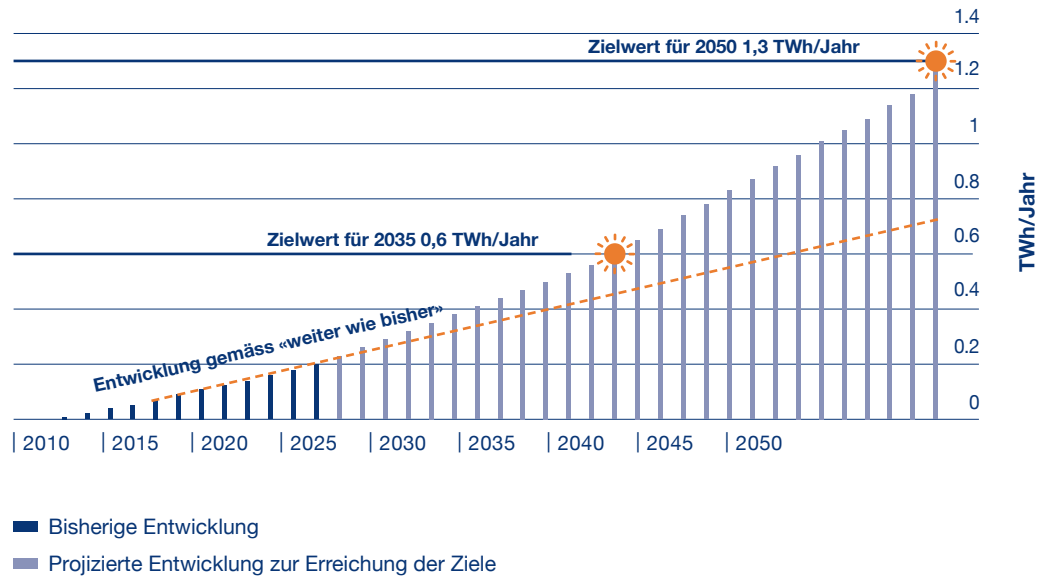
Vergleichstabelle der schweizerischen und kantonalen Eckdaten		Schweiz		Kanton Freiburg	
		2022	2022	2035	2050
	Stromverbrauch	2022	57 TWh	1,8 TWh	
	Solarstromanteil	2022	 7%	 11%	
	Solarstromproduktion	2022	3,9 TWh	0,2 TWh	
	Ziele	2035	14 TWh	0,6 TWh	
		2050	35 TWh	1,3 TWh	

Die auf der bisherigen Entwicklung der installierten PV-Leistung basierenden Projektionen (siehe folgende Abbildung) zeigen, dass selbst für einen Kanton mit einer über dem Schweizer Durchschnitt liegenden installierten Leistung erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Ziele für die Solarstromproduktion zu erreichen. Konkret bedeutet dies, dass die jährliche Solarstromproduktion bis 2035 verdreifacht und bis 2050 um den Faktor 6,5 gesteigert werden muss.

²⁴ Bundesamt für Energie (BFE)/energeia plus, Schweizer Elektrizitätsbilanz 2022, Medienmitteilung 9. Februar 2023; Amt für Statistik (StatA) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022; Swissolar, Technisches Merkblatt - Photovoltaik, Dezember 2022; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

Bisherige Entwicklung und Prognosen zur Solarstromproduktion im Kanton Freiburg

Abbildung 5: Entwicklung der Solarstromproduktion im Kanton Freiburg - bisher (Grundlage: Amt für Energie, Energiestrategie Kanton Freiburg, Bericht 2015-2020) und ausgerichtet auf die Erreichung der Zielwerte



Massnahmen

Unter Berücksichtigung der Zielwerte für die Solarstromproduktion von 0,6 TWh/Jahr bis 2035 und von 1,3 TWh/Jahr bis 2050 sowie der Stärken-Schwächen-Profile der oben beschriebenen Anwendungsbereiche hat der Staatsrat beschlossen, die Priorität auf die gebäudeintegrierte PV, infrastrukturintegrierte PV und die PV auf Freiflächen zu setzen. In diesem Zusammenhang hat er eine Reihe relevanter Massnahmen festgelegt, die in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen und ebenfalls mit den Zielen des kantonalen Klimaschutzplans im Einklang stehen. Der Staatsrat bleibt jedoch flexibel, um seine Strategie jederzeit an die besonders dynamische Entwicklung des PV-Bereichs anzupassen.

