

**RAPPORT N° 113** 16 décembre 2008  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat N° 312.06 Christine Bulliard/  
 Jacques Bourgeois concernant les conséquences et  
 mesures face à l'évolution démographique**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Christine Bulliard/Jacques Bourgeois concernant les conséquences et mesures face à l'évolution démographique. Ce postulat déposé et développé le 15 mai 2006 demandait que fût présenté un rapport sur l'évolution démographique du canton de Fribourg à l'horizon 2040, sur les conséquences de cette évolution et sur les mesures à prendre en ce qui concerne notamment les infrastructures scolaires, sociales et culturelles et les moyens d'assurer le plein emploi. Dans sa réponse du 2 octobre 2006, le Conseil d'Etat, après avoir exposé que les prévisions démographiques de long terme comportaient une large part d'incertitude et qu'il paraissait vain de définir les conséquences qu'elles pourraient avoir en 2040, a proposé l'acceptation du postulat, en précisant que le rapport serait toutefois limité à l'analyse des scénarios démographiques cantonaux annoncés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour la fin 2006. Ces scénarios ont finalement été publiés à la fin avril 2007, puis révisés en 2008. Ils constituent pour l'essentiel la base du présent rapport.

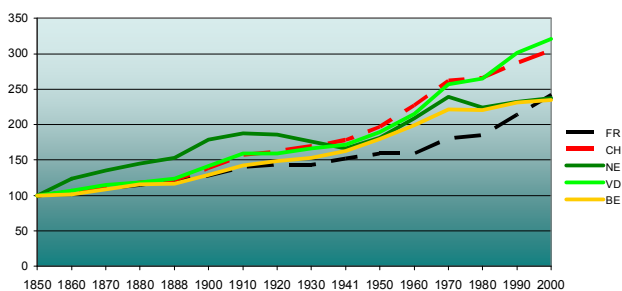
## 1. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU CANTON DE FRIBOURG

### 1.1 Evolution depuis 1850

Le canton de Fribourg n'a pas toujours été le pôle d'immigration qu'il est aujourd'hui. Depuis les premiers recensements modernes de la population remontant à 1850 et jusque vers 1960, Fribourg était au contraire un canton à la dynamique démographique bien inférieure à la moyenne suisse, en raison d'une forte émigration.

*Evolution de la population résidante permanente du canton de Fribourg dans le long terme (indice 1850=100)*

*Source: OFS, Recensements fédéraux de la population*



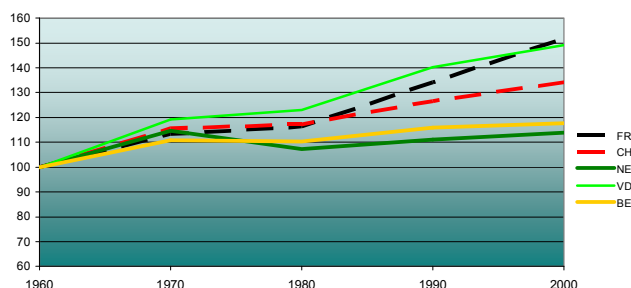
### 1.2 Evolution durant les dernières décennies

Ce n'est que depuis 1960, et surtout depuis 1980 que la tendance s'est inversée. Cette évolution est-elle due à un dynamisme retrouvé de l'économie, qui a permis aux Fribourgeois(es) de trouver du travail dans leur propre canton, au développement des moyens de transport, qui permettent de travailler à l'extérieur tout en habitant dans le canton, à la saturation des destinations d'émigration, comme par exemple Genève, ou encore à la culture et à la religion qui donnent, dans notre canton, un rôle très im-

portant à la famille et entretiennent un taux de fécondité supérieur à la moyenne nationale?

*Evolution de la population résidante permanente du canton de Fribourg dans le moyen terme (indice 1960=100)*

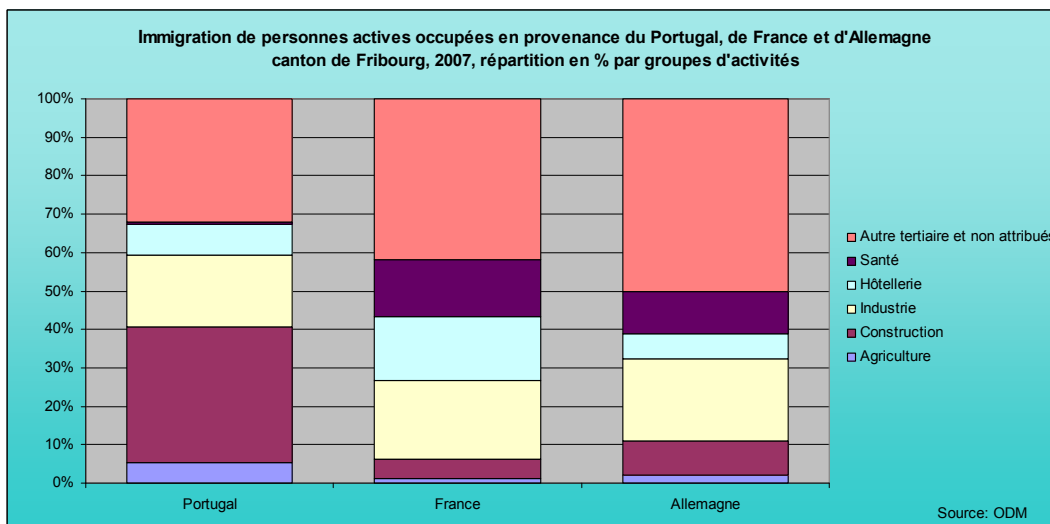
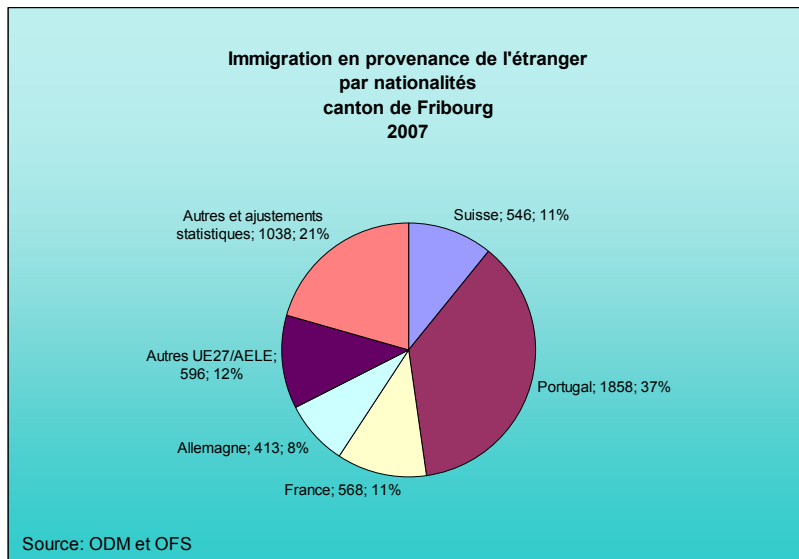
*Source: OFS, Recensements fédéraux de la population*



Les chiffres montrent que tous ces facteurs se combinent. La croissance de la population supérieure à la moyenne est imputable aussi bien à l'excédent de naissances (naissances moins décès) qu'à un solde migratoire positif (immigration supérieure à l'émigration).

### 1.2.1 La spécificité de Fribourg: un solde migratoire intercantonal largement positif

C'est le solde migratoire, en particulier le solde migratoire intercantonal, qui marque le plus la différence de Fribourg par rapport aux autres cantons. Après avoir longtemps subi l'exode rural et joué un rôle de réservoir de main-d'œuvre pour des régions économiquement plus dynamiques, le canton de Fribourg enregistre depuis plusieurs années un solde migratoire très positif. En 2007, 5278 personnes se sont établies dans le canton de Fribourg en provenance d'un autre canton, ce qui représente 51% de l'immigration totale. En comparaison, 5019 personnes sont arrivées de l'étranger (49%), Suisses rentrant au pays compris. Les domaines professionnels dans lesquels les personnes concernées par cette immigration sont actives varient notablement suivant le pays de provenance.



**1.2.2 Pression démographique de type résidentiel**

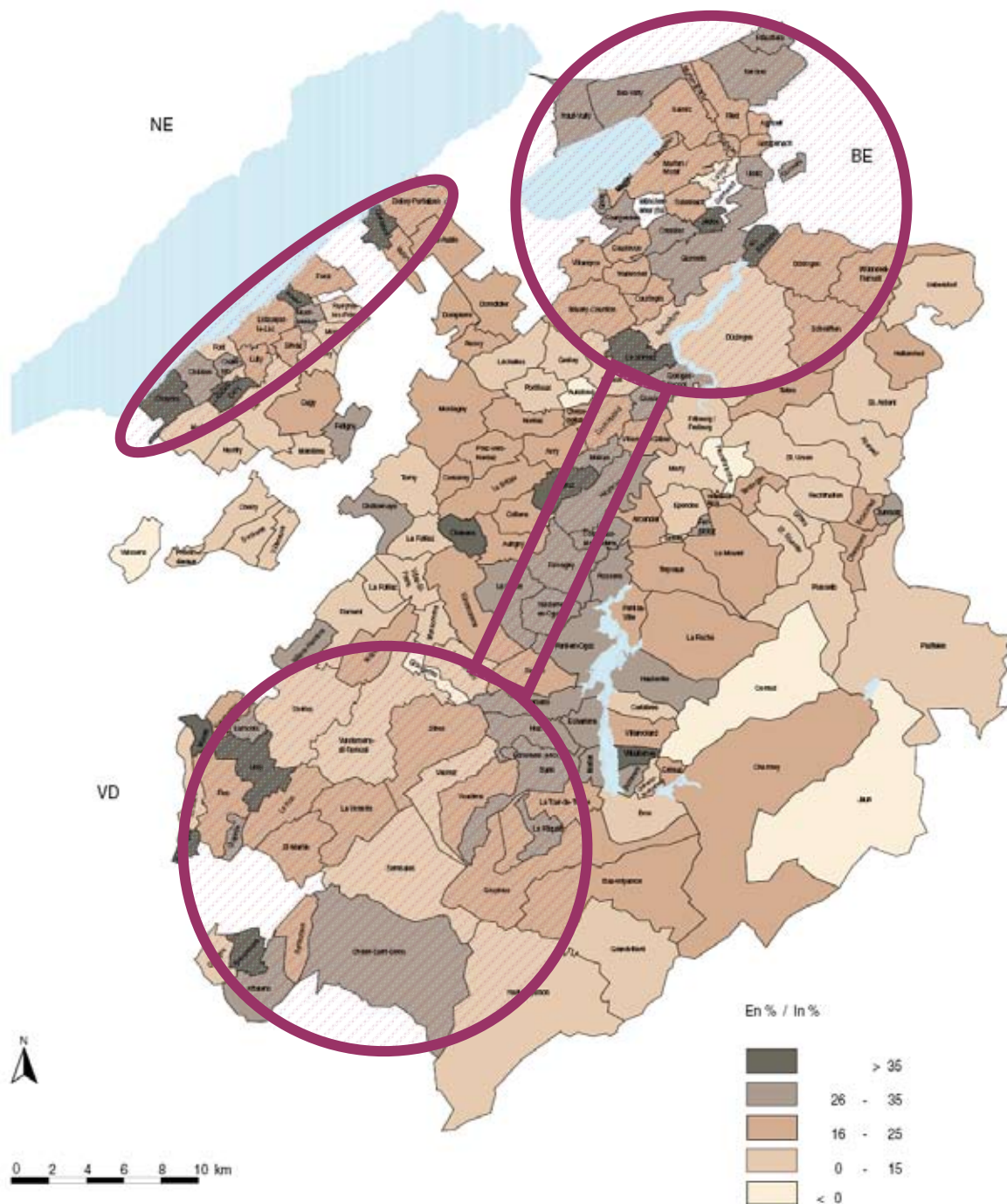
Les Vaudois et les Bernois qui viennent s’installer dans le canton ne le font pour la plupart pas pour y chercher du travail, comme l’ont fait auparavant les Fribourgeois dans les cantons voisins, mais pour y chercher un logement, un cadre de vie et des services. Le canton de Fribourg a acquis ainsi, par la force des choses, un rôle de zone résidentielle, qui peut prendre plusieurs formes. Les raisons expliquant ce développement résidentiel sont variées: beaucoup de nouveaux résidents qui s’établissent dans le canton de Fribourg avec leurs jeunes familles soulignent la très bonne qualité des écoles. De plus, la disponibilité de terrains constructibles bon marché, ainsi que la saturation des régions d’habitation dans l’arc lémanique et l’agglomération bernoise, représentent certainement un autre facteur décisif expliquant cette forte pression démographique.

Pour assurer une prospérité durable, il serait indispensable que ce développement résidentiel soit accompagné d’un développement correspondant dans la création de places de travail. La politique de promotion économique du Conseil d’Etat (création de places de travail à haute valeur ajoutée) a, ces dernières années, porté ses fruits.

Entre 2000 et 2005, 4100 emplois nets ont été créés dans les secteurs secondaire et tertiaire. Fribourg a ainsi été le champion de la création d’emploi comparativement aux autres cantons de la Suisse occidentale.

*La répartition géographique de la croissance démographique dans le canton de Fribourg (avec les zones et axes principaux de développement)*

Evolution de la population résidante permanente entre 1990 et 2005  
 Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 1990 und 2005



Source: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg  
 Quelle: Bundesamt für Statistik, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg

Cette carte permet d'observer tout d'abord un processus d'extension spatiale des villes, en particulier de Fribourg et de Bulle, qui s'accompagne d'une séparation toujours plus fréquente du lieu de travail et du lieu d'habitation (voir sous 1.2.4): c'est le phénomène de la périurbanisa-

tion. Elle relève ensuite que les régions proches des accès autoroutiers se sont développées plus vite, en accueillant principalement des Bernois au nord et des Vaudois au sud, immigrants ayant un profil familial et actif. Il s'agit souvent de pendulaires qui travaillent à l'extérieur du

canton, de familles à la recherche d'un cadre de vie abordable et adapté à leurs exigences d'espace et de services, ainsi qu'à leurs besoins socioculturels (habitat, écoles, langue, etc.). Le recensement fédéral de la population 2000 enregistrait déjà pour le canton de Fribourg une proportion de pendulaires externes de près de 20% de la population active et ce taux est probablement encore plus élevé actuellement. Certaines régions (la rive sud du Lac de Neuchâtel par exemple) attirent une immigration de nature différente, composée de personnes qui, ayant atteint l'âge de la retraite, quittent leur domicile situé dans une région métropolitaine proche pour venir s'installer dans une région qui a souvent constitué leur espace de loisir pendant leur vie active.

### 1.2.3 Forte influence des pôles urbains voisins

La situation géographique du canton, sa position par rapport aux pôles urbains de la région lémanique d'une part et de Berne d'autre part, ainsi que le développement du réseau de transport, autoroutier notamment, expliquent aussi l'évolution démographique de Fribourg. Ces pôles urbains enregistrent une croissance naturelle qui a tendance à franchir les frontières politiques, lesquelles ne correspondent plus au découpage économique. La région bernoise n'est actuellement sans doute pas la plus dynamique en termes de démographie, mais, manifestement, elle s'étend et se densifie de préférence dans le nord fribourgeois. A la périurbanisation des centres cantonaux s'ajoute par conséquent la périurbanisation transcantonale des centres urbains les plus proches. Ce qui est perçu comme exceptionnel, d'un point de vue statistique, en observant le phénomène uniquement à l'intérieur des frontières cantonales, le serait beaucoup moins si l'on considérait la situation en termes de pôles urbains.

Si la croissance des pôles urbains bernois et lémanique remplit aujourd'hui la campagne fribourgeoise, il faut rappeler qu'elle a précédemment contribué à freiner son développement. Les pôles ont longtemps exercé une aspiration démographique; depuis 30 ans, ils font le contraire. L'évolution observée sous forme d'indice à long terme (1850 = 100) illustre bien ce phénomène de respiration transcantonale des pôles (immigration suivie d'émigration). La croissance de la population cantonale fribourgeoise est forte depuis 30 ans mais, sur les 150 dernières années, elle a juste rattrapé celles de Berne et Neuchâtel et se situe encore bien loin de la moyenne suisse ou du canton de Vaud, par exemple. En comparaison avec Neuchâtel, on peut relever que la progression de la population fribourgeoise s'explique par le fait qu'au moment où ce canton était frappé de plein fouet par la crise horlogère, le canton de Fribourg bénéficiait de l'ouverture de l'autoroute A12.

### 1.2.4 La mobilité des pendulaires a changé la donne

La croissance démographique actuelle du canton de Fribourg n'est pas de même nature que celle enregistrée jusque vers 1960 par les pôles urbains suisses. Alors que le moteur de la croissance des pôles urbains était l'emploi, celui de la démographie fribourgeoise actuelle est l'habitat. C'est un effet de l'accroissement des distances parcourues quotidiennement par les pendulaires. A cet égard, les enquêtes sur la mobilité menées régulièrement sur le plan suisse montrent que la durée que les pendulaires acceptent de consacrer à leurs déplacements est stable, alors que, grâce à l'amélioration des performan-

ces des moyens de transports, les distances augmentent. Lors du recensement fédéral de la population de 1970, les pendulaires communaux (les personnes qui travaillent en dehors de leur commune de domicile) n'étaient majoritaires que dans quelques communes proches des centres. En 2000, ils étaient majoritaires presque partout dans le canton, la ville de Fribourg étant évidemment l'une des rares communes capables d'offrir un poste de travail à une majorité de ses actifs. Toujours selon le recensement 2000, un actif habitant dans le canton de Fribourg sur cinq travaille à l'extérieur du canton. La croissance économique des centres et l'allongement des distances pendulaires entraînent ainsi une croissance rapide des aires d'influence de ces centres métropolitains. Avec le temps, ces aires franchissent les frontières cantonales. Les emplois ont en revanche tendance à rester dans les centres, alors que les habitants s'en éloignent. Compte tenu de sa situation géographique, de son découpage territorial, de ses voies de communication et de son bilinguisme, le canton de Fribourg est tout particulièrement concerné par ce phénomène démographique.

### 1.2.5 La population la plus jeune de Suisse

Avec une moyenne de 38,5 ans, la population fribourgeoise est près de deux ans et demi plus jeune que la moyenne nationale. 25% des habitants sont âgés de moins de 20 ans, contre 22% en moyenne nationale. La part des moins de 20 ans dans le canton de Fribourg est ainsi parmi les plus élevées du pays. Ce fait est imputable d'une part à un excédent de naissances supérieur à la moyenne et d'autre part à une immigration elle aussi plutôt jeune. Un cadre de vie attrayant pour les familles et une offre riche en matière d'éducation et de formation, avec en particulier la présence d'une université largement tournée vers l'extérieur, expliquent sans doute cette relative jeunesse de la population immigrée.

## 2. PERSPECTIVES

On peut distinguer deux principaux champs d'activité dans le domaine de la prévision démographique, répondant à des besoins de natures différentes.

Il y a d'abord les scénarios démographiques cantonaux élaborés à intervalles plus ou moins réguliers par l'OFS et qui résultent d'une «cantonalisation» des scénarios nationaux. On peut qualifier cette approche de «top down», dans la mesure où il s'agit de ventiler dans les différents cantons des chiffres déjà établis pour l'ensemble du pays.

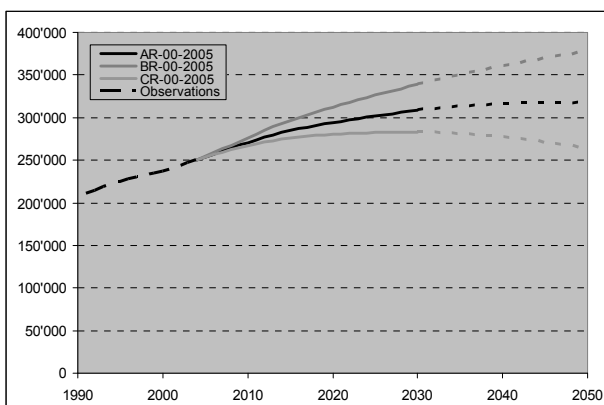
Le deuxième type de scénarios démographiques résulte d'études réalisées dans un but local ou sectoriel bien précis. Il s'agit par exemple des études servant de bases aux décisions relatives aux investissements dans les domaines des équipements scolaires, de la santé ou des transports. Ces études partent généralement d'éléments locaux tels que, par exemple, les plans d'aménagement. Dans ce sens, elles peuvent être qualifiées de «bottom up».

Ces deux types de scénarios sont nécessaires, car il y a lieu de faire une distinction entre les courants démographiques nationaux ou internationaux, sur lesquels le canton et les communes n'ont aucune prise directe, et les conditions locales, qui peuvent influencer directement l'évolution démographique.

### 2.1 Prévisions globales

Les derniers scénarios démographiques cantonaux ont été publiés en 2007 et couvrent une période qui s'étend de 2005 à 2050. L'OFS élabore généralement trois scénarios dont la fourchette est très large. On ne retient souvent que le scénario moyen, tant il est vrai que les scénarios «haut» et «bas» sont surtout faits pour rappeler à l'utilisateur qu'il ne s'agit pas d'un décompte exact, mais bien d'une prévision soumise à toutes sortes d'influences parfois très imprévisibles.

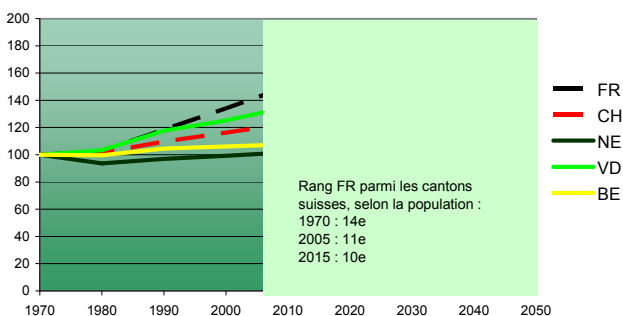
*La fourchette des différents scénarios démographiques 2005 de l'OFS pour le canton de Fribourg*



Le scénario moyen est le plus intéressant parce qu'il indique ce qui se passerait si les conditions actuelles continuaient à évoluer comme elles l'ont fait dans le passé. Selon ce scénario (scénario 2005, révision 2008), la population fribourgeoise continuerait à augmenter fortement ces prochaines années pour atteindre les 300 000 habitants vers 2020 environ. La croissance commencerait ensuite à se tasser progressivement et plafonnerait à 320 000 habitants dès 2040, avant de fléchir légèrement dans les toutes dernières années de la prévision. L'évolution de la démographie fribourgeoise continuerait ainsi à se situer au-dessus de la moyenne suisse, dont la croissance est déjà faible actuellement et devrait devenir quasiment nulle dès la fin des années 2030. En 1970, Fribourg était le 14<sup>e</sup> canton suisse en termes de population résidente. En 2005, il était en onzième position. Dans moins de 10 ans, il devrait dépasser Bâle-Campagne et figurer parmi les dix premiers cantons du pays.

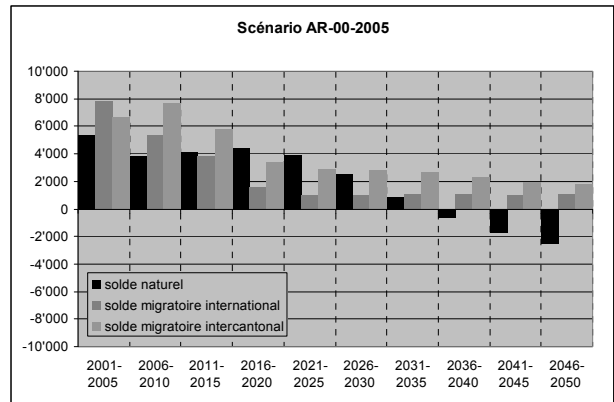
*Evolution de la population Indice 1970 = 100*

Source: statistique annuelle de la population; dès 2006, scénario démographique 2005 moyen de l'OFS



### Les composantes de l'évolution démographique prévue pour le canton de Fribourg

Source: scénario démographique 2005 moyen de l'OFS

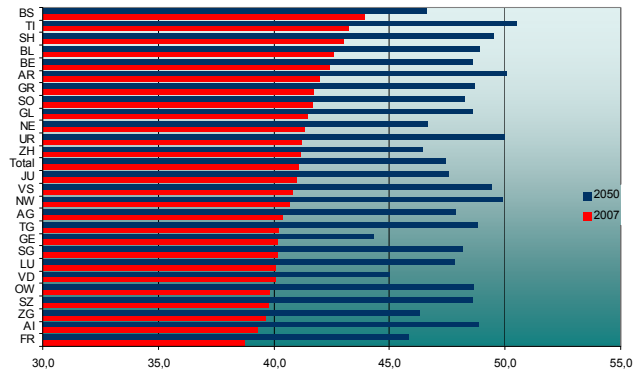


Toujours selon le scénario moyen de l'OFS, le solde naturel traditionnellement positif du canton de Fribourg devrait continuer à jouer un rôle important dans la croissance démographique jusque vers 2030. Il devrait ensuite fléchir, voire devenir négatif. L'immigration intercantonale devrait par ailleurs rester un facteur important de la croissance démographique fribourgeoise.

La population fribourgeoise est la plus jeune de Suisse et devrait continuer à figurer parmi les plus jeunes à l'avenir. Les démographes prévoient toutefois un rajeunissement des cantons urbains. En 2050, c'est Genève qui devrait être le canton le plus jeune du pays, Fribourg se trouvant alors en 3<sup>e</sup> position après Genève et Vaud.

*Âges moyens par cantons, 2007 et 2050*

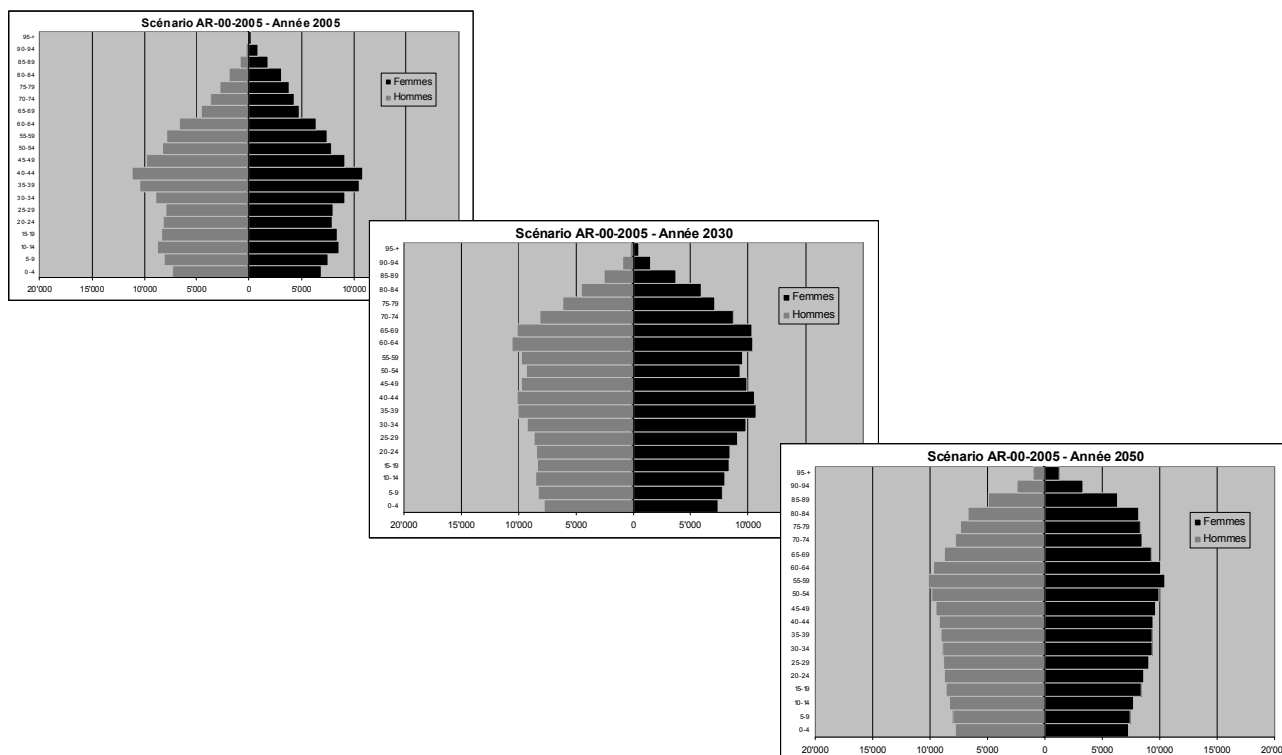
Source: scénario démographique 2005 moyen de l'OFS



Le léger avantage de Fribourg en matière d'âge moyen n'empêchera toutefois pas la pyramide des âges de la population du canton de suivre la tendance générale et de se transformer en champignon.

### L'évolution de la pyramide des âges 2005, 2030, 2050

Source: scénario démographique 2005 moyen de l'OFS



## 2.2 Prévisions locales

De nombreuses collectivités locales, communes, groupements de communes, cercles scolaires, etc. font ou commandent des études de prévisions démographiques locales. Elles en ont besoin pour prendre leurs décisions en matière de plan d'aménagement et d'investissements en équipements de toutes sortes. Contrairement à l'approche globale, qui se fonde essentiellement sur les tendances du passé et le contexte politico-économique international et national, ces études doivent tenir compte des projets en matière de construction de logements, par exemple. En même temps, elles sont également utilisées pour prendre des décisions concernant ces mêmes projets et investissements. Il y a par conséquent un certain risque que le raisonnement tourne en boucle. En l'état actuel, il n'est pas possible d'obtenir des prévisions démographiques «bottom up» couvrant l'ensemble du canton. Toutefois, dans les grandes lignes, les études locales basées sur les capacités des logements existants et planifiés convergent la plupart du temps avec les prévisions cantonales fondées sur les tendances démographiques globales. Il ne pourrait guère en être autrement dès lors que, à l'instar des prévisions démographiques globales, la politique d'aménagement du territoire en matière de zones à bâtir s'inspire largement de l'évolution passée.

## 3. LES CONSÉQUENCES

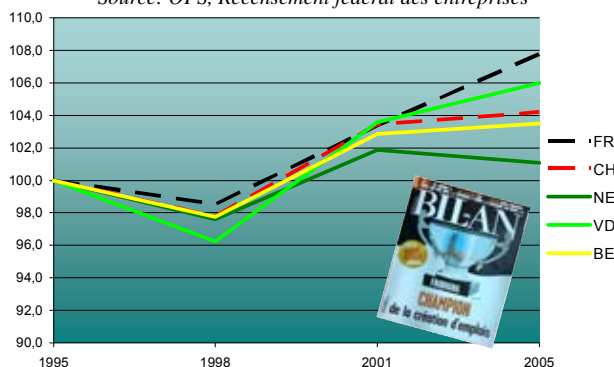
### 3.1 Démographie et économie

La croissance démographique est-elle bonne pour l'économie? Cette question a occupé une place prépondérante dans toute l'histoire de la pensée économique. Dans l'en-

semble, on peut considérer que la réponse est généralement plutôt positive. Une fécondité élevée et une mortalité faible sont a priori interprétées comme une évolution positive. De même, un attrait suffisant pour aboutir à un excédent d'immigration est considéré comme un signe de bonne santé socio-économique.

#### Evolution de l'emploi dans les secteurs 2 et 3 Indice 1995 = 100

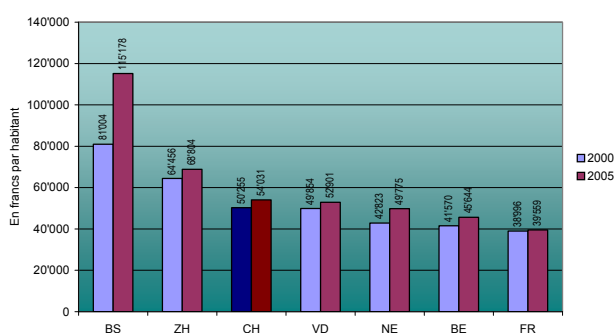
Source: OFS, Recensement fédéral des entreprises



Mais que disent les chiffres? La croissance démographique entraîne indéniablement une croissance économique. On peut le vérifier en constatant une corrélation forte entre la croissance de la population et la croissance des agrégats macroéconomiques tels que le revenu national ou le produit intérieur brut. La croissance démographique engendre cependant une croissance économique bien particulière, partielle et orientée vers les secteurs de la construction (logements, équipements) et des services à la population (dont le commerce et les services publics). Ces branches économiques sont caractérisées par une faible valeur ajoutée et par conséquent par des salaires et

des revenus inférieurs à la moyenne. Sans mesures d'accompagnement adéquates, la croissance démographique a ainsi tendance à conduire à une baisse de la valeur ajoutée et du produit intérieur brut par emploi. A cela vient s'ajouter le fait que si la population croît plus vite que les emplois, cela conduit à une forte pression à la baisse du revenu cantonal par habitant. Enfin, la croissance démographique s'accompagne souvent d'une forte proportion de jeunes non actifs, un facteur qui, à court terme, pèse aussi sur le niveau du revenu par tête. A long terme, par contre, une population jeune et bien formée constitue un potentiel de main-d'œuvre qualifiée dont l'économie pourra bénéficier.

*Revenu cantonal par habitant  
Comparaison avec quelques cantons (2000, 2005)  
(2005: chiffres provisoires)*



Pour contrecarrer la faiblesse structurelle du revenu et du PIB cantonal, le canton de Fribourg s'est doté d'une promotion économique forte et dynamique, dont l'action est résolument orientée vers la création d'emplois à haute valeur ajoutée. Cela est d'autant plus nécessaire que, en raison de son dynamisme démographique, les nouveaux critères retenus par la Confédération dans le cadre de la délimitation des régions bénéficiant des mesures en faveur des régions structurellement défavorisées (anciennement «Arrêté Bonny») aboutissent à la conclusion pour le moins discutable que l'économie fribourgeoise ne souffre d'aucune faiblesse structurelle et ne nécessite pas de soutien. Pourtant, en termes de produit intérieur brut ou de revenu cantonal, le canton de Fribourg demeure en queue de liste.

### 3.2 Démographie et société

La croissance démographique est à la fois une chance et un défi. Une chance, car une croissance forte a pour corollaire une population jeune et porteuse d'avenir et permet en outre de maintenir un meilleur équilibre de la structure d'âge et d'assurer la viabilité financière des institutions basées sur la solidarité entre les générations. Les secteurs de la prévoyance vieillesse et de la santé devraient en profiter. Avec moins de 22% (estimations de l'OFS pour 2007), le taux fribourgeois des personnes âgées de 65 ans et plus est actuellement l'un des plus bas de Suisse. Le canton de Fribourg ne sera évidemment pas épargné par le phénomène global du vieillissement de la population, mais il n'empêche qu'il bénéficie d'un avantage comparatif sur les autres cantons suisses dans ce domaine.

Une population jeune a ses exigences, notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation. A ce titre, Fribourg peut se réjouir d'une offre remarquablement complète et de qualité, si l'on en juge par les résultats flatteurs obtenus lors des tests comparatifs réalisés aux

niveaux national et international. En constituant une offre attrayante pour les jeunes, la richesse et la qualité du système éducatif ne sont pas seulement une réponse aux attentes de la population, mais aussi l'une des causes de la forte proportion de jeunes. Contrairement aux universités de Berne et de Neuchâtel, par exemple, qui accueillent en majorité des étudiants issus de leur propre canton, l'Université de Fribourg est caractérisée par une forte proportion d'étudiants venant de l'étranger et des autres cantons suisses. Seules les écoles polytechniques fédérales et la Haute école de Saint-Gall présentent une composition similaire de l'origine des étudiants. L'importance des hautes écoles dans le canton de Fribourg est telle que les migrations d'étudiants peuvent être remarquées dans les chiffres cantonaux. De nombreux jeunes adultes venus dans le canton pour leurs études repartent une fois leur formation achevée. Le phénomène est en soi normal, mais il relativise quelque peu le bénéfice que le canton peut tirer de la jeunesse de sa population.

### 3.3 Démographie et territoire

Parmi les questions posées par l'évolution démographique du canton et soulevées par certains observateurs, il en est une qui est souvent formulée à l'envers. C'est celle qui demande où l'on va loger toutes ces personnes supplémentaires. Or, la coexistence d'une forte immigration intercantonale et d'un important pendularisme externe prouve bien que la question du logement n'est pas une conséquence, mais la cause du phénomène. Les immigrants intercantonaux viennent dans le canton de Fribourg parce qu'ils trouvent à s'y loger à des prix concurrentiels. L'aménagement du territoire n'est dès lors pas seulement une réponse à l'évolution démographique, il en est aussi un acteur. Ce phénomène se vérifie aussi pour les transports. Il suffit pour s'en convaincre d'observer à quel point l'A12 a influencé l'évolution démographique de ces dernières décennies. La qualité des équipements routiers est elle aussi à la fois cause et conséquence de l'évolution démographique. Le défi démographique en matière d'aménagement du territoire s'exprime sans doute davantage en termes de qualité qu'en termes de quantité. Il s'agira notamment d'accompagner l'émergence des agglomérations en veillant à répartir harmonieusement et rationnellement la population de façon à faciliter les transports et l'accès aux équipements, de prévoir des zones de développement économique disponibles et répondant aux besoins actuels, de permettre à l'agriculture de mener à bien sa réforme et de préserver la qualité environnementale du territoire. Le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) en session de décembre 2008 et a ainsi créé les bases légales nécessaires pour une orientation plus ciblée du développement territorial futur. De plus, dans le cadre de la loi sur la promotion économique (LPEC) et avec la mise en place de la Nouvelle politique régionale, des terrains stratégiques seront définis pour mettre en place une politique foncière active de l'Etat et des communes.

## 4. LES MESURES

La forte croissance démographique fribourgeoise n'est pas seulement un défi du futur, mais aussi un défi du passé et du présent. En 1960, année du dernier recensement avant son réveil démographique, le canton comptait

environ 160 000 habitants. Selon le scénario moyen des prévisions de l'OFS, il devrait plafonner aux alentours de 320 000 habitants dès 2040. Aujourd'hui, la population est d'environ 265 000 personnes. Ainsi, le canton a déjà parcouru près des deux tiers du chemin qui devrait le conduire à un doublement de sa population en 80 ans. Même s'il devait atteindre les 380 000 habitants que lui octroie le scénario «haut» de l'OFS, l'évolution des 40 prochaines années ne serait pas fondamentalement différente de celle des 40 dernières années.

Cela ne signifie toutefois pas que la situation ne mérite pas une attention particulière. Le monde change et les défis ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'en 1960. Le canton doit faire face à une concurrence économique largement «globalisée», à des attentes plus pointues de la part de la population, au vieillissement de celle-ci, aux questions environnementales, etc. Même si les enjeux démographiques sont rarement évoqués explicitement et pour eux-mêmes dans le débat politique quotidien, de nombreux dossiers y font plus ou moins directement référence.

Par exemple, les objectifs d'aménagement du territoire votés par le Grand Conseil en 1999 et concrétisés dans le plan directeur cantonal de 2002 mentionnent qu'il faut «renforcer le rôle du centre cantonal dans le réseau des villes suisses» et «renforcer le rôle des centres régionaux en tant que relais entre le centre cantonal et le reste du territoire», ce qui constitue en soi déjà une forme de programme de politique démographique consistant à canaliser la croissance de la population.

Exemple plus récent, le programme gouvernemental de la législature 2007–2011 témoigne aussi de l'attention particulière accordée aux enjeux démographiques et aux défis qui en découlent. Non seulement les particularités du canton en matière de démographie ont été prises en compte dans chacune des trois idées fortes et dans chacun des sept défis décrits dans ce programme, mais l'analyse du phénomène démographique fribourgeois a souvent été à l'origine du choix et de la formulation de ces objectifs.

Le défi numéro 1 évoqué dans le Programme gouvernemental est intitulé «*Profiler notre jeunesse comme force vive de Fribourg*». Ce défi, directement inspiré du constat selon lequel la jeunesse de la population est un atout qu'il s'agit de mettre en valeur, débouchera sur toute une série de projets législatifs concrets, qui ont pour but de positionner les instituts de formation sur le plan national et de faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active. Néanmoins, il est à souligner que la forte croissance de la population demande également la mise à disposition d'infrastructures adéquates. Par exemple, la construction de plusieurs bâtiments scolaires a été entreprise ces dernières années et d'autres investissements ont encore été planifiés dans ce domaine pour les années à venir.

Le défi numéro 2 «*Améliorer notre qualité de vie*» traite notamment de la question des personnes âgées, donnant ainsi suite aux inquiétudes concernant le vieillissement de la population. Dans son rapport n° 89 du 19 août 2008 au Grand Conseil sur le postulat n° 295.05 Marie-Thérèse Weber-Gobet/René Thomet relatif à une politique globale en faveur des personnes âgées, le Conseil d'Etat donne un aperçu général des mesures et prestations qui existent actuellement dans notre canton en faveur des personnes âgées. Il établit un bilan des lacunes du dispositif actuel et formule de premières hypothèses d'intervention pour y remédier, propositions qui devront être discutées avec les divers partenaires concernés au sein d'une organisa-

tion de projet visant à concrétiser la mise en œuvre des articles 35 et 62 de la Constitution.

Le défi numéro 3 «*Mieux vivre ensemble*» est lui aussi «démographique» à plusieurs égards. Il aborde la question de la politique familiale et celle de l'intégration, répondant en cela à une préoccupation qui ressort de l'analyse démographique, celle de l'harmonie entre les composantes de la croissance démographique: solde naturel, solde migratoire national et solde migratoire international. L'élaboration d'une politique familiale globale est en cours. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution, les projets «allocations de maternité» et «structures d'accueil de la petite enfance» sont en bonne voie. Ils seront bientôt suivis par la réforme des allocations familiales, qui consacrera le principe «un enfant – une allocation» et par l'introduction de prestations complémentaires pour familles de condition modeste. En atténuant ainsi les obstacles financiers et en aidant les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle, le canton favorisera le renouvellement des générations. Le défi «*Mieux vivre ensemble*» pose ensuite la question des découpages territoriaux et des agglomérations, donnant ainsi un cadre aux transformations auxquelles le canton doit faire face, notamment en raison de sa croissance démographique. Là-encore, le défi débouchera sur des actions concrètes sanctionnées par des actes législatifs.

Le défi numéro 4 «*Préserver notre cadre de vie*» est celui qui traite des questions d'aménagement du territoire, d'environnement, de transports et d'énergie. La politique de l'aménagement du territoire est au cœur de la question démographique fribourgeoise dans la mesure où elle influence directement le marché foncier et l'offre de logements, qui expliquent en partie le solde migratoire intercantonal positif de Fribourg. En renforçant par des aménagements légaux le caractère stratégique de la politique d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat se propose de doter le canton des outils nécessaires pour garantir à l'avenir le développement harmonieux et efficace du territoire, à la fois sous les angles résidentiel, économique, agricole et environnemental. Ces outils devraient aussi permettre au canton de garder un meilleur contrôle sur l'évolution quantitative et surtout qualitative de son développement, notamment de son développement démographique et de la périurbanisation de ses centres. En arrière-fond de la croissance économique soutenue, les politiques de l'énergie et des transports constituent un centre d'intérêt certain. Le Conseil d'Etat a entrepris de revoir sa stratégie énergétique pour les années à venir et vise ainsi à contenir la forte croissance de la consommation d'énergie par des mesures d'économie et par l'encouragement des nouvelles énergies renouvelables. La politique des transports intègre quant à elle la forte croissance démographique dans le cadre de projets comme, par exemple, le réseau express régional (RER-FR), qui augmentera l'attractivité des transports en commun.

Le défi numéro 5 «*Renforcer notre économie*» est indispensable pour compenser la tendance à la faible valeur ajoutée dont souffre la croissance économique directement liée à la croissance démographique. La politique fribourgeoise en la matière, résumée par le slogan «High tech in the Green», est parfaitement en phase avec le diagnostic démographique. En matière de politique de développement régional, le Conseil d'Etat est d'avis que le canton ne doit pas se laisser enfermer dans un rôle purement résidentiel sous prétexte qu'il connaît une forte croissance démographique. Il réfute en ce sens la thèse

selon laquelle la croissance démographique suffit à démontrer et à assurer la prospérité économique d'une région et revendique la nécessité d'une promotion et d'un soutien en faveur du développement et de l'implantation d'entreprises de secteurs à forte valeur ajoutée.

Le défi numéro 6 «*Renforcer la sécurité de proximité*» est lui aussi un défi lié à la croissance démographique et à l'apparition de véritables agglomérations dans le canton, avec une structure démographique et des problèmes sécuritaires qui leur sont propres.

Enfin, même le défi numéro 7 «*Se rapprocher du citoyen*» est directement lié à la démographie puisqu'il consiste à veiller à ce que le citoyen puisse toujours bénéficier de prestations en quantité et en qualité suffisante, cela au meilleur prix et malgré la croissance du nombre d'administrés.

## 5. CONCLUSIONS

Le canton de Fribourg connaît une croissance démographique très élevée, due aussi bien à l'excédent du solde naturel qu'à celui du solde migratoire. Mais le solde naturel excédentaire, actuellement encore supérieur à la moyenne suisse, tend à se réduire et sera négatif dès les années 2030, comme presque partout dans les pays occidentaux. Selon l'OFS, l'immigration internationale va aussi fléchir à l'avenir, car la croissance naturelle des pays qui font partie du bassin de recrutement traditionnel de l'immigration suisse est aussi en train de fléchir. Enfin, l'immigration intercantonale devrait également se résorber, de sorte que l'effectif de la population fribourgeoise devrait, selon le scénario moyen de l'OFS, plafonner à environ 320 000 d'ici 2040. Malgré ce tassement, la croissance démographique du canton de Fribourg demeurera à l'avenir supérieure à la moyenne suisse et ce phénomène durera plus longtemps.

Fribourg a des atouts à faire valoir. Sa population est l'une des plus jeunes de Suisse. Le canton peut se targuer d'un cadre naturel agréable et d'une situation géographique centrée. Son territoire n'est pas encore saturé et ses équipements et ses services sont de bonne qualité. Il devra toutefois veiller à ne pas se laisser enfermer dans une dynamique trop exclusivement résidentielle, qui pourrait nuire à la qualité de son économie. Il devra soutenir ses centres urbains afin de garantir leur crédibilité au sein du réseau des agglomérations suisses. Comme toutes les sociétés occidentales et malgré la jeunesse actuelle de sa population, il devra aussi faire face au problème du vieillissement. Enfin, il devra veiller à ce que la croissance démographique ne se fasse pas au détriment de la cohésion sociale.

Le Conseil d'Etat a intégré la dimension démographique dès le début de ses réflexions sur son programme gouvernemental de la législature 2007–2011. Ainsi, que ce soit par le biais de réformes imposées par le contexte international, par la Confédération ou par la nouvelle Constitution, ou par le biais de défis exprimés dans le programme susmentionné, le canton de Fribourg aura rarement eu autant d'opportunités de mener des réflexions fondamentales sur ses options politiques, sociales et économiques, ceci en pleine connaissance et en pleine conscience des enjeux démographiques esquissés pour les prochaines décennies.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

## BERICHT Nr. 113 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 312.06 Christine Bulliard/ Jacques Bourgeois über die Folgen der demografischen Entwicklung und die Massnahmen dagegen

16. Dezember 2008

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat Christine Bulliard/Jacques Bourgeois über die Folgen der demografischen Entwicklung und die Massnahmen dagegen. Dieses am 15. Mai 2006 eingereichte und begründete Postulat forderte einen Bericht über die demografische Entwicklung im Kanton Freiburg bis zum Jahr 2040, über deren Folgen und über die Massnahmen, die bezüglich der schulischen, gesellschaftlichen und kulturellen Infrastrukturen sowie zur Sicherung der Vollbeschäftigung zu ergreifen sind. Nachdem der Staatsrat in seiner Antwort vom 2. Oktober 2006 darauf hingewiesen hat, dass langfristige Bevölkerungsprognosen äusserst unsicher sind und es deshalb zwecklos ist, bereits jetzt die Auswirkungen im Jahr 2040 vorhersehen zu wollen, hat er dennoch die Annahme des Postulats vorgeschlagen. Gleichzeitig hat er aber angekündigt, dass sich der Bericht lediglich auf eine Analyse der Bevölkerungsszenarien auf kantonaler Ebene beschränken wird, die das Bundesamt für Statistik (BFS) für Ende 2006 versprochen hat. Diese Szenarien wurden schliesslich erst Ende April 2007 veröffentlicht und im Jahr 2008 nochmals revidiert und bilden im Wesentlichen die Grundlage für diesen Bericht.

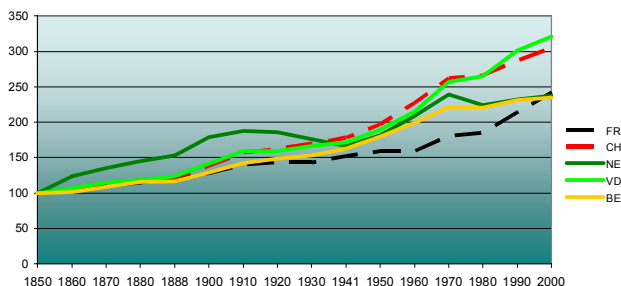
## 1. DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG DES KANTONS FREIBURG

### 1.1 Entwicklung seit 1850

Freiburg ist nicht immer ein Einwanderungskanton gewesen wie heute. Im Gegenteil lag die Bevölkerungsdynamik im Kanton Freiburg von den ersten modernen Volkszählungen im Jahre 1850 bis 1960 wegen der starken Auswanderung weit unter dem Landesdurchschnitt.

#### *Langfristige Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg (Index 1850=100)*

Quelle: BFS; eidgenössische Volkszählungen



### 1.2 Entwicklung in den letzten Jahrzehnten

Erst ab 1960 und besonders ab 1980 hat sich der Trend gewendet. Was ist der Grund für diese Entwicklung? Das neue Wirtschaftswachstum, dank dessen die Freiburgerinnen und Freiburger wieder im eigenen Kanton Arbeit finden, oder der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, dank derer man auswärts arbeiten und trotzdem im Kanton wohnen kann, oder die Sättigung der Auswanderungsziele wie z. B. Genf, oder etwa die Tradition und