

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.

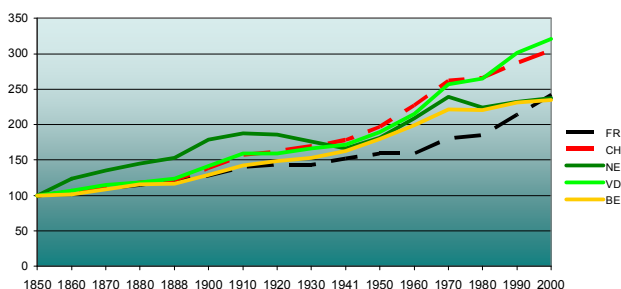
1. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU CANTON DE FRIBOURG

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 résidente permanente du canton de Fribourg dans le long terme (indice 1850=100)

Source: OFS, Recensements fédéraux de la population



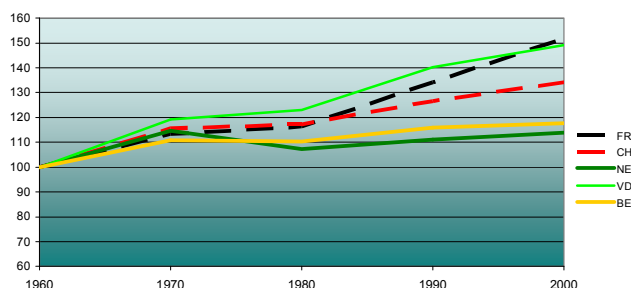
1.2 Evolution durant les dernières décennies

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 résidente permanente du canton de Fribourg dans le moyen terme (indice 1960=100)

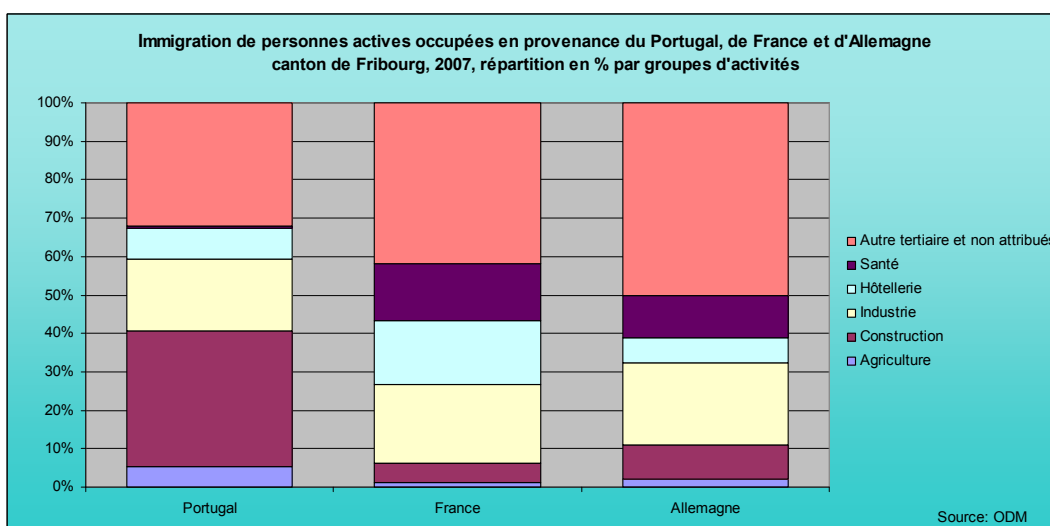
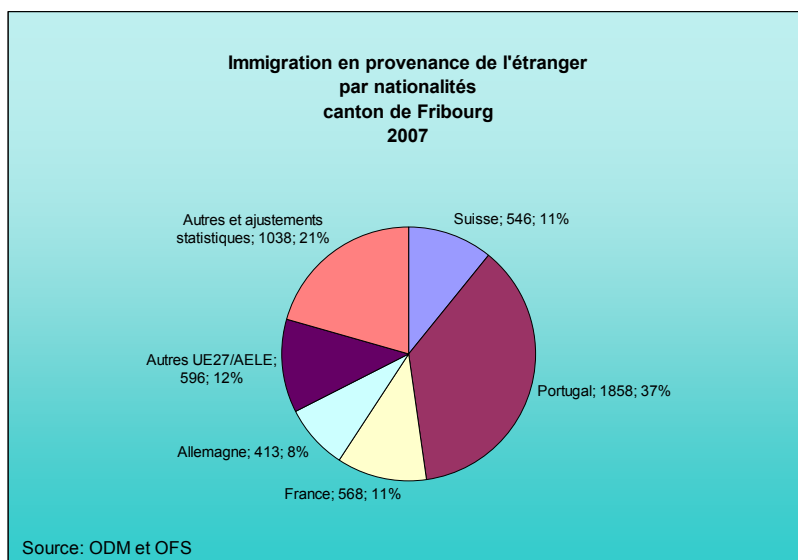
Source: OFS, Recensements fédéraux de la population



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

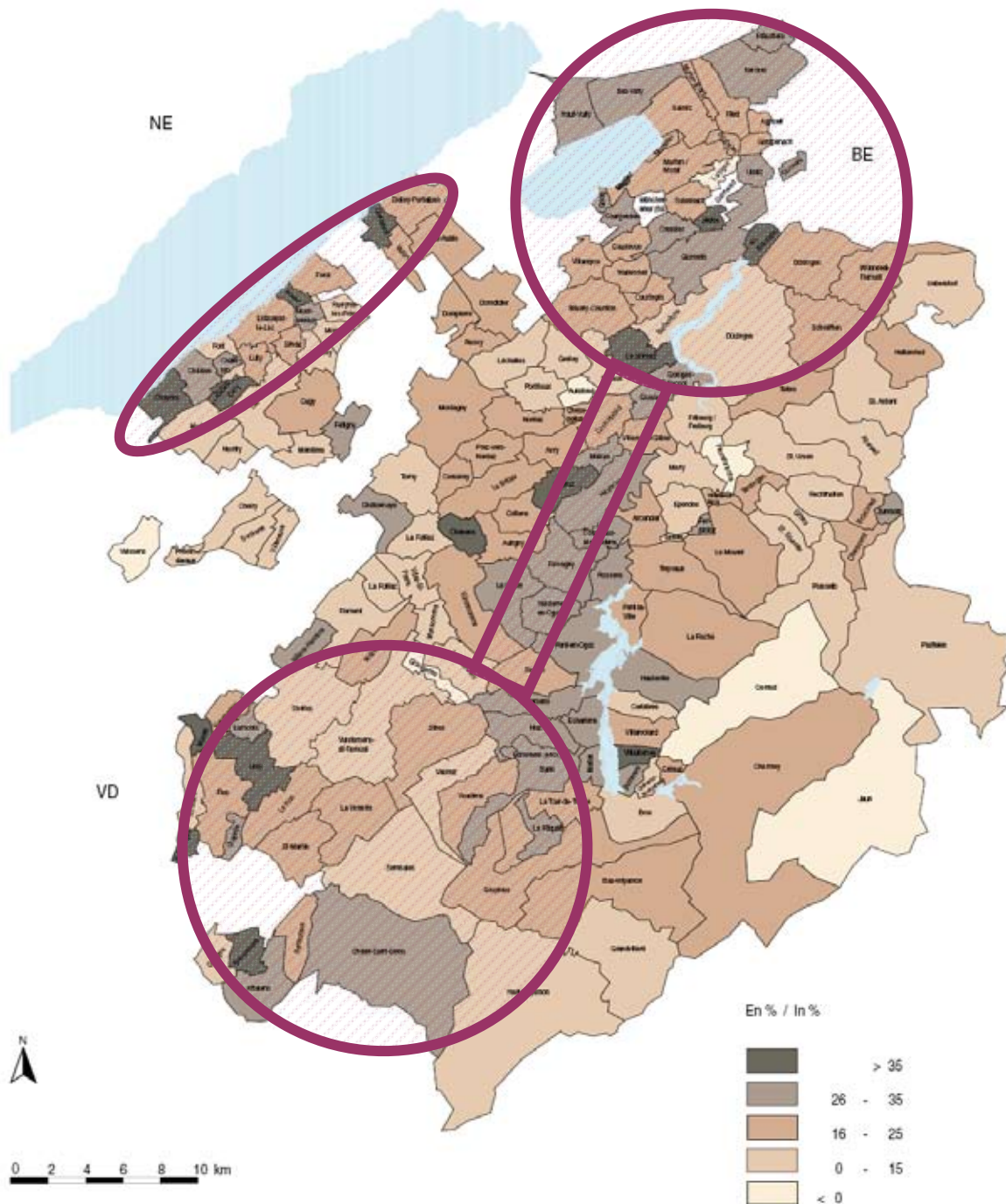
Les Vaudois et les Bernois qui viennent s'installer dans le canton ne le font pour la plupart pas pour y chercher du travail, comme l'ont fait auparavant les Fribourgeois dans les cantons voisins, mais pour y chercher un logement, un cadre de vie et des services. Le canton de Fribourg a acquis ainsi, 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 résidente 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.