Die Massnahmen werden für fünf Handlungsfelder (thematische Massnahmen) definiert:

-
- > M1 Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften

 - > M2 Kommunikation und Bildung

 - > M3 Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen

 - > M4 Massnahmen zur finanziellen Unterstützung

 - > M5 Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung

Jede Massnahme wird kurz mit den damit verbundenen Aktivitäten, der Umsetzungsperiode, der Zuständigkeit für die Umsetzung und den erforderlichen Ressourcen beschrieben. Die Zuständigkeit für die Umsetzung liegt ausschliesslich bei den kantonalen Direktionen oder spezialisierten Akteuren.

Personelle und finanzielle Auswirkungen:

Die Umsetzung der oben erwähnten Massnahmen, die nachfolgend erläutert werden, erfordert etwa 2 Vollzeitäquivalente über einen Zeitraum von 2 Jahren.

Auf finanzieller Ebene stellen diese Massnahmen eine Verpflichtung von etwas mehr als 1 Million Franken dar. Hinzu kommen Investitionen für noch zu bestimmende Anlagenprojekte.

Letztlich werden die für die Umsetzung der Photovoltaik-Strategie eingesetzten Mittel vom Finanzrahmen abhängen, den der Staatsrat bei den künftigen Voranschlagsverfahren beschliessen wird, sowie von den Prioritäten der kantonalen Energiestrategie.

Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften



Thematische Massnahme M1 Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften	Umsetzungs- periode	Zuständig- keit*	Personal- ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M1.1 Interne Solarrichtlinie Eine Richtlinie zur Nutzung aller geeigneten Flächen (bei denen eine PV-Anlage kein geschütztes Gebäude oder Ortsbild stark beeinträchtigt) auf Gebäuden und Infrastrukturen im Eigentum des Kantons für die Solarstromproduktion im Rahmen von Neubau- und Renovationsprojekten festlegen	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,2 (6 Monate)	10'000 CHF
M1.2 PV-Portfolio 2030 Den Immobilienbestand des Staats Freiburg analysieren, um die Gebäude, die bis 2030 mit einer PV-Anlage ausgestattet werden können, zu identifizieren	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	40'000 CHF
M1.3 Potenzialanalyse für infrastrukturintegrierte PV Das PV-Potenzial auf kantonalen Infrastrukturen sowie mögliche Geschäftsmodelle analysieren	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	40'000 CHF
M1.4 PV-Projekte PV-Projekte realisieren, die die Vielfalt der Lösungsansätze bei gebäude- (Dach und Fassade) und infrastrukturintegrierter PV und idealerweise das Know-how der Freiburger PV-Branche aufzeigen	kontinuierlich	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	In Abhängigkeit der Projekte
M1.5 PV in den Gemeinden Die Gemeinden bei der Realisierung kommunaler PV-Projekte unterstützen (Umsetzungshilfe)	2024 -	VWBD (RIMU-FGV)	0,1 (2 Jahre)	10'000 CHF

Der Staat und die Gemeinden werden sowohl bei der Installation als auch beim Betrieb von PV-Anlagen die Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen berücksichtigen.

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Kommunikations- und Bildungsmassnahmen



Thematische Massnahme M2 Kommunikation und Bildung	Umsetzungs- periode	Zuständig- keit*	Personal- ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M2.1 Informationskampagne für die breite Öffentlichkeit Kommunikation unterstützen mit «schlüsselertigen», unabhängigen Informationsveranstaltungen für interessierte Gebäudeeigentümer und Investoren zu den verschiedenen Möglichkeiten für eigene PV-Projekte ²⁵	ab 2023	VWBD	0,1 (2 Jahre)	50'000 CHF
M2.2 Jährliches Solartreffen Thematische Treffen und ERFAs (z.B. Freiburger Solartag) organisieren, die die Akteure der PV-Branche einbeziehen und aktuelle Themen behandeln, um den Erfahrungsaustausch, den Erwerb von Kompetenzen und die Vernetzung der regionalen Akteurguppen zu verstärken ²⁶	ab 2023	VWBD	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF
M2.3 Bildung Aktivitäten unterstützen im Bereich Aus- und Weiterbildungskurse zur Stärkung der PV-Kompetenzen in qualitativer und quantitativer Hinsicht – in Ergänzung zu den Angeboten, die in der Solarbranche und auf nationaler Ebene bestehen	kontinuierlich	VWBD	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

²⁵ Subsidiär zu den verfügbaren Informations- und Kommunikationsmedien (z.B. Publikationen von EnergieSchweiz, Swissolar, Trägerverein Energiestadt) kann der Staat Freiburg spezifische Materialien entwickeln (lassen), die sich an die entsprechenden Zielgruppen richten. Sollten PV-Anwendungen auf Freiflächen an Bedeutung gewinnen, werden auch kommunikative und partizipative Aspekte wichtig.