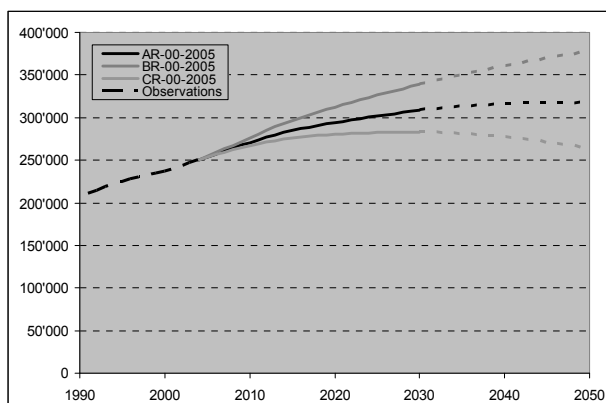
Le deuxième type de scénarios démographiques résulte d'études réalisées dans un but local ou sectoriel bien précis. Il s'agit par exemple des études servant de bases aux décisions relatives aux investissements dans les domaines des équipements scolaires, de la santé ou des transports. Ces études partent 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.

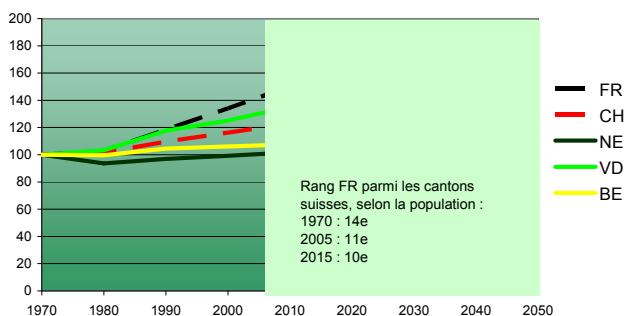
La fourchette des différents scénarios démographiques 2005 de l'OFS pour le canton de Fribourg



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^e 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.

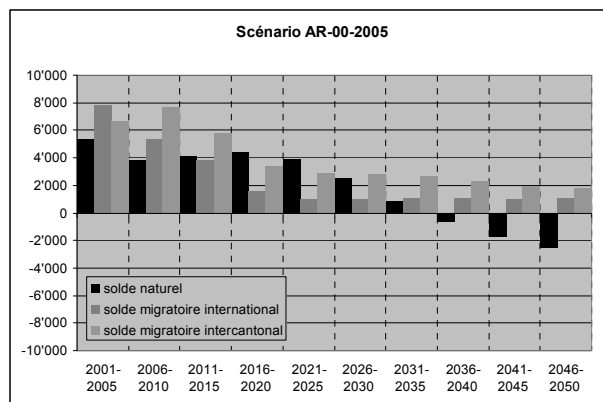
Evolution de la population Indice 1970 = 100

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

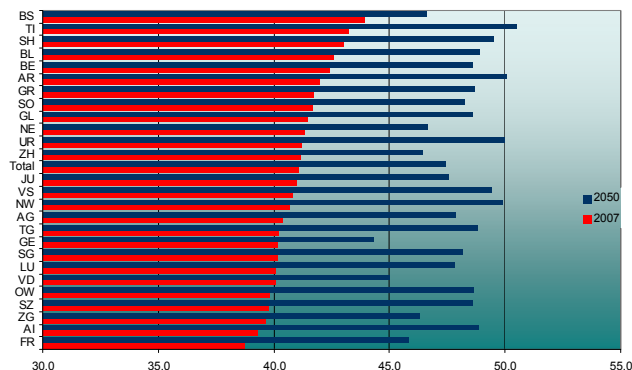


Toujours selon le scénario moyen de l'OFS, le solde naturel traditionnellement positif du canton de Fribourg devrait continuer à jouer un rôle important dans la croissance démographique jusque vers 2030. Il devrait ensuite fléchir, voire devenir négatif. L'immigration intercantonale devrait par ailleurs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

Âges moyens par cantons, 2007 et 2050

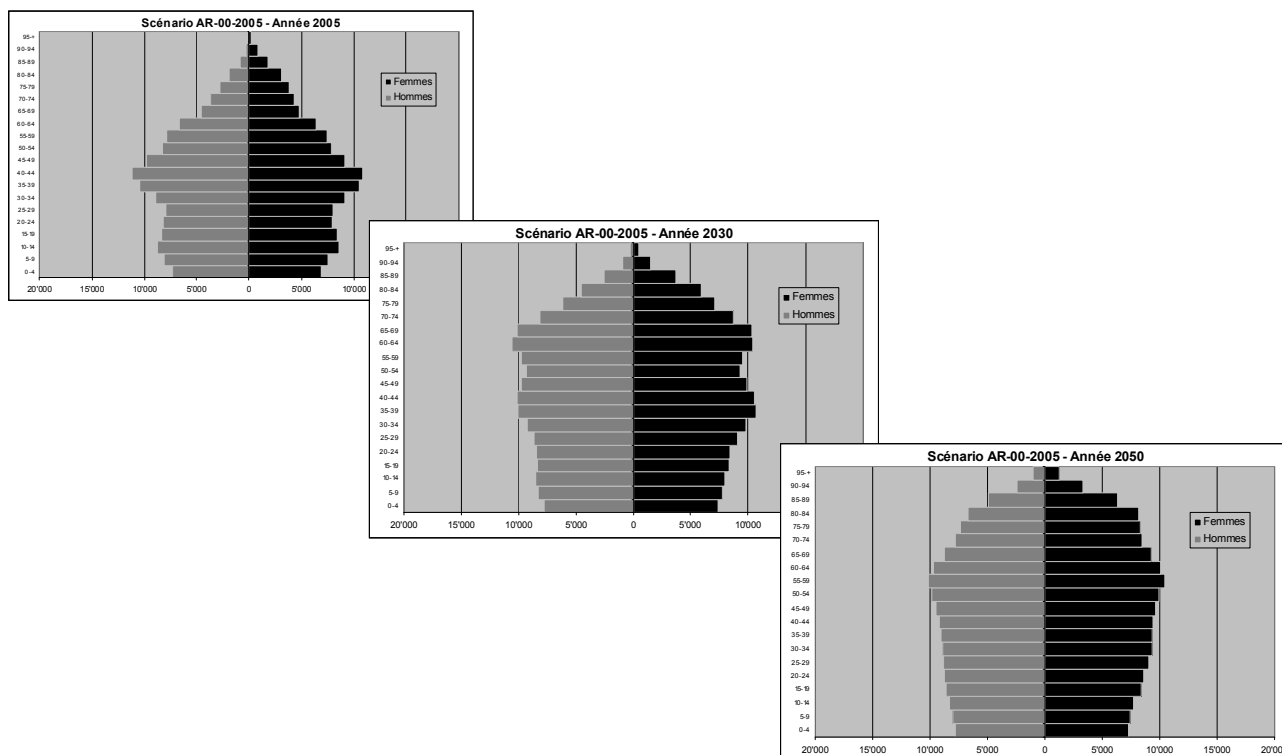
Source: scénario démographique 2005 moyen de l'OFS



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

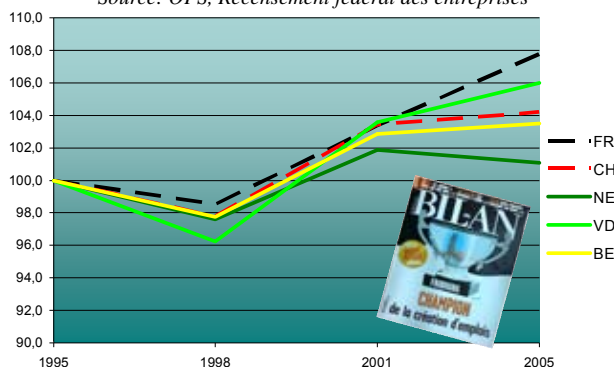
3.1 Démographie et économie

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

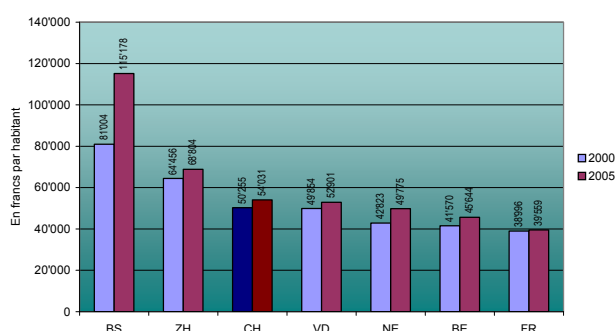
Source: OFS, Recensement fédéral des entreprises



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 «*Profilier 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.

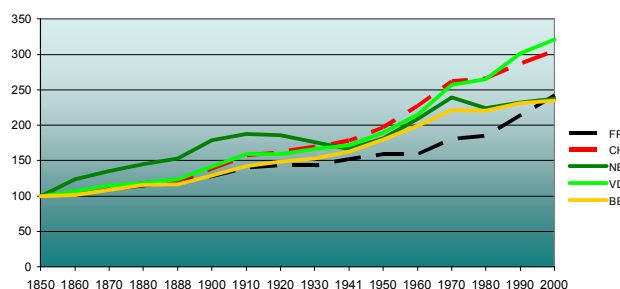
1. DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG DES KANTONS FREIBURG

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



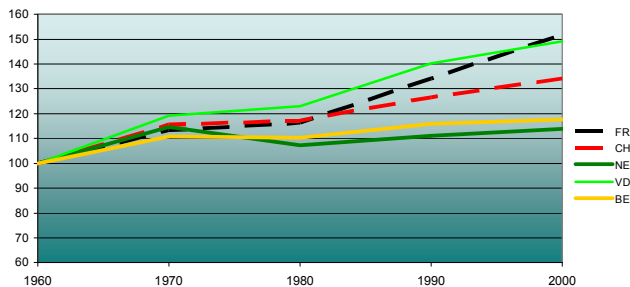
1.2 Entwicklung in den letzten Jahrzehnten

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

die Religion, dank derer die Familie in unserem Kanton eine wichtige Rolle spielt und die Fruchtbarkeitsziffer über dem Landesdurchschnitt hält?

*Mittelfristige Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg
(Index 1960=100)*

Quelle: BFS; eidgenössische Volkszählungen

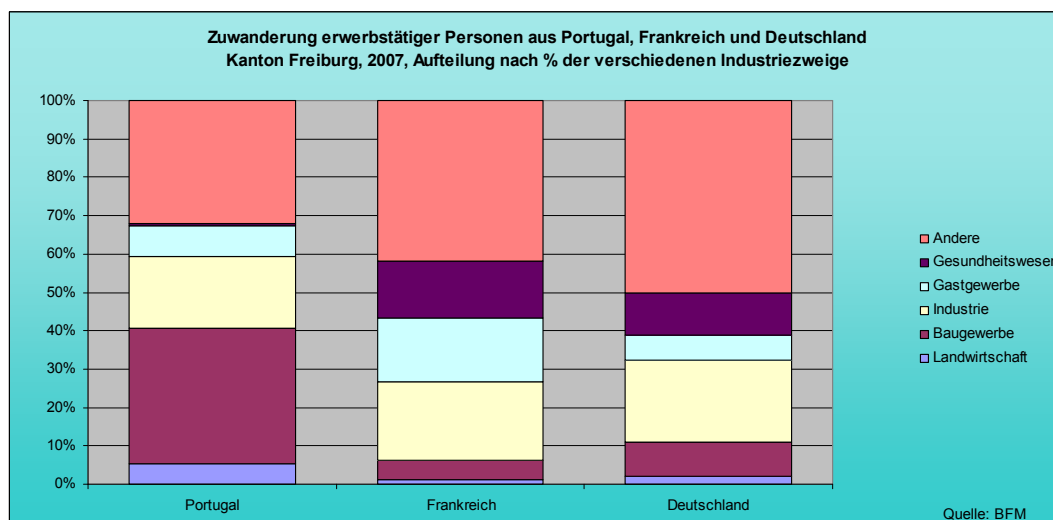
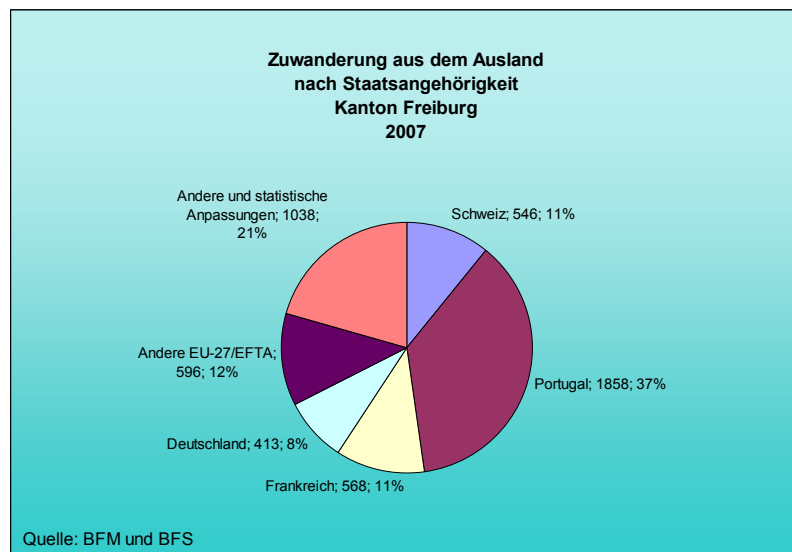


Die Zahlen zeigen, dass alle erwähnten Faktoren eine Rolle spielen. Das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum ist sowohl dem Geburtenüberschuss (mehr

Geburten als Todesfälle) als auch dem positiven Wanderungssaldo (mehr Zuzüger als Wegzüger) zu verdanken.

1.2.1 Die Eigenheit Freiburgs: ein bei weitem positiver interkantonaler Wanderungssaldo

Der Hauptunterschied zwischen Freiburg und den anderen Kantonen ist der Wanderungssaldo, insbesondere der interkantonale Wanderungssaldo. War Freiburg früher für die Abwanderung seiner Landbevölkerung und als Arbeitskräftereservoir für die wirtschaftlich dynamischeren Regionen bekannt, so verzeichnet der Kanton seit mehreren Jahren einen sehr positiven Wanderungssaldo. 2007 haben sich im Kanton Freiburg 5278 Personen aus einem anderen Kanton niedergelassen (51% der Gesamtzuwanderung). Bei den Zuzügen aus dem Ausland, zurückkehrende Schweizerinnen und Schweizer inklusive, beläuft sich die Gesamtzahl auf 5019 Personen (49% der Gesamtzuwanderung). Die Berufsfelder, in denen die zuziehenden Personen aktiv sind, unterscheiden sich je nach Herkunftsland.



1.2.2 Niederlassungsorientierter Bevölkerungsdruck

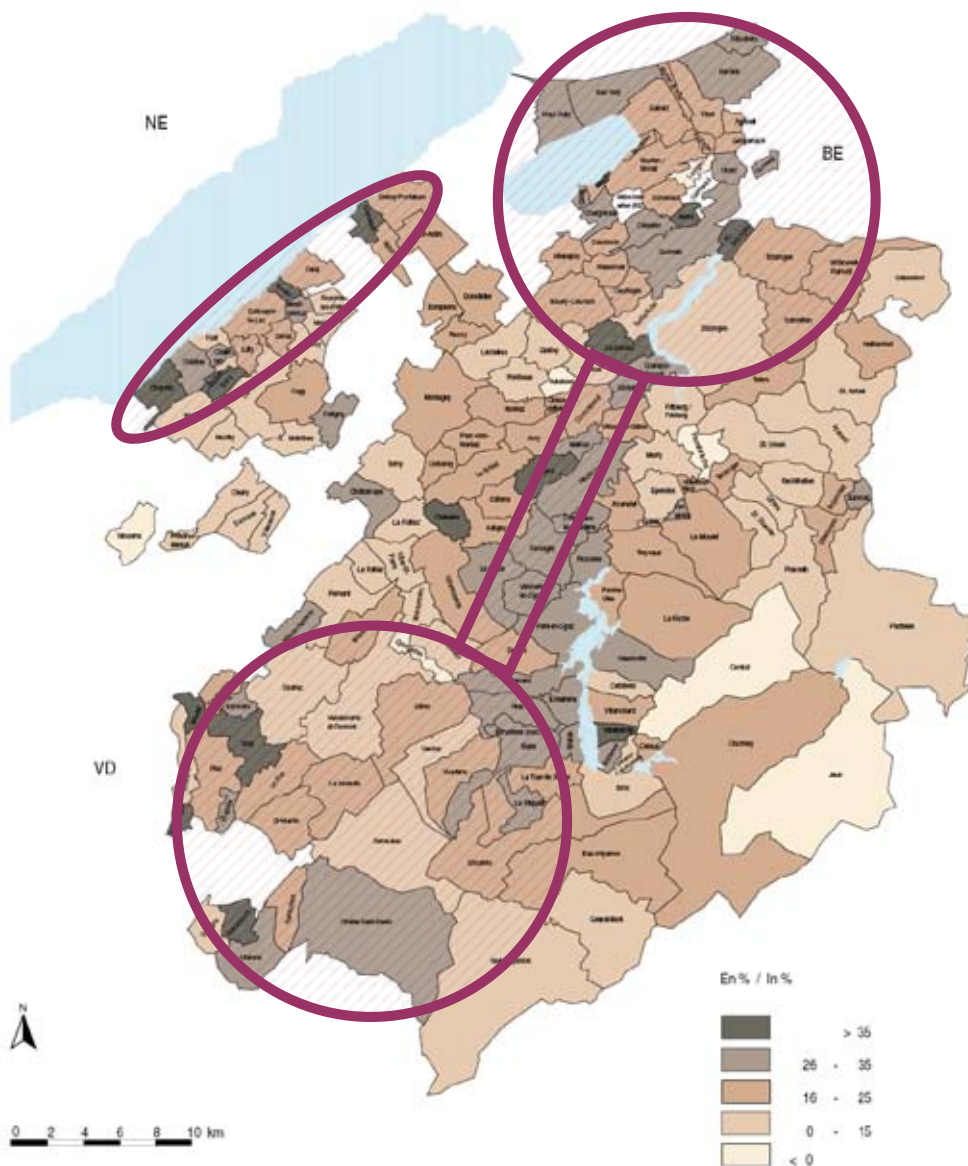
Die wenigsten Waadtländer und Berner, die sich im Kanton Freiburg niederlassen, tun dies auf der Suche nach Arbeit, wie früher die Freiburger in den Nachbarkantonen. Vielmehr suchen sie einen Wohnort mit attraktiver Lebensqualität und gutem Dienstleistungsnetz. Der Kanton Freiburg hat somit zwangsläufig als Wohngegend an Bedeutung gewonnen. Verschiedene Merkmale spielen dabei eine Rolle. Für diese Entwicklung hin zur Wohngegend gibt es verschiedene Ursachen: Viele der jungen Familien, die sich im Kanton Freiburg niederlassen, weisen auf die äusserst gute Qualität der Schulen hin. Weitere entscheidende Gründe für den Bevölkerungsdruck sind

sicherlich auch die Verfügbarkeit des günstigen Baulands und die Sättigung der Wohngebiete im Genferseebogen sowie in der Agglomeration Bern.

Für die Sicherstellung eines nachhaltigen Wohlstandes wäre es dringend nötig, parallel zu dieser Entwicklung der Wohngegenden auch mehr Arbeitsplätze zu schaffen. In dieser Hinsicht konnte die Wirtschaftsförderungspolitik des Staatsrates (Schaffung von wertschöpfungsinintensiven Arbeitsplätzen) in den letzten Jahren einiges erreichen: Zwischen 2000 und 2005 wurden nämlich im Sekundär- und Tertiärsektor netto 4100 Stellen geschaffen. Dadurch ist Freiburg im Vergleich zu den anderen Westschweizer Kantonen absoluter Meister in Sachen Stellenschaffung.

Räumliche Verteilung des Bevölkerungswachstums im Kanton Freiburg (mit den wichtigsten Wachstumszonen und -achsen)

Evolution de la population résidente 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

Auf dieser Karte ist als erstes eine räumliche Ausdehnung der Städte, insbesondere von Freiburg und Bulle, festzustellen, gepaart mit einer immer häufiger auftretenden Trennung von Arbeits- und Wohnort (vgl. 1.2.4): Dieses Phänomen wird Periurbanisierung genannt. Darüber hinaus zeigt sie, dass sich die Regionen in der Nähe der Autobahnanschlüsse rascher entwickelt haben. Im Norden sind hauptsächlich Berner zugezogen, im Süden vor allem Waadtländer. Diese Zuzüger haben meist Familie und zählen zur aktiven Erwerbsbevölkerung, arbeiten aber oft ausserhalb des Kantons. Es handelt sich also um Familien auf der Suche nach einem erschwinglichen Lebensraum, der ihren Raum- und Dienstleistungsanforderungen sowie ihren soziokulturellen Bedürfnissen entspricht (Wohnungen, Schulen, Sprache usw.). Anlässlich der eidgenössischen Volkszählung 2000 wurde im Kanton Freiburg ein Pendleranteil von nahezu 20% der Erwerbsbevölkerung registriert, der in der Zwischenzeit wahrscheinlich noch zugenommen hat. Gewisse Regionen (zum Beispiel entlang des Neuenburgersees) sind ausserdem für einen anderen Typ von Zuzügern attraktiv, nämlich für Leute, die den Ruhestand erreicht haben und ihren Wohnort in einer Metropolitanregion aufgeben, um sich in einer Gegend niederzulassen, die oft ihr Erholungsraum im aktiven Leben war.

1.2.3 Starker Einfluss der benachbarten städtischen Zentren

Die geografische Lage des Kantons zwischen den städtischen Zentren des Genferseegebiets einerseits und der Agglomeration Bern andererseits und der Ausbau des Verkehrsnetzes, insbesondere der Autobahnen, gehören mit zu den Gründen für die Bevölkerungsentwicklung in Freiburg. Die städtischen Zentren erleben ein Wachstum über die politischen Grenzen hinaus, die sich nicht mehr mit den wirtschaftlichen Einflussgebieten decken. Zwar weist die Region Bern zurzeit nicht die grösste Bevölkerungsdynamik auf, aber offensichtlich dehnt sie sich bevorzugt im Norden Freiburgs aus. Zur Periurbanisierung der kantonalen Zentren kommt also noch die transkantonale Periurbanisierung der umliegenden städtischen Zentren hinzu. Was aus statistischer Sicht aussergewöhnlich scheint, wenn man das Phänomen nur innerhalb der Kantonsgrenzen untersucht, erklärt sich von selbst, wenn man die Lage unter Berücksichtigung der städtischen Zentren betrachtet.

Obwohl das Wachstum der Zentren Bern und Genfersee gegenwärtig das Freiburgerland überflutet, so darf nicht vergessen werden, dass dieses Wachstum zuvor die Entwicklung im Kanton eher gebremst hat. Lange Zeit haben die Wirtschaftspole die Bevölkerung aufgesogen, seit 30 Jahren aber hat sich der Bevölkerungsfluss gekehrt. Verfolgt man die Entwicklung anhand des langfristigen Indikators (1850 = 100), so ist dieses transkantonale «Atmungsphänomen» der Wirtschaftspole (Zuwanderung gefolgt von Abwanderung) deutlich zu erkennen. Zwar verzeichnet der Kanton Freiburg seit 30 Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das aber über die letzten 150 Jahre betrachtet erst in etwa jenes der Kantone Bern und Neuenburg eingeholt hat. Vom Landesdurchschnitt oder etwa dem Wachstum im Waadtland ist es jedoch noch weit entfernt. Wird ein Vergleich mit Neuenburg angestellt, so zeigt sich, dass die Freiburger Bevölkerung zunahm, als in Neuenburg die Krise in der Uhrenindustrie ausbrach, während Freiburg von der Eröffnung der Autobahn A12 profitieren konnte.

1.2.4 Die Mobilität der Pendler hat die Lage verändert

Das heutige Bevölkerungswachstum im Kanton Freiburg ist anderer Natur als jenes, das die Grosszentren bis 1960 verzeichneten. Während in den städtischen Zentren das Arbeitsangebot die Triebkraft für das Bevölkerungswachstum war, ist es jetzt in Freiburg der Lebensraum. Das hängt damit zusammen, dass die Strecken, die die Tagespendler zurücklegen, immer länger werden. Aus den Umfragen zur Mobilität der Bevölkerung, die regelmässig auf Landesebene durchgeführt werden, geht nämlich hervor, dass die Zeit, die die Pendler bis zum Arbeitsplatz benötigen, stabil bleibt, während die zurückgelegte Distanz dank der Verbesserung des Verkehrsnetzes zunimmt. Anlässlich der eidgenössischen Volkszählung von 1970 bestand die Erwerbsbevölkerung bloss in einigen Gemeinden in der Nähe der Zentren mehrheitlich aus Gemeindependlern (Personen, die ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde arbeiten). Im Jahr 2000 war dies fast überall im Kanton die Regel. Die Stadt Freiburg zählt zu den wenigen Gemeinden, die der Mehrheit ihrer Erwerbsbevölkerung Arbeitsplätze zur Verfügung stellen kann. Ebenfalls aus der Volkszählung 2000 geht hervor, dass jeder fünfte erwerbstätige Einwohner des Kantons Freiburg ausserhalb des Kantons arbeitet. Das Wirtschaftswachstum in den städtischen Zentren und die zunehmenden Pendeldistanzen lassen die Einzugsgebiete dieser Grosszentren rapide zunehmen und allmählich über die Kantonsgrenzen hinaus wachsen. Die Arbeitsplätze verbleiben meist in den Zentren, während sich die Einwohner von ihnen entfernen. Angesichts seiner geografischen Lage, seiner Raumgliederung, seines Verkehrsnetzes und seiner Zweisprachigkeit betrifft dieses demografische Phänomen den Kanton Freiburg besonders stark.

1.2.5 Die jüngste Bevölkerung der Schweiz

Mit einem Durchschnittsalter von 38,5 Jahren ist die Freiburger Bevölkerung fast zweieinhalb Jahre jünger als im Landesdurchschnitt. 25% der Bevölkerung ist weniger als 20 Jahre alt, während ihr Anteil auf Landesebene nur knapp 22% beträgt. Damit ist der Anteil der unter 20-Jährigen im Kanton Freiburg einer der Höchsten der Schweiz. Einerseits ist dies auf einen überdurchschnittlichen Geburtenüberschuss zurückzuführen, andererseits auf die Zuzüger, die ebenfalls verhältnismässig jung sind. Der attraktive Lebensraum für Familien und das umfassende Schul- und Bildungsangebot, zu dem eine weltoffene Universität zählt, gehören sicher zu den Gründen, warum die Einwanderer eher jung sind.

2. BEVÖLKERUNGSPROGNOSEN

Auf dem Gebiet der Bevölkerungsprognosen gibt es zwei Hauptbereiche, die unterschiedliche Bedürfnisse abdecken.

Als erstes gibt es die kantonalen Bevölkerungsszenarien, die vom BFS in mehr oder weniger regelmässigen Abständen erarbeitet werden und lediglich eine «Kantonalisierung» der Szenarien für die Schweiz sind. Dies wird als «top down»-Methode bezeichnet, bei der es darum geht, die Zahlen für die gesamte Schweiz auf die einzelnen Kantone zu verteilen.

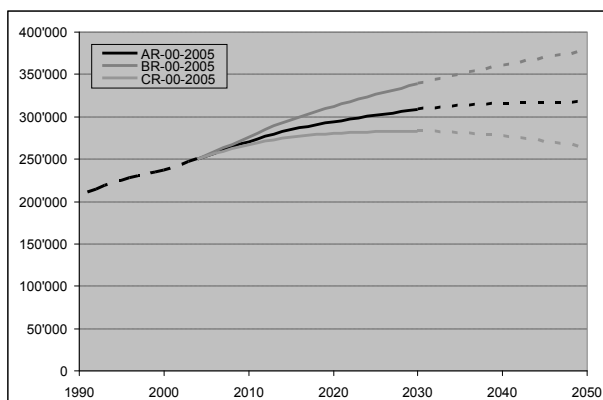
Der zweite Typ von Bevölkerungsszenarien resultiert aus Studien, die für spezifische lokale oder sektorielle Zwecke erstellt werden. Das sind zum Beispiel Studien, die als Entscheidungsgrundlage für Investitionen im Schul-, Gesundheits- oder Transportbereich dienen. Diese Studien basieren meist auf örtlichen Grundlagen, wie zum Beispiel der Raumplanung. In diesem Sinne können sie als «bottom up»-Studien bezeichnet werden.

Beide Typen von Szenarien sind von Bedeutung, denn es besteht ein Unterschied zwischen den nationalen und internationalen Bevölkerungstrends, auf die der Kanton und die Gemeinden keinen direkten Einfluss haben, und den lokalen Voraussetzungen, die die Bevölkerungsentwicklung direkt beeinflussen können.

2.1 Allgemeine Bevölkerungsprognosen

Die letzten kantonalen Bevölkerungsszenarien sind 2007 veröffentlicht worden und decken den Zeitraum von 2005 bis 2050 ab. Das BFS erarbeitet in der Regel drei Szenarien mit einer sehr grossen Spanne. Meist wird nur das mittlere Szenario verwendet, denn die Szenarien «hoch» und «tief» dienen in erster Linie dazu, den Benutzer daran zu erinnern, dass es sich hier nicht um genaue Bestände handelt, sondern um Prognosen, die allen möglichen Einflüssen unterstehen, die manchmal unvorhersehbar sind.

Entwicklungsspanne, je nach Bevölkerungsszenario 2005 des BFS für den Kanton Freiburg

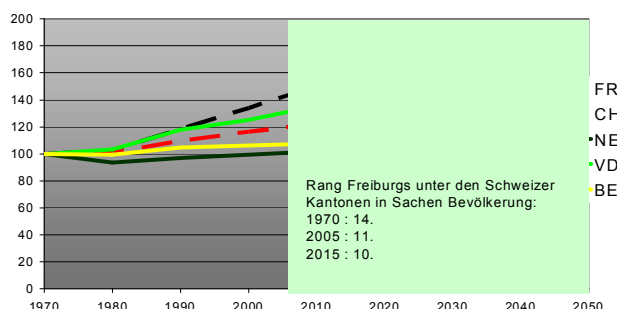


Das mittlere Szenario ist das interessanteste, denn es zeigt, was geschehen könnte, wenn sich die gegenwärtigen Rahmenbedingungen wie bisher weiterentwickeln. Gemäss diesem Szenario (Szenario 2005, Revision 2008) würde die freiburgische Bevölkerung in den kommenden Jahren weiterhin stark zunehmen und bis etwa im Jahr 2020 auf 300 000 Einwohner anwachsen. Das Wachstum würde sich dann zunehmend abschwächen, die Bevölkerung dürfte im Jahr 2040 mit 320 000 ihren Höhepunkt erreichen, um schliesslich in den letzten Jahren der Prognose wieder leicht abzunehmen. In Freiburg würde die Bevölkerung somit weiterhin schneller zunehmen als in der restlichen Schweiz, wo das Wachstum gegenwärtig bereits schwach ist und bis Ende der 2030er-Jahre praktisch auf null sinken dürfte. 1970 lag der Kanton Freiburg in Sachen Wohnbevölkerung an 14. Stelle. 2005 hat er bereits Platz elf erreicht und in weniger als 10 Jahren dürfte er Basel-Land überholt haben und sich unter den ersten zehn Kantonen der Schweiz befinden.

Bevölkerungsentwicklung

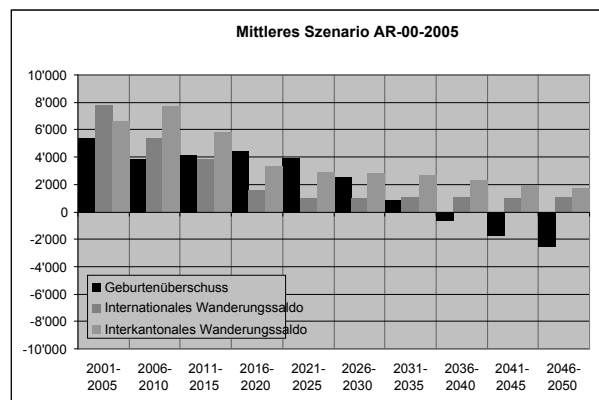
Index 1970 = 100

Quelle: Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands; ab 2006 mittleres Bevölkerungsszenario 2005 des BFS



Die Komponenten der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg

Quelle: mittleres Bevölkerungsszenario 2005 des BFS

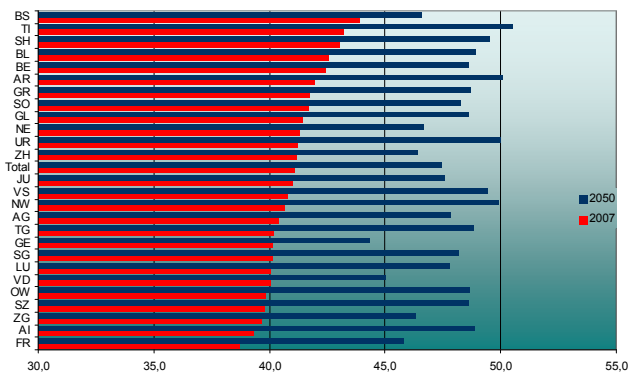


Weiter ist dem mittleren Szenario des BFS zu entnehmen, dass der traditionelle Geburtenüberschuss im Kanton Freiburg bis etwa 2030 eine wichtige Rolle für das Bevölkerungswachstum spielen dürfte. Danach wird der Geburtenüberschuss voraussichtlich abnehmen und sogar in ein Geburtendefizit umschlagen. Der interkantonale Zuzug wird jedoch nach wie vor das freiburgische Bevölkerungswachstum beeinflussen.

Die Bevölkerung Freiburgs ist die jüngste der Schweiz und wird auch in Zukunft zu den jüngsten zählen. Die Demografen rechnen jedoch damit, dass das Durchschnittsalter in den Stadtkantonen abnehmen wird. Im Jahr 2050 dürfte Genf der jüngste Kanton des Landes sein; Freiburg dürfte sich, nach Genf und Waadt, an dritter Stelle befinden.

Durchschnittliches Alter der Bevölkerung nach Kanton 2007 und 2050

Quelle: mittleres Bevölkerungsszenario 2005 des BFS



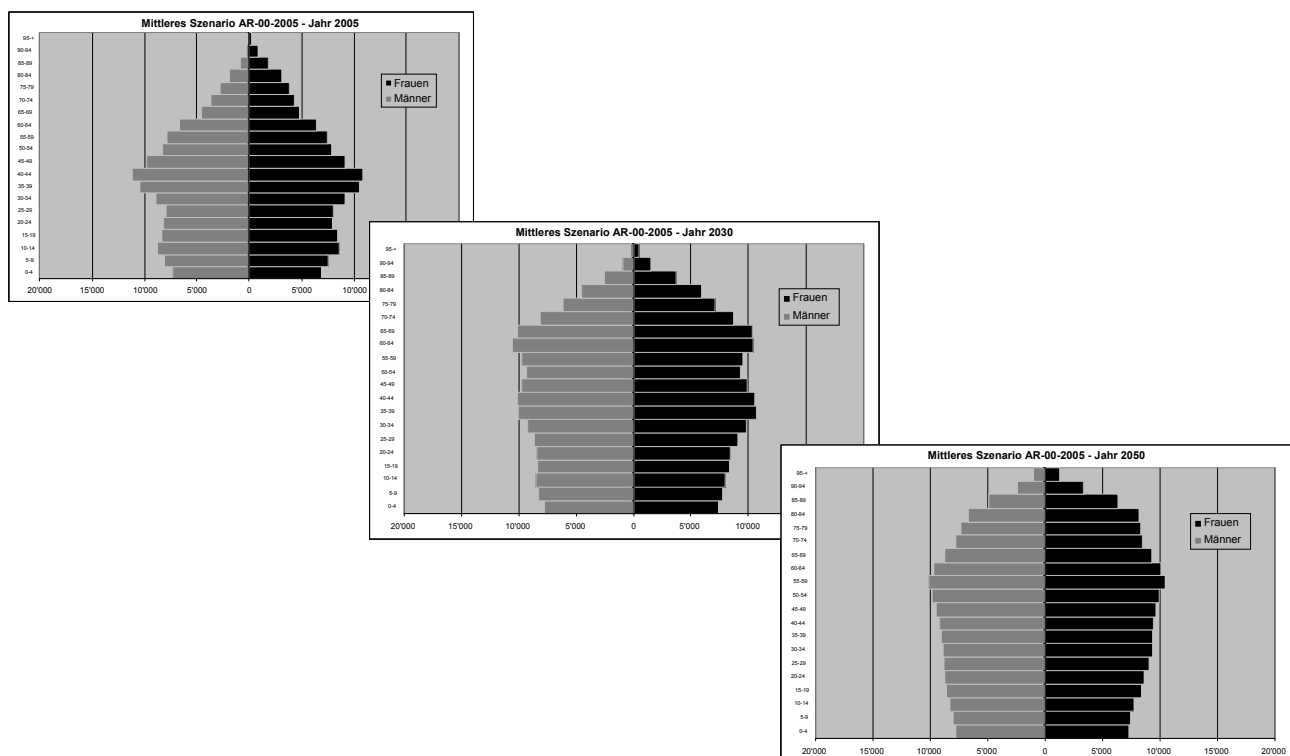
Das etwas tiefere Durchschnittsalter in Freiburg wird aber auch nichts daran ändern, dass die Alterspyramide der Kantonsbevölkerung dem generellen Trend folgt und allmählich kopflastig wird.

2.2 Lokale Bevölkerungsprognosen

Zahlreiche lokale Körperschaften, Gemeinden, Gemeindeverbände, Schulkreise usw. stellen lokale Bevölkerungsprognosen auf oder geben solche Studien in Auftrag. Diese werden gebraucht, um Entscheidungen in Sachen Raumplanung und Infrastrukturinvestitionen zu treffen. Im Gegensatz zu den allgemeinen Prognosen, die sich hauptsächlich auf den bisherigen Trend und das politische und wirtschaftliche Umfeld im In- und Ausland berufen, müssen in diesen Studien zum Beispiel auch die geplanten Wohnungsbauprojekte berücksichtigt werden. Gleichzeitig werden die Studien gebraucht, um über eben diese Investitionsvorhaben zu entscheiden. Es besteht somit ein gewisses Risiko, dass man sich im Kreise dreht. Gegenwärtig gibt es keine «bottom up»-Bevölkerungsprognose für den ganzen Kanton. Die lokalen Studien, die auf den gegenwärtigen und geplanten Wohnkapazitäten basieren, decken sich jedoch im Grossen und Ganzen meist mit den kantonalen Prognosen, die vom allgemeinen Bevölkerungstrend abgeleitet werden. Dies ist kaum überraschend, denn wie in den allgemeinen Bevölkerungsprognosen stützt sich die Raumplanungspolitik bei den Bauzonen stark auf die bisherige Entwicklung.

Entwicklung der Alterspyramide 2005, 2030, 2050

Quelle: mittleres Bevölkerungsszenario 2005 des BFS



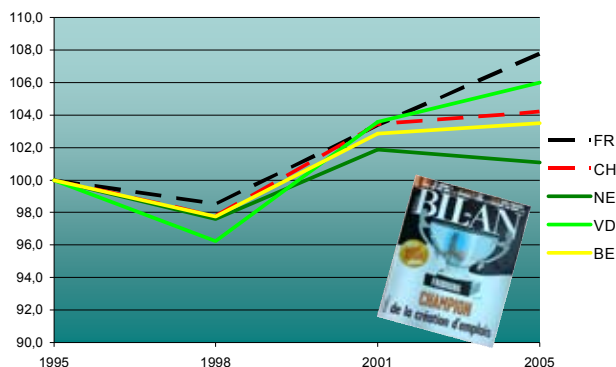
3. FOLGEN

3.1 Demografie und Wirtschaft

Ist Bevölkerungswachstum gut für die Wirtschaft? Dies war schon immer eine zentrale Frage der Wirtschaftswissenschaft. Die Antwort auf diese Frage ist insgesamt wohl eher positiv. Grundsätzlich wird eine hohe Geburtenrate und eine tiefe Sterberate als gut bewertet. Eine ausreichende Attraktivität, um zu einem Wanderungsüberschuss zu führen, wird ebenfalls als Zeichen guter sozioökonomischer Gesundheit interpretiert.

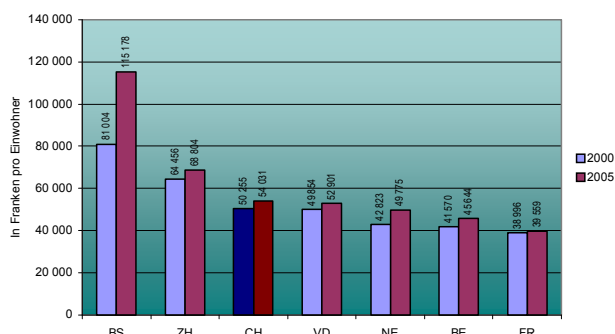
*Entwicklung der Beschäftigung im 2. und 3. Sektor
Index 1995 = 100*

Quelle: BFS; eidg. Betriebszählung



Aber was sagen die Zahlen? Zweifelsfrei führt ein Bevölkerungswachstum auch zu einem Wirtschaftswachstum. Als Beweis besteht ein enger Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und dem Anstieg gewisser volkswirtschaftlicher Indikatoren, wie etwa des Volkseinkommens oder des Bruttoinlandprodukts. Das Bevölkerungswachstum führt jedoch zu einem etwas einseitigen Wirtschaftswachstum, das sich grösstenteils auf das Baugewerbe (Wohnungen, Infrastrukturen) und auf Dienstleistungen für die Bevölkerung (z. B. Detailhandel, öffentliche Dienstleistungen) konzentriert. Diese Branchen zeichnen sich durch eine geringe Wertschöpfung aus und folglich auch durch Löhne und Einkommen, die unter dem Durchschnitt liegen. Ohne geeignete Begleitmassnahmen würde das Bevölkerungswachstum somit zu einem Rückgang der Wertschöpfung und des Bruttoinlandprodukts pro Arbeitsstelle führen. Dazu kommt noch, dass die Bevölkerung schneller zunehmen könnte als die Beschäftigung, was sich nachteilig auf das kantonale pro-Kopf-Einkommen auswirken würde. Schliesslich geht der Bevölkerungszuwachs einher mit einem grossen Anteil an jungen Nichterwerbstätigen, was sich kurzfristig negativ auf das Niveau des pro-Kopf-Einkommens auswirkt. Langfristig hingegen stellt eine junge und gut ausgebildete Bevölkerung ein grosses Potenzial an qualifizierten Arbeitskräften dar, von dem die Wirtschaft profitieren könnte.

*Kantonales pro-Kopf-Einkommen
Vergleich mit einigen Kantonen (2000, 2005)
(2005: provisorische Zahlen)*



Um diesen Trend zu bekämpfen, setzt der Kanton Freiburg auf eine starke und dynamische Wirtschaftsförderung, deren vorrangiges Anliegen die Schaffung von Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung ist. Dies ist auch deshalb so wichtig, weil der Bund anhand der neuen Kriterien zur Abgrenzung der Regionen, die in den Genuss von Massnahmen zugunsten strukturschwacher Regionen kommen (ehemals «Bonny-Beschluss»), zum fragwürdigen Schluss gekommen ist, dass die Freiburger Wirtschaft, aufgrund seines kantonalen Bevölkerungswachstums, keine strukturellen Schwächen aufweist und somit keine Unterstützung braucht. Dabei gehört Freiburg hinsichtlich des Bruttoinlandprodukts oder des kantonalen Volkseinkommens zu den schwächsten Kantonen.

3.2 Demografie und Gesellschaft

Das Bevölkerungswachstum ist sowohl eine Chance als auch eine Gefahr. Eine Chance, denn starkes Bevölkerungswachstum bedeutet eine junge Bevölkerung mit Zukunftsaussichten, die den Überalterungstrend abschwächt und das finanzielle Überleben der Institutionen sichert, die auf der Solidarität zwischen den Generationen aufbauen. Dies dürfte der Altersvorsorge und dem Gesundheitswesen zugute kommen. Mit weniger als 22% (Schätzung des BFS für das Jahr 2007) ist in Freiburg der Bevölkerungsanteil der 65-Jährigen und Älteren einer der tiefsten der Schweiz. Dem Kanton Freiburg wird der allgemeine Trend zur Bevölkerungsüberalterung zwar nicht erspart bleiben, aber er hat gegenüber den anderen Kantonen bessere Karten in der Hand.

Eine junge Bevölkerung hat Ansprüche, namentlich im Bereich der Grund- und Weiterbildung. Freiburg kann diesbezüglich mit einem bemerkenswert vollständigen und qualitativ hochstehenden Angebot aufwarten, was schmeichelhafte Ergebnisse nationaler und internationaler Vergleiche beweisen. Das reichhaltige und erstklassige Bildungssystem, das mehr als nur der Befriedigung der Ansprüche der Bevölkerung dient, bildet ein attraktives Angebot für die Jugend und ist damit sogar einer der Gründe für den starken Anteil der Jungen an der Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz zu den Universitäten von Bern und Neuenburg beispielsweise, deren Studierende grösstenteils aus dem eigenen Kanton stammen, weist die Universität Freiburg einen hohen Anteil an Studierenden aus dem Ausland und aus den anderen Kantonen auf. Einen ähnlichen Herkunftsmix bei den Studenten bieten ansonsten nur die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Hochschule St. Gallen. Die Hochschulen sind im Kanton Freiburg so wichtig, dass die Studenten-

ströme auf die Bilanz des Kantons einen Einfluss haben. Viele junge Erwachsene, die zu Studienzwecken nach Freiburg kommen, verlassen den Kanton nach Abschluss ihrer Ausbildung wieder. Dieses Phänomen ist an sich nicht abnormal, aber es schmälert den Nutzen, den die junge Bevölkerung dem Kanton bringt.

3.3 Demografie und Raumplanung

Unter den Fragen, die sich manche Beobachter hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung im Kanton stellen, gibt es eine, die regelmässig verkehrt formuliert wird, nämlich jene, wo man all die zusätzlichen Einwohner unterbringen soll. Denn wenn gleichzeitig mit der interkantonalen Zuwanderung auch das Pendeln über die Kantonsgrenzen stark zugenommen hat, dann heisst das nichts anderes, als dass die Unterbringungsfrage nicht Folge sondern Ursache des Bevölkerungswachstums ist. Die interkantonalen Zuzüger kommen nach Freiburg weil sie hier erschwingliche Wohnungen finden. Die Raumplanung reagiert nicht nur auf die Nachfrage der Bevölkerung, sondern schafft auch das Angebot. Dasselbe gilt auch für die Verkehrspolitik. Man braucht nur zu verfolgen, welchen Einfluss die A12 in den letzten Jahrzehnten auf die Bevölkerungsentwicklung hatte, um sich davon zu überzeugen. Das Strassennetz ist also ebenfalls sowohl Ursache als auch Folge der Bevölkerungsentwicklung. Aus raumplanerischer Sicht ist Bevölkerungswachstum mehr eine qualitative Frage als eine quantitative. Insbesondere sind die entstehenden Agglomerationen sorgfältig zu planen, damit die Bevölkerung harmonisch und rationell verteilt und somit der Zugang zum Verkehrsnetz und zu den Infrastrukturen erleichtert wird. Weiter müssen genügend bedarfsgerechte Wirtschaftszonen vorgesehen werden, die Reform der Landwirtschaft darf nicht behindert werden und die Qualität des Lebensraums muss bewahrt werden. Der Grosse Rat hat in der Dezembersession 2008 ein neues Raumplanungs- und Baugesetz (RBPBG) verabschiedet und dadurch die neuen gesetzlichen Grundlagen geschaffen, die für eine zielgerichtete Orientierung der zukünftigen Raumentwicklung notwendig sind. Des Weiteren sollen im Rahmen des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) und der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) strategische Grundstücke festgelegt werden, damit der Staat und die Gemeinden eine aktive Bodenpolitik führen können.

4. MASSNAHMEN

Das starke Bevölkerungswachstum Freiburgs ist nicht allein eine Herausforderung der Zukunft, denn es ist seit längerer Zeit bereits ein Thema. 1960, anlässlich der letzten Volkszählung vor der demografischen Wende, zählte der Kanton rund 160 000 Einwohner. Das mittlere Bevölkerungsszenario des BFS besagt, dass die Bevölkerung ungefähr im Jahr 2040 den Höchststand von 320 000 Einwohnern erreichen sollte. Heute beträgt die Bevölkerung rund 265 000 Einwohner. Das heisst, dass der Kanton Freiburg bereits knapp zwei Drittel des Wegs zur Verdoppelung seiner Bevölkerung innert 80 Jahren zurückgelegt hat. Selbst wenn die Bevölkerung 380 000 Einwohner erreichen sollte, wie es im Szenario «hoch» des BFS steht, so wäre das Bevölkerungswachstum in den kommenden 40 Jahren nicht höher als in den vergangenen 40 Jahren.

Das heisst aber nicht, dass deshalb die Entwicklung nicht aufmerksam verfolgt werden muss. Die Welt verändert sich und die Probleme sind heute nicht mehr dieselben wie 1960. Der Kanton muss sich einer weitgehend «globalisierten» wirtschaftlichen Konkurrenz stellen und mit den gestiegenen Ansprüchen der Bevölkerung und der Alterung der Bevölkerung, mit Umweltproblemen usw. fertig werden. Selbst wenn die demografischen Herausforderungen im politischen Alltag selten ausdrücklich erwähnt werden, so befassen sich doch zahlreiche Dossiers mehr oder weniger direkt mit dem Thema.

So spricht man zum Beispiel in den Zielen der kantonalen Raumplanung, die der Grosse Rat 1999 verabschiedet hat und die im kantonalen Richtplan von 2002 aufgeführt sind, von der «*Stärkung der Stellung des Kantonszentrums im Netz der Schweizer Städte*» und der «*Stärkung der Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen der Region und dem Kantonszentrum*», was an sich bereits eine Form von Bevölkerungspolitik ist, mit der versucht wird, in das Wachstum gezielt einzugreifen.

Als aktuelleres Beispiel zeugt das Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2007–2011 von der Bedeutung, die der demografischen Problematik und den daraus resultierenden Herausforderungen geschenkt wird. In den drei Leitgedanken und jeder der sieben Herausforderungen sind die Eigenheiten des Kantons in Sachen Bevölkerungsentwicklung nicht nur berücksichtigt worden, sondern bilden oft geradezu die Grundlage für die Wahl und die Formulierung dieser Ziele.

Herausforderung 1 im Regierungsprogramm steht unter dem Titel «*Unsere Jugend als Stärke des Kantons hervorheben*». Dieses Ziel wird direkt aus der Tatsache abgeleitet, dass die junge Bevölkerung ein Vorteil ist, den man nutzen muss, und wird zu einer Reihe von konkreten Gesetzesentwürfen führen, deren Ziele die Positionierung der Bildungsinstitute in der Schweiz sowie eine vereinfachte Eingliederung der Jungen in das Erwerbsleben sind. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass ein starkes Bevölkerungswachstum auch eine Anpassung der Infrastrukturen erfordert. So wurden z. B. in den letzten Jahren mehrere Schulgebäude gebaut. Für die kommenden Jahre sind im selben Gebiet noch weitere Investitionen geplant.

Herausforderung 2 «*Unsere Lebensqualität steigern*» befasst sich unter anderem mit den Betagten, also mit der Problematik der Überalterung der Bevölkerung. In seinem Bericht Nr. 89 an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 295.05 Marie-Thérèse Weber-Gobet/René Thomet über eine umfassende Politik zugunsten Betagter gibt der Staatsrat einen allgemeinen Überblick über die Massnahmen und Leistungen, die derzeit in unserem Kanton zugunsten älterer Menschen bestehen. Des Weiteren stellt er eine Gesamtbilanz über die Mängel des heutigen Systems auf und formuliert erste Interventionshypothesen für die Schaffung einer Abhilfe. Es handelt sich dabei um Vorschläge, die gemäss Artikel 35 und 62 der Verfassung mit den verschiedenen betroffenen Partnern im Rahmen einer Projektorganisation diskutiert werden müssen.

Herausforderung 3 «*Das Zusammenleben verbessern*» ist ebenfalls in mehrfacher Hinsicht auf die Bevölkerung ausgerichtet. Hier geht es um Fragen der Familienpolitik und der Ausländerintegration und damit um einen Problemkreis, der aufgrund der Bevölkerungsanalyse identifiziert wurde, nämlich die Harmonie zwischen den Bevölkerungswachstumsfaktoren: dem Geburtenüberschuss

und der in- und ausländischen Zuwanderung. An einer umfassenden Familienpolitik wird bereits gearbeitet und die Projekte «Mutterschaftsbeiträge» und «Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter» im Rahmen der Umsetzung der Kantonsverfassung sind auf gutem Wege. In Kürze wird auch die Reform der Familienzulagen anlaufen, welche das Prinzip «ein Kind – eine Zulage» umsetzen und für Familien in bescheidenen Verhältnissen eine Ergänzungsleistung einführen soll. Mit dem Abbau finanzieller Hindernisse für Familien und der Unterstützung der Eltern, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen, will der Kanton die Bestandeseerhaltung der Bevölkerung fördern. Bei der Herausforderung «*Das Zusammenleben verbessern*» geht es zudem um die Fragen der territorialen Strukturen und der Agglomerationen, die den Rahmen der Veränderungen bilden, denen sich der Kanton namentlich wegen seines Bevölkerungswachstums stellen muss. Auch in diesem Fall wird die Herausforderung zu konkreten Massnahmen führen, die auf gesetzlichen Grundlagen basieren.

Herausforderung 4 «*Unseren Lebensraum erhalten*» beschäftigt sich mit Fragen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Verkehrs und der Energie. Die Raumplanungspolitik steht im Zentrum der freiburgischen Bevölkerungsdebatte, denn sie hat einen direkten Einfluss auf den Immobilienmarkt und das Wohnungsangebot, die ihrerseits zumindest teilweise für den interkantonalen Wanderungsüberschuss in Freiburg verantwortlich sind. Der Staatsrat möchte die strategische Rolle der Raumplanungspolitik mit einem rechtlichen Gerüst verstärken und dem Kanton geeignete Mittel für eine harmonische und effiziente Entwicklung des Kantonsgebiets verschaffen, sei es in wohnungspolitischer, wirtschaftlicher, landwirtschaftlicher oder umweltpolitischer Hinsicht. Diese Mittel sollten es dem Kanton auch erlauben, die quantitative und qualitative Entwicklung seines Wachstums besser im Griff zu haben, insbesondere das Bevölkerungswachstum und die Periurbanisierung seiner Zentren. Im Hintergrund dieses starken Wirtschaftswachstums spielen die Energie- und Verkehrspolitik eine wichtige Rolle. Der Staatsrat ist dabei, seine Energiestrategie für die kommenden Jahre zu überarbeiten, mit dem Ziel, den starken Anstieg des Energieverbrauchs zu drosseln. Dazu sollen wirtschaftliche Massnahmen eingesetzt und die Verwendung von erneuerbaren Energien gefördert werden. Die Verkehrspolitik wiederum beschäftigt sich im Rahmen von gemeinsamen Projekten mit dem starken Bevölkerungswachstum. Das Regionale Expressnetz (S-Bahn FR) z. B. soll die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel steigern.

Herausforderung 5 «*Die Wirtschaft stärken*» ist unerlässlich, um das Wirtschaftswachstum in den Branchen mit geringer Wertschöpfung auszugleichen, das als direkte Folge des Bevölkerungswachstums entsteht. Die Freiburger Politik in dieser Hinsicht, zusammengefasst unter dem Motto «High Tech in the Green», passt ganz zum demografischen Befund. Bezüglich seiner regionalen Entwicklungspolitik ist der Staatsrat der Meinung, dass sich der Kanton nicht auf die Rolle eines Wohnkantons beschränken soll, bloss weil das Bevölkerungswachstum stark ist. Er weist die Behauptung zurück, dass das Bevölkerungswachstum allein ausreicht, um den wirtschaftlichen Wohlstand einer Region zu begründen und zu sichern, und setzt sich stark für die Förderung der Erweiterung oder Ansiedlung von Unternehmen aus Branchen mit starker Wertschöpfung ein.

Herausforderung 6 «*Sicherheit durch Bürgernähe*» ist ebenfalls ein Thema, das im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum steht, das heisst mit dem Entstehen regelrechter Agglomerationen mit den für sie typischen Bevölkerungsstrukturen und Sicherheitsproblemen.

Zum Schluss steht selbst die Herausforderung 7 «*Näher zum Bürger*» in Verbindung mit der Bevölkerung, denn es geht darum, dem Bürger stets Dienstleistungen in ausreichender Menge und Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung zu stellen, und dies trotz der ständig wachsenden Einwohnerzahl.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Der Kanton Freiburg erlebt ein aussergewöhnliches Bevölkerungswachstum, das sowohl durch einen Geburten- als auch durch einen Wanderungsüberschuss verursacht wird. Der Geburtenüberschuss, der gegenwärtig noch über dem Landesdurchschnitt liegt, nimmt jedoch beständig ab und dürfte ab etwa 2030 wie in fast allen westlichen Ländern in ein Geburtendefizit umschlagen. Laut BFS wird der internationale Zuzug in Zukunft ebenfalls abnehmen, da das Bevölkerungswachstum auch in den Ländern abnimmt, die traditionell zum Einzugsgebiet der schweizerischen Immigration zählen. Schliesslich dürfte sich der interkantonale Zuzug auch allmählich resorbieren. Gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario des BFS dürfte die Bevölkerung Freiburgs im Jahr 2040 mit rund 320 000 Einwohnern ihren Höhepunkt erreicht haben. Auch wenn sich das Bevölkerungswachstum langfristig beruhigen wird, so wird es im Kanton Freiburg doch stärker sein und länger dauern als in der restlichen Schweiz.

Freiburg hat aber auch Trümpfe in der Hand. Seine Bevölkerung ist eine der jüngsten der Schweiz. Die einladende Landschaft und die zentrale geografische Lage sind weitere Vorteile des Kantons. Das Kantonsgebiet ist noch nicht verbaut und die Infrastrukturen und Dienstleistungen sind von gutem Niveau. Der Kanton Freiburg muss sich jedoch vor einer ausschliesslich wohnungsorientierten Dynamik hüten, denn die wirtschaftliche Entwicklung könnte darunter leiden. Er muss seine städtischen Zentren fördern, damit sie ihre Glaubwürdigkeit im Netz der Schweizer Agglomerationen nicht verlieren. Wie alle westlichen Gesellschaften, und trotz seiner heute verhältnismässig jungen Bevölkerung, muss sich der Kanton auch mit der Problematik der Überalterung der Bevölkerung befassen. Und zuletzt muss er aufpassen, dass das Bevölkerungswachstum nicht auf Kosten des sozialen Zusammenhalts erfolgt.

In seinen Überlegungen zum Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2007–2011 hat der Staatsrat von Anfang an die demografischen Aspekte berücksichtigt. Sei es im Rahmen der Reformen aufgrund des internationalen Umfelds, der Politik des Bundes oder der neuen Kantonsverfassung, oder im Rahmen der Herausforderungen des oben erwähnten Regierungsprogramms: Der Kanton Freiburg hat sich selten so oft grundsätzliche Überlegungen zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Zukunft in vollem Bewusstsein über die demografischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte machen müssen.

Wir bitten Sie, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.