²⁶ Die aktuellen Themen sind zahlreich und werden sich angesichts der dynamischen Entwicklung der PV schnell ändern. Themen, die von den Akteurguppen angesprochen wurden, sind der Zusammenschluss für den Eigenverbrauch, Solarfassaden, PV und Denkmalschutz, Verdichtung und Solarisierung von Gebäuden und Infrastrukturen, Speicherung, Elektromobilität und dynamische Steuerung, Beteiligungsfinanzierung etc. Dieser Austausch dient auch dazu, die PV-Strategie des Kantons Freiburg den Zielgruppen gut zu vermitteln.

Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen



Thematische Massnahme M3 Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen	Umsetzungsperiode	Zuständigkeit*	Personalressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M3.1 Solarrichtlinie und erleichtertes Verfahren Solarrichtlinie in den verschiedenen Teilbereichen, mit guten und schlechten Beispielen (evtl. ergänzende Merkblätter für spezifische Themen) aktualisieren, unter besonderer Berücksichtigung der Änderungen von Gesetzen und Verordnungen auf Bundesebene sowie der geschützten Gebäude und Ortsbilder. Das Meldeverfahren auf unproblematische Fälle ausweiten, um das Verfahren zu vereinfachen und den administrativen Aufwand für Eigentümerschaft und Verwaltung zu verringern et pour l'administration	ab 2023	RIMU (VWBD)	0,2 (2 Jahre)	150'000 CHF
M3.2 PV-Freiflächenanlagen Arbeitsgruppe zur Festlegung der Rahmenbedingungen für die Erstellung von PV auf Freiflächen schaffen	2024-2026	VWBD (RIMU-ILFD)	< 0,1 (2 Jahre)	20'000 CHF
M3.3 Eigenstromerzeugung («Solarpflicht») Die in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) verankerte «Solarpflicht», die im Energiereglement (Art. 25) des Kantons Freiburg unter dem Begriff Eigenstromerzeugung umgesetzt wird – prüfen und für geeignete Gebäude und Infrastrukturen anpassen, d. h.: a) Stärkung der Eigenstromerzeugung bei Neubauten, um die Stromproduktion zu unterstützen und zu erhöhen, indem die geforderte Mindestleistung pro m ² Energiebezugsfläche erhöht und die Obergrenze / Höchstleistung der Anlage abgeschafft wird. b) «Solarpflicht» für Parkplätze ab einer bestimmten Anzahl von Standplätzen festlegen c) «Solarpflicht» auf bestehende Gebäude insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierung der Gebäudehülle ausweiten	2024-2026 (abzustimmen mit den laufenden Arbeiten im Rahmen der MuKE)	VWBD	< 0,1 (2 Jahre)	20'000 CHF
M3.4 Energieplanung Das Kapitel Solarenergie im Sachplan anpassen und die Anforderungen an die kommunale Energieplanung präzisieren	2024-2026	VWBD (RIMU)	< 0,1 (2 Jahre)	10'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Massnahmen zur finanziellen Unterstützung



Thematische Massnahme M4 Finanzielle Unterstützung	Umsetzungs- periode	Zuständig- keit*	Personal- ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M4.1 Bonus Renovation + PV Die gleichzeitige Realisierung von Renovationsarbeiten an der Gebäudehülle und von PV-Anlagen durch einen Bonus unterstützen ²⁷	2024-2030	VWBD	0,2 (2 Jahre)	400,000 CHF
M4.2 Unterstützung Fassade + PV Projekte für PV-Fassaden unterstützen, um die Entwicklung der fassadenintegrierten PV im Kanton Freiburg anzustossen ²⁸	2024-2027	VWBD	0,1 (2 Jahre)	200'000 CHF
M4.3 Steuern Die Möglichkeiten prüfen, um den steuerlichen Rahmen für Investitionen in PV-Anlagen attraktiv zu gestalten und hierbei vorrangig die Elemente punkto Nettobesteuerung, Steuerbefreiung bis zu einer gewissen Produktions-/Einnahmegrenze sowie die Abzugsfähigkeit von PV-Investitionen bei Neubauten klären	dès 2024	FIND (VWBD)	0,1 (6 Monate)	5'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

²⁷ Diese Massnahme kann mit dem Gebäudeprogramm kombiniert und mit oder ohne «Solarpflicht» eingeführt werden, um die Integration der PV auf quantitativer Ebene (bei maximaler Nutzung der geeigneten Flächen) und auf qualitativer Ebene in die Gebäudehülle zu fördern. Diese Unterstützung kann mit einem Bonus pro m² sanierter Fläche (Dach und Fassade) mit integrierter PV gewährt werden. Dieser Bonus kann unter der Bedingung zusätzlich erhöht werden, wenn die gesamte geeignete Fläche solar genutzt wird (und so der Verschwendung grundsätzlich solarenergetisch nutzbarer Flächen entgegen gewirkt wird).

²⁸ Derzeit bleibt dieses Potenzial an Fassaden noch weitgehend ungenutzt (siehe Kapitel 4.1). Vertikale und steil geneigte Solaranlagen bieten ein interessantes Tages- und Jahresprofil für die Stromerzeugung, d.h. sie begünstigen eine bessere Verteilung der Stromproduktion über den Tag und über die Jahreszeiten (mit einem vergleichsweise höheren Anteil der Stromproduktion im Winterhalbjahr). Der von Pronovo ausbezahlte Bonus für Neigungswinkel $\geq 75^\circ$ deckt nicht unbedingt die zusätzlichen Kosten für solche Anlagen. Diese Projekte benötigen oft eine längere Vorbereitungszeit, unter anderem wegen der hohen Koordinationsanforderungen und der fehlenden Erfahrung. Um die Entwicklung von Projekten für PV-Fassaden zu fördern, ist eine zeitlich begrenzte kantonale Unterstützung oder eine Unterstützung für eine vorab festgelegte Anzahl von Projekten empfehlenswert. Die Unterstützungshöhe hängt von der Leistung oder der Fläche einer Anlage ab. Auf diese Weise werden die Eigentümer ermutigt, in PV-Fassaden zu investieren. Darüber hinaus könnte eine solche Massnahme zu einer Standardisierung dieser Art von Projekten im Freiburger Gebäudebestand beitragen. Schliesslich könnten so auch Installateure von einer Zunahme der Solarfassadenprojekte profitieren und ihre Angebotspalette vervollständigen, wodurch wiederum die regionale Wirtschaft gestärkt würde.



Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung

Thematische Massnahme M5 Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung	Umsetzungsperiode	Zuständigkeit*	Personalressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M5.1 Prospektive Studien und Forschung Prospektive Studien und Forschung unterstützen, um die Grundlagen und Kenntnisse für die verschiedenen PV-Anwendungsbereiche zu verbessern und zu vertiefen	kontinuierlich	VWBD (RIMU)	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF
M5.2 Pilot- und Innovationsprojekte Pilot-, Innovations- und Demonstrationsprojekte für neue Lösungsansätze unterstützen, welche es den regionalen Akteuren ermöglichen, Fachwissen und Know-how zu erwerben, was wiederum die Entwicklung der PV und das regionale Gewerbe stärkt. Beispielsweise könnten 4 bis 5 Pilotprojekte für PV-Freiflächenanlagen zeitnah realisiert werden (s. auch Massnahme M3.2)	kontinuierlich	VWBD (RIMU)	0,1 (4 Jahre)	Budget in Abhängigkeit der Projekte

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Abkürzungen

AfE	Amt für Energie (des Kantons Freiburg)
BFE	Bundesamt für Energie
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
FGV	Freiburger Gemeindeverband
FIND	Finanzdirektion
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
kW	Kilowatt
m²	Quadratmeter
PV	Photovoltaik
RIMU	Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt
StatA	Amt für Statistik (des Kantons Freiburg)
TWh	Terawattstunde
VESE	Verband unabhängiger Energieerzeuger
VWBD	Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion
W	Watt
ZEV	Zusammenschluss zum Eigenverbrauch

Mit der Unterstützung von:

