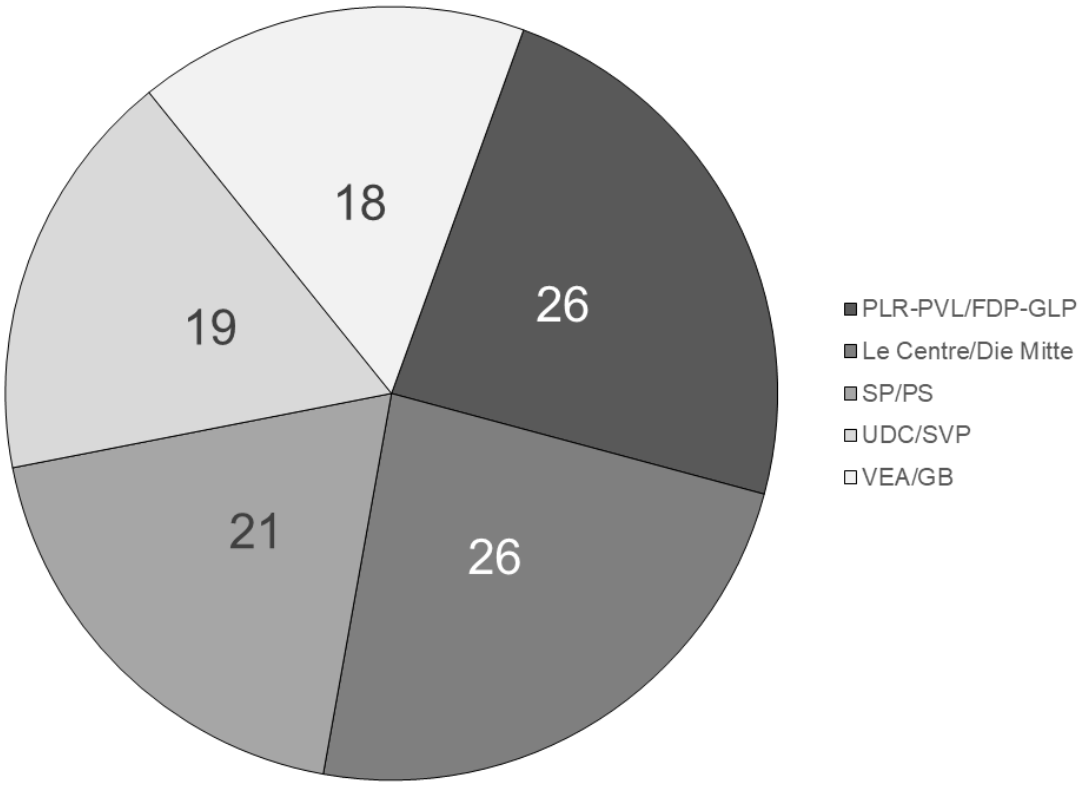
Tome CLXXV
Session ordinaire
Band CLXXV
Ordentliche Session
—
Décembre / Dezember 2023

Contenu/*Inhalt*	**Pages/*Seiten***
Première séance, mardi l9 décembre 2023– *1. Sitzung, Dienstag, 19. Dezember 2023*	5097 – 5132
Deuxième séance, mercredi 20 décembre 2023– *2. Sitzung, Mittwoch, 20. Dezember 2023*	5133 – 5165
Troisième séance, jeudi 21 décembre 2023– *3. Sitzung, Donnerstag, 21. Dezember 2023*	5166 – 5201
Attribution des objets aux commisisons – *Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen*	5202 – 5205
Messages – *Botschaften*	5206 – 2792
Préavis – *Stellungnahmen*	5793 – 5823
Dépôts et développements – *Begehren und Begründungen*	5824 – 5843
Réponses – *Antworten*	5844 – 5958
Composition du Grand Conseil – *Zusammensetzung des Grossen Rates*	5959 – 5962
Table des matières – *Inhaltsverzeichnis*	5963 – 5967

Cercles électoraux/*Wahlkreise*		**Sièges/*Sitze***
SC	Sarine-Campagne/*Saane Land*	23
GR	Gruyère/*Greyerz*	20
SE	Singine/*Sense*	15
FV	Fribourg-Ville/*Stadt Freiburg*	13
LA	Lac/*See*	13
BR	Broye/*Broye*	11
GL	Glâne/*Glane*	8
VE	Veveyse/*Vivisbach*	7

Groupes parlementaires/*Fraktionen*		**Sièges/*Sitze***
PLR-PVL/*FDP-GLP*	Groupe libéral-radical et verts-libéraux / *Freisinnig-Demokratische und Grünliberale Fraktion*	26
Le Centre/*Die Mitte*	Groupe Le Centre/*Fraktion Die Mitte*	26
PS/*SP*	Groupe socialiste/*Sozialdemokratische Fraktion*	21
UDC/*SVP*	Groupe Union démocratique du centre / *Fraktion der Schweizerischen Volkspartei*	19
VEA/*GB*	Groupe VERT·E·S et allié·e·s/*Fraktion Grünes Bündnis*	18



Première séance, mardi 19 décembre 2023

—

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-GC-303	Election judiciaire	Asesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac – poste 1	Discussion	
2023-CE-157	Election populaire	Elections 2023 - Election complémentaire à la Préfecture de la Glâne	Validation	
2023-DIAF-16	Décret	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	*Rapporteur-e* Dominique Zamofing *Représentant-e du gouvernement* Didier Castella
2021-DFAC-33	Loi	Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée	Entrée en matière Renvoi	*Rapporteur-e* Pierre Vial *Représentant-e du gouvernement* Didier Castella
2023-DFAC-15	Rapport	Pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois (Rapport sur postulat 2021-GC-157)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Didier Castella
2023-GC-125	Motion	Réduction du coefficient annuel de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (PP)	Retrait	*Auteur-s* Stéphane Peiry Bruno Riedo *Représentant-e du gouvernement* Jean-Pierre Siggen
2023-GC-164	Motion	Pour une imposition correcte des successions	Prise en considération	*Auteur-s* Marie Levrat Alizée Rey *Représentant-e du gouvernement* Jean-Pierre Siggen
2023-GC-169	Motion	Faciliter l'accès aux congés partiels et non payés en cas de naissance ou de maladie grave d'un enfant	Retrait	*Auteur-s* Daphné Roulin François Ingold *Représentant-e du gouvernement* Jean-Pierre Siggen
2023-GC-303	Election judiciaire	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 1	Scrutin uninominal	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-GC-300	Election judiciaire	Vice-président-e de la Commission d'expropriation	Scrutin uninominal	
2023-GC-301	Election judiciaire	Assesseur-e au Tribunal pénal des mineurs	Scrutin uninominal	
2023-GC-302	Election judiciaire	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Scrutin uninominal	
2023-GC-304	Election judiciaire	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 2	Scrutin uninominal	
2023-GC-305	Election judiciaire	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine	Scrutin uninominal	

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 107 députés; absents: 3.

Sont absents avec justifications: M[mes] et M. Estelle Zermatten, Claude Brodard et Alizée Rey.

M[me] et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Romain Collaud, Olivier Curty, Philippe Demierre et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

Election judiciaire 2023-GC-303
Asesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac – poste 1

Rapport/message:	**27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission:	**06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Discussion

Bonny David *(PS/SP, SC).* Si je prends la parole maintenant, c'est que je suis certain de faire un bon taux d'écoute parmi le plénum, car il n'est pas coutume d'intervenir lors d'une élection. Ensuite, les collègues doivent se demander: mais qu'est-ce qu'il va bien nous dire?

Pour mémoire, lors de la session précédente, nous avions une élection similaire. C'était un assesseur à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac, mais pour les locataires. Le candidat présenté officiellement par les locataires avait largement passé la rampe du Conseil de la magistrature, qui l'avait préavisé favorablement. Il était mentionné dans le rapport pour le Grand Conseil: "Le candidat répond pleinement aux exigences du poste." La Commission de justice en avait dit autant. Mais une majorité des députés avait trouvé normal de l'empêcher d'être élu, sous prétexte qu'il ne convenait pas.

Faut-il faire de même aujourd'hui? Cette fois, les deux candidatures sont présentées officiellement par les propriétaires. Peut-on vraiment parler d'une élection s'il y a deux places deux noms? Les candidatures sont légitimes. Tout d'abord, elles sont présentées officiellement par les propriétaires. Ensuite, le Conseil de la magistrature préavise favorablement ces candidatures et la Commission de justice également. Est-ce qu'elles ont toujours donné entièrement satisfaction tout le temps? Eh bien, ce n'est pas la question à laquelle nous devons répondre. Nous devons les élire, parce que les propriétaires ont le droit d'être représentés. Mais, il faudra aussi le faire dans l'intérêt des locataires, lors de la prochaine session. Il faudra vous en rappeler et élire la candidature officielle, transmise pour les locataires, dans leur intérêt et non dans le vôtre.

—

Election populaire 2023-CE-157
Elections 2023 - Election complémentaire à la Préfecture de la Glâne

Rapport/message: **14.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5461)*

Validation

Présidente du Grand Conseil. Lors de sa séance du 7 décembre 2023, le Bureau du Grand Conseil a examiné le rapport 2023-CE-157 concernant l'élection complémentaire à la Préfecture de la Glâne du 22 octobre 2023. Le rapport indique que ce jour-là, M. Valentin Bard a obtenu la majorité absolue et a été élu à la fonction de préfet de la Glâne. Sur ces considérations, le Bureau constate que le remplacement du préfet démissionnaire a été fait conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques. De ce fait, il propose au Grand Conseil, en vertu de l'article 60 al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques, de valider l'élection du préfet, M. Valentin Bard.

> Au vote, la validation de cette élection est acceptée par 100 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 100*.

—

Décret 2023-DIAF-16
Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)

Rapporteur-e:	**Zamofing Dominique** *(Le Centre/Die Mitte, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message:	**03.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5568)*
Préavis de la commission:	**07.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5603)*

Entrée en matière

Zamofing Dominique *(Le Centre/Die Mitte, SC).* En préambule, je n'ai pas d'intérêt dans ce dossier, si ce n'est que je suis également propriétaire forestier.

La commission s'est réunie en date du 23 octobre dernier pour analyser le présent décret, qui porte sur un crédit d'engagement de 4 489 830 francs pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens pour la législature 2023-2029, étant présent M. le Commissaire du Gouvernement, M. Didier Castella, M. Dominique Schaller, chef du Service des forêts et de la nature (SFN), et M. Alain Renevey, secrétaire parlementaire.

Les domaines d'équipement concernés par ce projet sont: la remise en état et l'amélioration des dessertes forestières, la construction et l'amélioration des bâtiments d'exploitation forestière, des mesures contre les dangers naturels, la gestion d'autres biens, tels que les rives du sud du lac de Neuchâtel, et différents bâtiments qui avaient une utilité pour l'exploitation forestière par le passé ou des bâtiments situés sur des alpages avec ou sans affectation agricole.

Le canton de Fribourg est un grand propriétaire forestier. En effet, les forêts domaniales s'étendent sur une surface de 5 076 hectares, ce qui représente environ 12 % de la surface forestière cantonale. Sur les 15 forêts domaniales, 14 sont intégrées aux unités de gestion et 1 est en gestion directe.

Les autres biens englobent 98 bâtiments, dont une quarantaine de cabanes d'alpage. Un inventaire de ces biens effectué en 2022 a pour objectif principal de permettre à terme l'élaboration d'une stratégie de gestion détaillée, qui sera élaborée pour printemps 2024.

La réalisation effective des investissements se fera dans le cadre des budgets annuels alloués et une priorisation des projets sera effectuée.

Au vote final, la commission a adopté ce projet dans son ensemble, à l'unanimité, sans modification. Au nom de la commission, je remercie M. le Commissaire du Gouvernement ainsi que M. Dominique Schaller pour leurs précisions apportées lors des débats. Des remerciements également à M. Alain Renevey, secrétaire parlementaire. Au nom de la commission, je vous prie d'entrer en matière sur ce projet de décret et de l'accepter tel qu'il est présenté.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat vous soumet aujourd'hui un nouveau décret pour l'équipement des forêts domaniales, comme ç'a été cité par le rapporteur, pour la période 2023-2029, soit les 7 prochaines années.

Comme cela se pratique depuis de nombreuses périodes pour ce genre d'investissement, le Conseil d'Etat a opté pour un décret et surtout un message détaillé afin d'assurer une parfaite transparence. Le but n'est toutefois pas ici de discuter de la pertinence de tel ou tel projet mais bien d'accorder les montants globaux nécessaires pour assurer l'entretien des infrastructures qui se trouvent dans nos forêts domaniales, patrimoine à la fois naturel, paysager et économique.

Comme vous avez pu le lire, l'utilisation des montants des précédents décrets a évidemment été influencée par les urgences, par les priorités nouvelles. Ce sera naturellement, évidemment, aussi le cas pour ce prochain décret.

Je tiens également à souligner ici les outils mis en place pour gérer au mieux ce précieux patrimoine, que ce soient les fiches de projet du présent décret, mais aussi l'inventaire des bâtiments et infrastructures de l'Etat gérés par le Service des forêts et de la nature (SFN). Cette base de données, en cours de finalisation, offre une vue d'ensemble de toutes les propriétés de l'Etat relevant de ce service avec une description de leur état. Elle permettra à terme de définir une stratégie d'entretien détaillée pour tous les bâtiments et infrastructures. Ce patrimoine a, en effet, été constitué au fil du temps et évolue en permanence, tant dans l'état des objets concernés, pas toujours bon, que dans le besoin auquel ils doivent permettre de répondre. La stratégie de gestion des bâtiments permettra ainsi d'optimiser encore les investissements que vous vous apprêtez à voter aujourd'hui.

Avec ces précisions, je vous invite à entrer en matière et à soutenir l'ensemble des articles du présent décret tel que proposé.

Rey Benoît *(VEA/GB, FV).* La forêt fribourgeoise est extrêmement riche et son développement est vraiment fructueux. Bien entendu, l'évolution du climat modifie peu à peu cet état de choses et la nature de nos forêts change et est appelée à changer encore, de façon naturelle parfois et aussi avec l'aide de nos spécialistes forestiers. Les forêts domaniales sont donc un bien précieux et nous remercions le Conseil d'Etat qui nous soumet en toute transparence ce décret, nous permettant de prendre conscience de la nécessité de leur entretien alors qu'il pourrait mettre ces montants directement au budget.

Sur ce décret, l'énorme proportion des près de 4 millions de francs est liée à la remise en état et à l'amélioration des dessertes forestières, qui représentent 265 kilomètres, le reste concernant les constructions et l'amélioration des bâtiments (une quarantaine de chalets d'alpage).

En ce qui concerne les chemins forestiers, notre groupe relève, et il l'a déjà fait en commission, la question des matériaux utilisés pour les chemins d'accès, en proposant, lorsque c'est possible, de privilégier des revêtements de gravier plutôt que le goudronnage. Nous relevons les 200 000 francs prévus pour l'installation de panneaux solaires et, à ce sujet, il est important de constater qu'ils peuvent permettre d'éviter le recours à des génératrices, qui sont assez polluantes soit au niveau de l'air, soit au niveau du bruit.

Une question est de savoir, à l'avenir, que faire des constructions, M. le Conseiller nous en a parlé, qui ne sont plus utilisées pour l'exploitation. Les céder en droit de superficie peut être une solution dans certains cas et pour les autres, nous proposons de continuer, ce qui a déjà été fait, à les louer à des personnes intéressées avec un loyer modeste mais en demandant un entretien sur vérification régulière, et qui est évalué financièrement, au locataire. Le Service des forêts a fait l'inventaire de l'ensemble des bâtiments avec son architecte, nous en avons parlé également, et les résultats de cet inventaire devaient être disponibles au début de l'année prochaine. Nous nous réjouissons de pouvoir en prendre connaissance.

C'est avec ces considérations que notre groupe accepte à l'unanimité le décret proposé et vous propose de faire de même.

Barras Eric *(UDC/SVP, GR).* Mes liens d'intérêts: je suis président d'une unité de gestion sur laquelle se trouvent des forêts domaniales. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Les forêts domaniales de l'Etat de Fribourg représentent un patrimoine important sur le plan économique. Aujourd'hui, nous examinons un crédit d'engagement d'environ 5 millions de francs, dont la moitié est allouée à la desserte forestière. Ce crédit concerne la période 2023-2029. Ce crédit, d'un montant total d'environ 5 millions de francs, souligne l'engagement de l'Etat envers la conservation de ses forêts. Plus ou moins la moitié de ce montant est dédiée à la desserte forestière, démontrant ainsi l'importance que l'Etat accorde à la gestion des ressources. La desserte forestière, en garantissant un accès optimal aux zones boisées, favorise l'exploitation des bois, soutenant ainsi l'économie locale.

Dans la mise en œuvre de ce décret, il faut établir des priorités claires en ce qui concerne les immeubles propriété de l'Etat. Il est impératif de maximiser les retombées économiques tout en garantissant une gestion durable. La recherche de solutions par le biais d'une expertise concrète des immeubles doit être prévue par le Service des forêts et de la nature (SFN).

Notre groupe se pose la question si une vente de certains biens immobiliers, notamment des chalets d'alpage ou des cabanes forestières, n'était pas une bonne solution économique. Cette vente pourrait se faire avec un droit de superficie, par exemple pour garantir, le cas échéant, un retour possible.

En ce qui concerne la pose de panneaux solaires: les petits montants alloués annuellement ne montrent pas véritablement ce que l'on va bien pouvoir projeter. Une expertise un peu plus complète pourrait nous éclairer également, tout comme pour les bâtiments.

Cependant, il est important de rester conscient des défis auxquels nous sommes confrontés. Les infestations de bostryche et la fragilité des bois résultant des conditions météorologiques extrêmes exigent une action immédiate. Le SFN doit faire preuve de vigilance sur ses investissements, car les forêts domaniales n'y échapperont pas et auront besoin de moyens financiers supplémentaires.

En conclusion, ce crédit d'engagement, avec les quelques remarques qui précèdent, représente une opportunité pour l'Etat de Fribourg de préserver son patrimoine forestier. Notre groupe suivra ainsi ce décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Altermatt Bernhard *(Le Centre/Die Mitte, FV).* Die Fraktion der Mitte tritt einstimmig auf das Dekret ein und bittet Sie, dem beantragten Verpflichtungskredit zuzustimmen.

Die Verwaltung der Staatswälder bedingt kontinuierliche Investitionen, insbesondere in deren Erschliessung durch Forstwege und Zugangsstrassen.

Le message accompagnant le décret spécifie qu'il s'agit de 265 kilomètres de voies de desserte, auxquels il faut ajouter 98 bâtiments et infrastructures diverses qui sont en mains de l'Etat et qu'il s'agit d'entretenir.

Le crédit d'engagement qui nous est soumis couvre la période 2023-2028 et suit un crédit pour la période précédente. Durant cette dernière, 93 % des montants ont été engagés. Notre groupe salue le travail effectué par le Conseil et les services de l'Etat et prend ce chiffre comme un signal favorable pour voter le crédit d'engagement accompagnant le présent message et décret.

Die Investitionen in die Daueranlagen in Staatswäldern gehören zur Pflege des ‘Patrimoine’ des Staats, und zwar im doppelten Sinn von ‘Patrimoine’: einerseits der Umfang der materiellen Güter, die sich in den Händen des Kantons befinden, andererseits der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wert dieser Güter. Hier besteht ein direkter Bezug zu parlamentarischen Vorstössen bezüglich des alpwirtschaftlichen ‘Patrimoine’, die an den Staatsrat überwiesen wurden und deren Bearbeitung unserer Fraktion ein besonderes Anliegen ist.

Notre groupe se soucie particulièrement de l'avenir des bâtiments et infrastructures, en l'occurrence forestières, mais auxquels il faut ajouter des biens alpestres, agricoles et autres. Nous attendons avec impatience l'analyse complète demandée au Conseil d'Etat sur le patrimoine alpestre et demandons que les sommes investies permettent la préservation durable de la substance en vue de leur usage et d'éventuelles affectations nouvelles, de ventes ou de mises à disposition à des tiers. En vue des mêmes usages alternatifs, nous comptons sur le Conseil d'Etat pour limiter ses investissements.

En d'autres mots: nous voulons nous assurer que l'Etat n'entretienne pas au-delà du nécessaire des biens qui devront, dans un délai plus ou moins court, être démantelés ou vendus. Et, nous encourageons le Conseil d'Etat à finaliser rapidement son inventaire du patrimoine alpestre, entre autres, mais aussi du patrimoine forestier, agricole et rural plus général, ainsi qu'à procéder à un tri rigoureux.

Sie hören es, liebe Kolleginnen und Kollegen, diese Bemerkungen betreffen in erster Linie die Immobilienobjekte und die Infrastrukturen und nicht die Zugangs- und Erschliessungsstrassen, wobei diese natürlich indirekt betroffen sind. Erhalten wir und werten wir diejenigen Objekte auf, die einen funktionalen, sozioökonomischen oder kulturhistorischen Wert haben. Was hingegen einfach eine Erbschaft der Vergangenheit ist, die ihre Funktionalität für den Staat verloren hat und die keinen patrimonialen Wert hat, sollte systematisch abgestossen oder rückgebaut werden.

Sur ces remarques, le groupe du Centre entre en matière et accepte le décret tel que proposé par le Conseil d’Etat et vous invite à faire de même.

Rodriguez Rose-Marie *(PS/SP, BR).* J'interviens au nom du groupe socialiste et déclare comme seul lien d'intérêt la chance d'avoir pu participer à cette commission.

Notre groupe a analysé avec attention ce projet de décret; nous entrons en matière et le soutiendrons.

Tout d'abord, nous tenons à remercier le Conseil d'Etat et ses services pour la qualité de ce rapport, qui foisonne de chiffres et d'informations un peu pêle-mêle, mais toutefois pertinentes, ainsi que pour la transparence de la communication.

Ce rapport peut se diviser en trois parties: d'abord, un petit état des lieux de ce qui est concerné par le terme "forêts domaniales", puis, un bref résumé et bilan du précédent crédit d'investissement de 2018-2022 et finalement, une réflexion et planification bien détaillées des prochains travaux et investissements. Grâce à la présentation des actions menées dans le cadre du précédent crédit, on s'aperçoit déjà que les besoins en investissements croissent régulièrement et expliquent les montants proposés dans cette nouvelle planification.

Pour tenter d'éviter un certain nombre de répétitions de concepts, je me limiterai encore à quelques considérations. Au final, on a ici un crédit d'investissement d'un peu plus de 4,4 millions de francs, qui s'étalera de 2023-2029. Ainsi, pendant ces 7 années, ce crédit servira trois principaux objectifs: mettre en place des mesures de protection contre les dangers naturels, améliorer, cela a déjà été dit, les dessertes forestières, on parle ici de plus de 265 kilomètres tout de même, et améliorer et entretenir les bâtiments utiles à l'exploitation de nos forêts. Un fait important à relever est qu'aucune nouvelle construction de routes forestières n'y est, en principe, prévue.

Le message du Conseil d'Etat mêle savamment montants investis et à investir avec un bilan de l'existant et de ce qu'il est nécessaire de maintenir pour le futur. Plusieurs tableaux récapitulatifs des travaux déjà effectués et de ceux planifiés, soit sur les dessertes forestières, soit sur l'ensemble des bâtiments concernés, montrent une réelle réflexion, et nous la saluons, sur ce qu'il reste pertinent d'entretenir ou non. Je pense à la déconstruction de certains bâtiments et à la pose de panneaux solaires sur d'autres lorsque c'est cohérent et opportun de le faire.

Pour toutes ces raisons et comme déjà annoncé au début de mon intervention, notre groupe entre en matière, soutient ce crédit d'investissement avec la planification qui lui est liée et vous invite à en faire de même.

Boschung Bruno *(Le Centre /Die Mitte, SE).* Ich spreche im Namen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die dieses Geschäft am 6. Dezember angeschaut hat, dies wie immer in erster Linie unter finanztechnischen Aspekten.

Ich kann es kurz machen: Dieses Dekret wird auch von der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission einstimmig unterstützt. Wir sind also für Eintreten und stimmen diesem definierten Rahmenkredit gemäss Dekret zu.

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Mon lien d'intérêt: j'ai participé à la commission et je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Je remercie tout d'abord les autorités pour le message très clair.

Le présent décret porte sur un crédit d'engagement d'environ 4,5 millions de francs pour les années 2023-2029. Des équipements concernés par ce projet de décret sont: la remise en état et l'amélioration des dessertes forestières, l'amélioration des bâtiments d'exploitation forestière ou encore des mesures de protection contre les dangers naturels, notamment.

Au niveau des chiffres concernant les forêts domaniales, on parle de 5 076 hectares, ce qui représente environ 12 % de la surface forestière cantonale. On parle également de 265 kilomètres de dessertes forestières ainsi que de 98 bâtiments et autres infrastructures, dont une quarantaine de cabanes d'alpage.

Bien évidemment, si l'on veut que les forêts et les bâtiments d'exploitation soient entretenus, il est indispensable de faire ces investissements.

Au niveau de l'exécution des travaux, il s'agira également de mettre les priorités sur les bâtiments utilisés, les bâtiments exploités. Et je rappelle également qu'en termes de couverture d'assurance, les bâtiments non entretenus sont, en cas de sinistre, dépréciés et ne sont donc pas assurés à leur pleine valeur.

Pour terminer, sans surprise, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutient ce projet de décret, sans modification et à l'unanimité.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je remercie tous les intervenants pour leur soutien au présent décret.

Différentes remarques et considérations ont été évoquées, qui sont toutes pleines de bon sens et qui pourront être prises en compte par le Service.

Concernant l'immobilier, je rappelle, effectivement, qu'il y a une stratégie qui doit être mise en place avec une priorité pour l'utilisation propre. Ensuite, en fonction de la situation de la protection de la faune etc., les possibilités de location, de droit de superficie, de vente et, éventuellement, *in fine*, de démolition, si ça ne devait avoir aucune autre utilité, seront étudiées.

Sur ce, je n'ai pas de remarques complémentaires et je vous remercie pour l'entrée en matière.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Lecture des articles

I. Acte principal

Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine

> Adopté.

Art. 2

> Adopté.

Art. 3

> Adopté.

Art. 4

> Adopté.

Art. 5

> Adopté.

Art. 6

> Adopté.

II. Modifications accessoires

> Adopté.

III. Abrogations accessoires

> Adopté.

IV. Clauses finales

> Adopté.

Titre et préambule

> Adopté.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 100 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 100*.

—

Loi 2021-DFAC-33
Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée

Rapporteur-e:	**Vial Pierre** *(PS/SP, VE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message:	**22.08.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5206)*
Préavis de la commission:	**16.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5379)*

Entrée en matière

Vial Pierre *(PS/SP, VE).* Il n'y a pas beaucoup de suspens au sujet de ce que je vais dire maintenant. Vous savez, vous l'avez lu dans les documents, on va faire une demande de renvoi, vous l'avez vu également dans la presse quelques jours avant. Quatre séances de commission pour aboutir à une demande de renvoi, ça peut sembler beaucoup, quatre séances. Tout ça pour ça pourrait-on dire. Et lorsque je réfléchissais au rapport que je suis en train de vous lire, j'en suis quand même venu à me demander : qu'est-ce que nous avons bien pu nous dire durant ces quatre séances de commission, qui, de surcroit, n'étaient pas spécialement courtes ?

Une chose que j'ai sentie chez tous mes collègues de la commission dans leurs interventions, c'est que l'école est précieuse et qu'ils y tiennent. Et peut-être plus encore dans notre canton au système scolaire reconnu, on veut être sûrs de ce que l'on fait, on ne veut pas avoir l'impression de tenter des expériences hasardeuses. Ce souci pour notre école explique en grande partie à mon sens l'engagement important, en énergie mais aussi en temps de parole, que les membres de la commission ont mis durant les séances. Notre école nous est chère, et on ne veut pas décider à la va-vite.

Mais il faut aussi avouer que l'école est un sujet où il est parfois difficile d'avoir une discussion sereine et nuancée, parce que l'école est une formidable machine à souvenirs. Tout le monde y est allé, tout le monde en a gardé des souvenirs, souvent bons, j'espère en tout cas, parfois moins. Tout le monde compare sa propre expérience scolaire avec ce qu'il perçoit de l'école actuelle et ne manque pas de constater que les élèves n'ont plus telle ou telle compétence, ou qu'ils font ceci nettement moins bien qu'eux, etc... Nous comparons en permanence l'école que nous observons avec celle que nous avons vécue, ou plutôt que nous pensons avoir vécue, car il y a souvent une différence, les expériences en psychologie cognitive nous l'ont montré à maintes reprises. On sait bien que les élèves d'autrefois n'étaient pas forcément meilleurs que ceux d'aujourd'hui, mais on prend exemple sur la grand-mère qui écrivait sans faute, sans se demander comment écrivaient les autres membres de la famille, ni pourquoi ils n'écrivaient pas du tout.Toutes ces représentations différentes de l'école et leur confrontation ont aussi été un facteur qui n'a pas aidé à restreindre la durée des débats.

Pour finir, l'école est un lieu d'enjeux importants. "Pense à ton avenir – travaille à l'école!" Qui ne l'a jamais entendu dans cette salle ? Qu'on le veuille ou non, l'avenir de nos enfants se joue en partie à l'école. Alors pour faire entrer dans les écoles, et par la grande porte, des ordinateurs en masse, beaucoup veulent être sûrs de leur coup. Nous, adultes, nous observons les funestes travers de la société numérique : cyberharcèlement, addictions diverses, détournements, escroqueries en tout genre et de manière plus générale les changements profonds que la société subit depuis que le numérique s'est emparé de nos vies.

Voilà, chères et chers collègues, je ne cherche pas forcément à justifier ces quatre séances passées sur ce dossier, mais j'espère vous avoir convaincu que ces séances ont été riches et pleines de discussions passionnantes.

Quant au dossier à proprement parler, je vais résumer tout ceci assez vite, je ne vais pas entrer dans les détails, j'imagine que vous êtes au clair avec tout ça, mais je vais quand même commencer par un bref historique.

En 2019, notre collègue député Bürdel dépose avec le député Perler la motion "Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel". Tout est dans le titre. Les Cycles d'orientation germanophones connaissent déjà le 1 to 1, donc une machine par élève, l'idée est de généraliser cela au canton et de prévoir un financement cantonal. La motion est adoptée il y a un peu plus de 3 ans, le 15.09.2020. Les avis sont assez partagés : 54 oui, 28 non et 13 abstentions.

Quelques mois plus tard, le PER, le Plan d'études romand, est révisé pour intégrer un volet consacré à l'éducation numérique, le PER EdNum. Ce PER EdNum fixe, dans le domaine du numérique, les objectifs à atteindre pour les élèves des différents degrés.

Au printemps 2022, mise en consultation de la Stratégie Education Numérique, qui poursuit deux buts : la mise en œuvre de la motion Perler-Bürdel et la mise en œuvre du PER EdNUm.

À l'automne 2023, publication par le Conseil d'Etat du message concernant la Stratégie Éducation Numérique. Le message est transmis aux membres de la commission quelques jours avant la première séance. La stratégie telle que proposée par le Conseil d'Etat englobe toute une série de mesures, qu'on peut classer, grosso modo en 4 domaines :

1. équipement en matériel informatique des élèves et des enseignants ;
2. mise en place de support technique ;
3. élaboration de matériel pédagogique ;
4. formation des enseignants.

Cela donne donc au final un gros paquet d'investissement qui se monte à 68 millions.

Dans sa première réunion, la commission a assez rapidement vu qu'il serait difficile de travailler avec le projet tel qu'il avait été présenté. Certains manquements sont relevés et quelques demandes d'éclaircissements sont formulées. Ces remarques sont transmises à la conseillère d'Etat, qui donne rapidement suite en envoyant des informations complémentaires par e-mail. Comme une deuxième réunion de la commission ne faisait pas sens sans en l'état, la commission est partie en course d'école au CO de Guin pour observer le fonctionnement de classes où les élèves sont équipés de leur propre tablette. Le DOA nous a aussi présenté l'évaluation qui venait d'être menée en son sein sur la question, comme cela avait été demandé par la commission lors de sa première séance.

Lors de la troisième séance a eu lieu le débat d'entrée en matière. L'idée de demander le renvoi s'est assez rapidement imposée. La quatrième séance quant à elle a permis d'élaborer le message accompagnant la demande de renvoi.

Venons-en maintenant à la demande de renvoi à proprement parler. Je vais préciser quelques points encore une fois qui me semblent importants.

Premièrement la commission conteste le "paquet" tel que ficelé dans la proposition du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a prévu un investissement associant différentes choses de nature très diverse : l'équipement en matériel informatique des élèves et des enseignants mais aussi le support technique ou encore des frais de formation continue pour les enseignants. Or, la commission est d'avis qu'il ne faut laisser comme investissement que ce qui relève du matériel, et passer dans les budgets de fonctionnement tout ce qui concerne les aspects pédagogiques.

Le raisonnement est le suivant :

> La formation continue des enseignants en général relève du budget de fonctionnement.

> Les maîtres doivent se former non pas à cause des nouveaux équipements informatiques envisagés, mais à cause du PER EdNum, dont j'ai parlé tout à l'heure. Laisser ceci dans le paquet, ça aurait été à notre sens donner au Grand Conseil et vraisemblablement au peuple par la suite l'illusion qu'il pouvait se prononcer aussi là-dessus, alors que le PER émane du concordat Harmos et qu'il ne peut être remis en question par ce biais-là.

> Cela créait en outre une situation paradoxale dans le canton, car la partie germanophone a déjà largement formé ses enseignants à l'éducation numérique. En effet, le volet numérique du plan d'étude des germanophones, le Lehrplan 21, est en vigueur depuis un certain temps. On aurait donc fait voter un investissement pour la formation des enseignants francophones, alors que la formation des enseignants germanophones a été financée, elle, par les budgets de fonctionnement.

La commission a voulu savoir pourquoi les choses avaient été présentées ainsi, de manière groupée. Il en ressort que c'était une demande de la DFIN. Dans un courrier, la DFIN a justifié sa position à la commission, mais la commission n'a pas été convaincue par les arguments produits.

Deuxièmement, la commission demande la prise en charge de l'équipement dans les écoles primaires : le financement des ordinateurs pour les élèves dans les écoles primaires n'a pas été retenu dans le concept tel que proposé par le Conseil d'Etat. La commission est d'avis que le Conseil d'Etat doit inclure cet équipement dans son projet.

Troisièmement, la commission souhaite que l'on mette des garde-fous à l'équipement informatique. Une majorité de la commission a émis la crainte de voir se multiplier les ordinateurs dans les salles de classe. Elle a voulu affirmer que l'école traditionnelle devait rester la norme en demandant au Conseil d'Etat de réfléchir non seulement à un équipement minimal pour les élèves, mais aussi un équipement maximal. On aurait ainsi, pour chaque degré, une fourchette. La majorité de la commission a aussi demandé que la nouvelle version du concept n'intègre pas les élèves de 1H et 2H.

Quatrièmement, la commission a transmis au Conseil d'Etat ses préoccupations quant à l'impact environnemental de cette stratégie et l'impact sur la santé des élèves. Elle a demandé que ces aspects soient mieux pris en compte dans le développement du concept.

Enfin, la commission a demandé que les expériences faites dans la partie germanophone du canton ainsi que les expériences faites ailleurs en Suisse ou à l'étranger soient prises en compte et commentées dans un prochain message sur cette stratégie éducation numérique.

Voilà, j'ai fait un peu le tour des points qui me semblaient essentiels de cette demande de renvoi. Donc, en résumé, je pense que vous avez compris, je vous demande de vous rallier à la commission, de soutenir l'entrée en matière et de demander le renvoi de cet objet au Conseil d'Etat.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Tout d'abord, je tiens à adresser mes meilleurs vœux de rétablissement à ma collègue Sylvie Bonvin, que je supplée. À ce titre, je vous rappelle que je n'ai pas participé aux premières séances de commission, ni à la course d'école mais que j'ai intégré la commission dès sa troisième réunion. Le projet d'adaptation de loi que nous traitons aujourd'hui est un thème d'importance pour le Conseil d'Etat. En effet, la Stratégie d'éducation numérique pour la scolarité obligatoire ordinaire et spécialisée fait partie des cinq thèmes prioritaires du programme gouvernemental. Son budget intègre un nouveau transfert de charges des communes vers le canton et implique une votation populaire en raison du référendum financier obligatoire.

Pour mémoire, le canton de Fribourg a pour mission de mettre en œuvre les plans d'études, comme prévu par la Constitution fédérale, la convention intercantonale HarmoS, la Convention scolaire romande et la loi scolaire. Pour que cette mise en œuvre se déroule au mieux, les écoles ont besoin d'un cadre matériel, d'un cadre organisationnel clair et d'appareils adaptés à l'enseignement. La stratégie essaie de présenter un cadre global, cohérent, tout en donnant suite à la motion des députés Bürdel et Perler, acceptée par le Grand Conseil contre l'avis du Conseil d'Etat, qui s'inquiétait d'une approche partielle, coûteuse et sans intégrer de vision pédagogique. Pour rappel, la motion, ça a été dit, demandait l'introduction d'une dotation d'un ordinateur par élève au Cycle d'orientation et le financement de ce matériel par le canton sans intégrer une approche pédagogique et logistique et sans intégrer une vision cohérente sur l'ensemble du cycle scolaire.

Le message du Conseil d'Etat va plus loin que la motion et répond ainsi à de nombreuses contingences, aussi bien budgétaires que logistiques, mais surtout et en premier lieu pédagogiques. Il prend dûment en compte les remarques recueillies lors de la consultation.

Le projet intègre à la fois des éléments pédagogiques et matériels. Sur le plan pédagogique, l'intégration de l'éducation numérique demandée par les plans d'études romands doit se faire au bénéfice des apprentissages, grâce à des enseignants et des enseignantes formés et un soutien de proximité, ce que prévoit la stratégie.

Dans la partie germanophone, cela a été évoqué, le Lehrplan 21 intègre l'éducation numérique dans l'ensemble de la scolarité obligatoire depuis plusieurs années déjà. Les expériences à Fribourg et dans les autres cantons suisses allemands sont positives. Je constate que dans la dernière étude PISA portant sur les mathématiques, les sciences et la lecture, la Suisse se retrouve en bonne place du classement de l'OCDE. Je note aussi que dans 6 des 8 CO germanophones du canton, les expériences avec le « 1 to 1 » (un ordinateur par élève) sont positives.

Dans la partie francophone du canton, la discipline éducation numérique du plan d'études romand est en cours de mise en œuvre par le SEnOF. La formation des enseignants a déjà débuté cette année pour les degrés 1H à 3H et se poursuivra pour les autres degrés. Des personnes ressources seront déployées pour l'accompagnement et le soutien pédagogique.

Concernant les aspects matériels, la stratégie donne suite à la motion en transférant à la charge du canton les coûts des équipements informatiques des élèves du CO. Déjà dans sa réponse en 2020, le Conseil d'Etat indiquait que le projet devait être pensé de la 1H à la 11H.

Dans le message du Conseil d'Etat, le canton prend ainsi à sa charge les équipements informatiques du personnel enseignant et administratif, pour toute la scolarité obligatoire ordinaire et spécialisée. Pour des raisons de pragmatisme financier, en raison aussi des difficultés budgétaires annoncées et du transfert continu des charges communales vers le canton sans compensation, les coûts des appareils des élèves du primaire sont laissés aux communes mais intégrés dans les aspects logistiques et organisationnels cantonaux.

Il me semble ici essentiel de rappeler la situation actuelle du parc informatique des écoles. Les appareils sont déjà là, mais le maître mot est hétérogénéité, pour ne pas dire inégalité, avec des Ferrari pour quelques-uns ou des charrues au placard pour les autres. Je vous laisse imaginer les problématiques de sécurité, les questions d'égalité des chances, les interruptions liées à des bugs informatiques. La stratégie présentée aujourd'hui offre ainsi un cadre cantonal harmonisé pour l'acquisition, le support, la gestion des applications et des logiciels.

La création d'un portail d'acquisition permettra en outre de mieux gérer l'achat et le cycle de vie des équipements informatiques, avec des critères pédagogiques pour la commande et des standards de sécurité, de prix, de qualité et de durabilité pour les appareils. La mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années : il n'y a ainsi pas à craindre l'arrivée de

semi-remorques pour inonder les écoles, mais bien un remplacement progressif des équipements existants et des dotations raisonnées et raisonnables.

Il est important de le rappeler ici, et j'insiste là-dessus, que Fribourg doit se conformer à ses obligations intercantonales en mettant en œuvre les plans d'études et ce peu importe l'avis du SEnOF ou l'issue de la votation populaire résultant directement de la motion. En parallèle, les écoles doivent offrir les bonnes conditions matérielles à l'atteinte des objectifs de ces apprentissages.

Le résultat des discussions de la commission a fuité dans la presse, en dépit du secret des débats de commission et au détriment de la relation de confiance et ceci en toute conscience étant donné les témoignages anonymes dans La Liberté. Au-delà de cet incident, cette proposition de demande de renvoi a le mérite de simplifier la compréhension de cet objet complexe et de permettre une approche globale, qui s'éloigne de la motion originale. En effet, la commission souhaite un transfert de charges des communes au canton sans compensation. Le Conseil d'Etat rappelle ici encore une fois, les difficultés à venir néanmoins et la difficulté de saisir les priorités importantes. Le Conseil d'Etat rappelle ici que les décisions du Grand Conseil constituent des priorités difficilement contournables mais qu'elles font rarement l'objet d'une approche globale et systémique pour tenir compte de toutes les priorités sociétales.

Je m'interroge par ailleurs de constater que la Commission des finances et de gestion ne se saisit pas d'un dossier évalué à plus de 78 millions et qui aura des répercussions financières majeures sur l'évolution des budgets de l'Etat.

La commission souhaite intégrer les coûts liés à la mise en œuvre du plan d'études romand dans les budgets ordinaires pour ne pas surcharger les dépenses en vue d'une votation populaire. Le Conseil d'Etat en tiendra compte. Mais il le fera dans le respect de la loi et de la constitution cantonale, et c'est loin d'être simple étant donné la complexité du dossier et de son cadre légal. En particulier l'application de l'article 25 de la loi sur les finances qui précise qu'en cas de dépenses périodiques, le montant déterminant correspond au total des dépenses estimées pour les 5 premières années d'application de la loi ou du décret (al. 2) ; la loi précise que lorsqu'un acte entraîne à la fois une dépense unique et une dépense périodique, la décision relative à sa soumission au référendum financier est prise sur la base de l'addition de ces deux dépenses (al. 3). La loi, en application directe de la constitution pose donc la nécessité de cumuler, pour un projet déterminé, les dépenses uniques, tels que des investissements, avec les éventuelles dépenses périodiques, relevant en principe du fonctionnement.

La volonté du législateur que vous êtes reprend ici directement l'essence de l'article constitutionnel, qui ne fait pas de distinction entre fonctionnement et investissement. De fait, il ne serait conforme ni à la loi, ni à la Constitution, de vouloir séparer totalement les dépenses selon qu'elles soient assimilées à une dépense unique ou périodique. Le cumul permet précisément une appréciation des dépenses totales qu'implique un projet déterminé pour l'évolution des finances cantonales.

Pour compléxifier un peu le tout, il faut noter que la réalisation de la stratégie EdNum se superpose et/ou se substitue probablement partiellement à la mise en œuvre du PER21. Une distinction stricte des dépenses entre l'une et l'autre semble difficile. Mais l'exercice devra être tenté malgré la jurisprucence, qui se montre très restrictive pour tenir compte notamment des vœux de la commission. L'équilibre sera délicat, car il faut à tout prix éviter qu'une votation populaire soit sujette à contestation et recours.

Néanmoins, le succès de l'éducation numérique passe par des enseignants formés et bénéficiant d'un accompagnement adéquat. Finalement la documentation demandée permettra de rassurer en montrant que Fribourg a pris les précautions pour éviter les écueils rencontrés dans d'autres pays, par exemple la Suède.

Du côté du développement durable, un groupe de travail est déjà actif pour la recherche de solutions. Le bilan écologique permettra ainsi de compléter l'approche interne essentielle pour des raisons de compatibilité logistique et sécuritaire.

Le Conseil d'Etat a décidé de se rallier à la proposition de renvoi de la commission ad hoc, qui permet de corriger certains aspects négatifs de la motion initiale.

En effet, il ne voit pas d'opposition majeure, hormis peut-être quelques aspects financiers légaux, à reprendre le projet selon les demandes de la commission. Au nom du Conseil d'Etat, je vous encourage donc à suivre la proposition de renvoi de la commission ad hoc.

Je conclurai ainsi : On peut être pour ou contre les avancées technologiques, celles-ci sont néanmoins bien là, elles impactent nos vies privées, nos vies citoyennes, professionnelles, académiques et même amoureuses parfois. Il en est de même pour les plus jeunes, plus vulnérables encore comme vous avez pu le lire aujourd'hui dans La Liberté, même si ces technologies font partie de leur quotidien. Les inquiétudes sur le numérique ne sont pas absurdes, bien au contraire elles sont légitimes.

Il ne faudrait toutefois pas confondre ce qui se passe durant les loisirs, ce qui se passe sur le chemin de l'école, sans surveillance, et ce qui se passe dans une classe, avec des élèves entourés par des enseignants formés, sur la base d'un programme scolaire et dans un cadre sécurisé.

Pour l'enseignement, l'ordinateur, la tablette restent un outil parmi d'autres, aux côtés des livres, des crayons, du tableau, et seront utilisés avec parcimonie et mesure, autant que nécessaire, aussi peu que possible. L'école a le devoir, le devoir de lutter contre l'illettrisme numérique et de donner à tous les élèves les mêmes outils pour ne pas rester sans défense face aux fake news, aux algorithmes, au harcèlement, aux hackeurs et à tout autre danger issu du numérique.

En donnant aux jeunes les compétences d'usage et en les sensibilisant aux risques, l'éducation numérique, comme pour la prévention routière, a pour objectif de faire de nos enfants des citoyens et des citoyennes prêts à affronter la vie numérique de manière autonome, de manière consciente, de manière responsable.

Ne laissons pas TikTok ou l'intelligence artificielle faire l'éducation de nos enfants !

Si le Conseil d'Etat soutient le renvoi, il rappelle qu'il y a urgence à traiter le dossier tout de même.

Thévoz Ivan *(UDC/SVP, BR).* Je n'ai aucun lien d'intérêt si ce n'est ma participation aux travaux de la commission chargée de l'examen préalable de ce projet de loi.

Le groupe UDC, à l'unanimité, suit la proposition de la commission et vous demande de renvoyer ce projet à l'expéditeur afin que celui-ci le modifie selon les diverses propositions des membres de ladite commission.

Cela dit, aux yeux du groupe UDC, les compléments que la commission propose d'apporter au projet afin de clarifier la stratégie d'enseignement *au* et *par* le numérique ne sont pas suffisants. Pour nous, ce projet, qui glorifie le tout numérique dans nos écoles fribourgeoises, est à revoir dans son ensemble.

Le doute et la méfiance concernant ce Nouvel Evangile numérique consistant à enseigner par le digital dès l'école primaire sont de mise et le projet laisse songeur plus d'un dans notre groupe.

Dans son ensemble, le groupe n'est pas contre le numérique dans les écoles, bien au contraire ! Nous sommes pour l'apprentissage *au* numérique afin de pallier les nombreuses lacunes des élèves fribourgeois, lacunes rapportées par de nombreuses entreprises formatrices. En revanche, nous sommes favorables à une approche raisonnée de l'éducation *par* le numérique. Raisonnée, je dis bien, car diverses expériences à l'étranger démontrent que l'éducation *par* le numérique est un désastre et un canular pesant des milliards de francs. Elle n'améliore pas les résultats des élèves mais, bien au contraire, produit une génération de crétins numériques !

Des révélations négatives nous sont parvenues concernant l'éducation par le numérique dans les pays scandinaves ou encore certaines écoles américaines à la pointe dans la distribution d'ordinateurs aux élèves. Devant l'absence de résultats probants, ces pays et écoles ont en effet fait volte-face.

Toujours au Etats Unis, nombre de cadres dirigeants des industries digitales font très attention à protéger *leurs propres enfants* face aux divers outils numériques qu'ils développent. Ces révélations, que j'ai abordées lors de notre première séance de commission, Madame la Conseillère d'Etat les a traitées de *fake news*. *Fake news*, c'est ce mot régulièrement utilisé par nos gouvernements lorsque la réalité saute aux yeux mais qu'ils ne savent comment répondre face au scepticisme de la population !

La morale de ce dernier exemple américain peut se résumer en une phrase : « Livrez vos enfants au numérique, les fabricants d'écrans de toutes sortes continueront, eux, de livrer leurs enfants aux livres ! »

L'étude PISA, sortie il y a à peine deux semaines, le démontre : l'orgie d'écrans récréatifs ou éducatifs ronge le développement du langage, de l'écriture et de la pensée.

D'ailleurs, Andreas Schleicher, responsable du programme PISA mentionne dans son rapport intitulé « Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies » que la technologie peut nuire aux interactions, si importantes, entre élèves et enseignants. Et je confirme ces propos !!!

En effet, lors de notre visite au CO de Guin avec la commission, j'ai eu le plaisir de participer à un cours de français avec mes chers collègues Glasson et Bürdel. Lors de ce cours, la maîtresse ne faisait plus rien si ce n'était de déambuler autour des élèves, lesquels regardaient une vidéo décrivant les exercices à réaliser. Mes collègues m'en sont témoins. J'ai interpellé la prof et lui ai demandé à quoi elle servait, maintenant que le numérique remplace sont travail d'enseignante. Personnellement, je me demande si le tout numérique ne sert pas à détruire le beau métier d'enseignant en créant, dans un avenir peu radieux, des classes digitales, sans professeur, apprenant seules face à une tablette avec pour unique support humain un facilitateur, dont le rôle se limitera à régler les petits problèmes techniques et à s'assurer que les élèves travaillent effectivement.

Se pose dès lors une question simple : pourquoi ? Pourquoi une telle frénésie ? Pourquoi une telle ardeur à vouloir digitaliser le système scolaire dès la petite enfance alors que divers exemples partout ailleurs plaident en faveur d'une attitude sceptique ?

C’est pourquoi le groupe UDC demande que le gouvernement revoie sa copie et ne fonce pas tête baissée dans ce projet. Même nos amis Vaudois se demandent qu’elle mouche nous a piqués ! Pour le prochain projet, prenez *toutes* les études en considération et non pas seulement celles réalisées en arrière-plan par les lobbies et les industries informatiques.

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Je serai beaucoup plus sobre, je n'ai pas été piquée par la mouche.

Mon lien d'intérêt: j'ai participé à la commission, je parle au nom du groupe PLR-PVL. Pour ce projet de modification de loi relatif à la stratégie d'éducation numérique, il y a dans le canton de Fribourg pour l'école obligatoire deux plans d'études en vigueur: le Lehrplan 21 et le plan d'études romand PER.

Chacun comprend un volet d'éducation numérique introduit en trois actes: l'usage approprié des outils, l'initiation à la science informatique et l'éducation aux médias. Pour développer ce projet d'outil numérique, le Conseil d'Etat a souhaité développer une stratégie cantonale d'éducation, appliquée également en trois actes:

> le premier acte, c'est le plan d'enseignement et des apprentissages, qui prévoit la mise à disposition d'un guide destiné aux écoles pour l'intégration du numérique ;

> le deuxième acte, c'est le plan du personnel, qui prévoit la mise en oeuvre des formations supports pour les enseignants ;

> le troisième acte, c'est le plan organisationnel, qui prévoit de mettre à niveau l'équipement informatique des écoles pour supprimer les disparités entre les écoles.

Dans l'application de ce projet, il faut également relever sur le fond que le plan d'études romand découle d'un accord intercantonal et dans ce sens, il prime sur le droit cantonal. En conséquence, les marges de manoeuvre sont faibles, aussi la commission n'est pas contre ces dispositions, elle entre en matière, mais néanmoins elle demande le renvoi du projet au Conseil d'Etat, notamment pour des questions de répartition des comptes. Dans cette demande de renvoi, la commission souhaite notamment que les coûts de l'accompagnement pédagogique et de la formation des enseignants soient intégrés au budget de fonctionnement et pas au budget d'investissement, ce qui représente un budget de fonctionnement d'environ 20 millions et un budget en investissement d'environ 47 millions. La commission demande également au Conseil d'Etat la prise en charge des frais d'équipement informatique pour le primaire, enfin la commission demande différents points et rapports complémentaires déjà énumérés par le Rapporteur, par M. le Président et mes préopinants.

En conclusion, le groupe PLR-PVL entre en matière sur le projet de modification de loi relatif à la stratégie d'éducation numérique et soutient le renvoi au Conseil d'Etat avec les propositions complémentaires de la commission.

Moura Sophie *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je déclare mes liens d’intérêts; je suis directrice d'un établissement primaire à Bulle. J'interviens en mon nom propre.

Si je comprends le problème du financement et les questions qui en découlent, je tiens à relever qu’il faudra tout de même avancer rapidement sur ce dossier, car sur le terrain, le travail est déjà en route. En effet, actuellement, les enseignants ont déjà commencé la formation pour l’éducation numérique, qui par exemple pour les enseignants de 1-2H, s’élève à 40 heures. De plus, les séquences d’éducation numérique sont également déjà déployées dans les classes et nos élèves y travaillent déjà.

Donc même si le crédit n’est pas accordé, sur le terrain, nous n’avons pas pas le choix d’enseigner l’éducation numérique étant donné que cela fait partie intégrante du PER. Il est également important de recadrer le sujet. En effet, les craintes que les élèves, notamment ceux de 1H-2H, soient placés toute la journée devant des écrans, se font souvent entendre, ce qui ne sera bien évidemment pas le cas. Nous parlons bien d’éducation au numérique et non pas par le numérique.

Qu’on le veuille ou non, le numérique fait aujourd’hui totalement partie de notre quotidien. C’est une réalité et il est urgent d’apprendre aux enfants à les utiliser correctement et à en éviter les pièges et les dérives. Je soutiens malgré tout le renvoi en espérant une nouvelle version rapidement.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Mes liens d'intérêt; en tant que syndic d'une ville, membre du comité de l'ACS et président du Club des communes du Grand Conseil. Le comité du Club des communes entre en matière sur le projet de modification légale en se ralliant à la proposition à la commission parlementaire, à savoir le renvoi du projet au Conseil d'Etat. Parmi les motifs exposés, le Club des communes soutient, comme le fait la commission, que l'équipement informatique nécessaire au bon fonctionnement des cours doit être considéré comme une fourniture scolaire. Les autres éléments nous paraissent aussi déterminants pour offrir une loi adaptée à l'organisation de l'éducation prévue dans le plan d'études romand et le Lehrplan 21.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Mes liens d'intérêt; j'étais membre de la commission qui a étudié ce projet. Je prends la parole au nom du groupe socialiste.

Nous nous sommes énormément investis dans cette commission, je crois que mes collègues l'ont relevé, pour étudier ce projet. On s'est penchés sur la copie du Conseil d'Etat et je pense que c'est quelque chose qui est absolument essentiel qu'on

ait un projet qui soit le plus complet possible, puisqu'il sera soumis à votation populaire. Dès le moment où on doit envisager de convaincre la population de soutenir un projet de cette envergure-là, je pense qu'il est absolument essentiel qu'on se base sur un message qui soit le plus complet possible. Et là, on a clairement vu qu'on n'avait pas tous les éléments en mains pour pouvoir envisager de convaincre la population. Alors qu'il s'agit d'un des projets phares du Conseil d'Etat pour cette législature, le message révèle bien trop de lacunes d'une ampleur qui est certaine, de telle sorte que le groupe socialiste vous proposera de soutenir le renvoi de ce projet.

Je souhaite quand même attirer l'attention sur plusieurs éléments, puisqu'il est absolument nécessaire d'avoir une vraie analyse sur les expériences faites par le numérique dans les autres cantons, dans les autres pays et c'est absolument essentiel qu'on puisse apprendre des erreurs qui ont été faites, que ce soit dans les cantons alémaniques ou ailleurs, et je pense que c'est quelque chose qui est essentiel. Je regrette fortement, alors qu'il y a eu déjà une avancée en Singine notamment, qu'on n'ait pas obtenu en amont le rapport sur l'expérience singinoise qui nous est arrivé en cours d'examen de la commission. Et ça, je pense que c'est quelque chose qui est vraiment important, c'est qu'on puisse vraiment apprendre des erreurs qui ont été faites ailleurs pour éviter de se crasher trop rapidement. Et puis, je pense que la deuxième chose, c'est une vraie analyse sur la santé et surtout l'attention des enfants qu'a une utilisation au quotidien et dans les établissements scolaires du numérique, je pense que c'est quelque chose, c'est une vraie inquiétude qu'il y a chez les parents et je pense qu'elle nécessite d'avoir un approfondissement qui serait le bienvenu, ne serait-ce que pour calmer certaines peurs qui existent dans la population, des peurs qui sont légitimes. Et puis, une analyse, même brève mais chiffrée, de l'impact écologique qu'aurait une telle instauration, une telle mise en oeuvre du plan éducation numérique dans le canton me semble absolument nécessaire. On a vu, du côté singinois, que les tablettes sont utilisées deux, voire trois ans, ce qui implique un achat assez important, voire massif d'objets numériques qui sont pas ou peu recyclables, ce qui est à mon sens assez problématique, et pour lesquels il serait nécessaire d'avoir des chiffres sur combien de tablettes, combien d'ordinateurs sont envisagés par année à l'achat, et quel en est le bilan écologique.

Enfin, je déplore le manque de clarté sur les délais pour la mise en oeuvre de ce volet numérique du plan d'études romand. Je crois que d'abord on nous a dit qu'il y avait des délais, ensuite on nous a dit qu'il y avait des délais de 3-4 ans et enfin on nous a dit qu'il n'y avait pas de délai où que ce soit. Donc, ça c'était assez perturbant, de même que sur la marge de manoeuvre que nous avons nous, comme députés, sur la mise en oeuvre de ce plan. Au début on nous a dit simplement: "Vous n'avez pas de marge de manoeuvre", après on nous a dit: "Vous avez 10% de marge de manoeuvre", donc il y a énormément d'éléments qui, honnêtement, manquaient de clarté et qui devront être clarifiés au moment de la production de ce nouveau message.

Avec les constats précités, nous renvoyons sa copie au Conseil d'Etat, avec une note largement insuffisante et nous vous proposons de soutenir le renvoi.

Ingold François *(VEA/GB, FV).* Mon lien d'intérêt; j'ai été membre de la commission, je parle au nom du groupe groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui entre en matière et soutiendra le renvoi.

Tout d'abord et en préambule, je ne suis pas pour ou contre le numérique, bien au contraire, au même titre que je ne suis pas pour ou contre les impôts, la cartographie au 25'000ème ni pour ou contre le fait que tout corps plongé dans un liquide subisse une poussée égale au poids du liquide qu'il déplace. Le numérique accompagne notre quotidien, le simplifie souvent, nous organise, parfois nous observe, nous manipule, pense à notre place ou crée des besoins que nous n'aurions pas eu sans lui.

Aujourd'hui on scrolle un pdf, on downloade nos ordres du jour, on clique sur une icône, on swappe des profils, on delete un panier, on mate des reels, on copie-colle un extract, on checke des news, on refuse des pop-up, on se fait taguer sur facebook et on nous propose même des cookies lorsque l'on visite un site pour perdre du poids.

Le numérique est partout, tout le temps, à notre travail, dans l'intimité de nos foyers, dans nos rapports avec nos amis. Toutes nos photos de vacances sont déposées quelque part dans les nuages, même si on a fait de la plongée sous-marine. Chaque mail, avant d'arriver dans notre boîte, fait trois fois le tour de la terre, pour dire à notre collègue qu'on est en retard au briefing du matin: la voiture a refusé de démarrer, elle faisait justement une mise à jour.

Je me souviens de mon père dans les années 80, directeur d'école à l'époque, qui rentra un jour à la maison fièrement en nous annonçant qu'il avait reçu 2 Macintosh pour son école. Je me souviens d'avoir recopié bêtement des lignes de code en Boland Pascal au milieu des années nonante pour créer un sapin qui clignote au cours d'informatique du collège St-Michel. 25 appareils informatiques de 40 kilos, je peux vous dire qu'il n'y avait pas besoin de radiateurs. J'ai suivi dans les années 2000 des cours MITIC avec FRITIC pour intégrer les TIC dans mon enseignement et on m'a interdit il y a cinq ans d'utiliser pédagogiquement les smartphones dans mes cours: trop risqué, et si les élèves faisaient autre chose. Aujourd'hui, tout cela semble bien loin. L'informatique est morte - vive le numérique!

En 1969, on a envoyé deux hommes sur la lune avec la quantité de données d'un e-mail et aujourd'hui, on discute avec ChatGPT comme s'il était un des nôtres en lui demandant de nous écrire des discours, ce que je n'ai pas fait aujourd'hui. Une innovation n'est peut-être pas forcément un progrès.

Le numérique à l'école n'est plus un choix, mais une nécessité incontournable. C'est notre quotidien, qu'on le veuille ou non. Les salles d'informatique sont du passé. Place au numérique, un numérique intelligent, pertinent, réfléchi, durable !

Pour ce faire, nous entrons pleinement en matière sur le fond du renvoi, mais nous aimerions attirer encore l'attention du Conseil d'Etat sur un certain nombre d'éléments qui doivent être, selon nous, inclus dans la réflexion :

1. **Mettre l'enfant au centre du dispositif**

   En commission, le groupe VEA a proposé de sortir les 1-2H du dispositif. Cela fait sens, car le PER n'oblige pas à cet âge de faire une formation par le numérique. Nous aimerions également mener une réflexion sur la dotation dans les autres niveaux.

2. **Intégrer l'enseignant comme le partenaire n°1 du dispositif**

   En formant les enseignants, nous pourrons amener les bonnes pratiques à adopter en classe comme à la maison. L'enseignant, étant un spécialiste, saura identifier la pertinence d'un outil numérique. Au-delà de l'éducation par ou au numérique, nous aimerions également parler d'une éducation à la déconnexion. Pas de numérique quand cela ne fait pas de sens. Un livre plutôt qu'une tablette, une plume plutôt qu'un stylet, un cahier plutôt qu'un clavier. L'utilisation du numérique doit être une plus-value pédagogique. À l'école, c'est un outil mais pas une finalité. Plutôt 5 minutes de tablette quand cela fait sens que 45 minutes enfermés dans une salle climatisée.

3. **Minimiser les atteintes à l'environnement**

   La stratégie numérique doit intégrer encore plus fortement la notion d'obsolescence programmée en augmentant la durée de vie des appareils. Les achats doivent être responsables et intégrer une réflexion formalisée sur leur réparation et sur leur fin de vie. Et pourquoi pas des journées scolaires sans écran ? Des clean-up days pour réduire son empreinte dans les nuages ?

De manière générale, toute stratégie doit être accompagnée d'un monitoring et ce monitoring doit nous permettre d'améliorer son intégration année après année. Les objectifs pédagogiques doivent également être intégrés dès le départ à cette stratégie.

Pour finir, c'est pour que le Conseil d'Etat puisse intégrer ces principes et sous réserve des considérations qui vous seront encore livrées par ma collègues Galley que le groupe VEA soutiendra le renvoi non pas pour s'opposer au numérique à l'école mais pour donner une chance d'implémenter une stratégie numérique qui soit économiquement viable, pédagogiquement vivable et écologiquement durable.

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime ici également au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s ainsi qu'en mon nom propre.

Mes liens d'intérêts; j'ai participé à la commission ad hoc et j'ai travaillé plusieurs années pour la plateforme nationale Jeunes et médias, qui traite justement des opportunités et des risques des médias numériques.

Je vais m'arrêter sur quelques éléments en complément à l'excellente intervention de mon truculent collègue Ingold. Le premier élément, c'est que nous sommes à mon avis face à un malentendu. Il y a un hiatus entre d'un côté la promesse pédagogique d'un titre porteur d'espoirs, une stratégie d'éducation numérique, et de l'autre, la réalité terre à terre d'un projet dont le contenu est essentiellement organisationnel et financier. Ce dont nous parlons ici n'est donc pas à mon sens véritablement une stratégie d'éducation numérique et donc elle génère un certain lot de frustrations de toutes parts.

Le projet de loi qui nous est soumis règle principalement le financement de la formation, de la dotation et de l'acquisition d'outils informatiques pour mettre en œuvre une nouvelle discipline scolaire qu'est l'éducation numérique. Et si l'aspect pédagogique ou l'éducation numérique à proprement parler n'est pas détaillé dans la stratégie qui nous est soumise, c'est parce qu'il est défini ailleurs, soit au niveau intercantonal dans le cadre du plan d'études romand, qui est déjà en vigueur, comme on l'a déjà entendu tout à l'heure, ou alors dans les concepts que les écoles devront élaborer et fournir pour pouvoir acquérir le fameux matériel informatique.

Aussi, ce projet, répondant à l'origine à une motion demandant un équipement d'un ordinateur par élève au CO devrait être renommé pour correspondre à son véritable contenu, à savoir l'équipement numérique des enseignantes et enseignants et des élèves et pour permettre l'éducation au et par le numérique.

Dans ce cadre redéfini, il s'avère néanmoins nécessaire que les problématiques de l'impact sur l'environnement et sur la santé soient traitées de manière plus approfondie. La question de la sobriété numérique doit être au cœur des décisions de dotation, d'achat et de remplacement du parc informatique. Alors que le projet ne définit que le seuil minimal de dotation

destiné à garantir une égalité des chances, j'ai défendu en commission le principe d'un plafonnement des équipements, ceci afin d'éviter la surdotation par rapport aux besoins réels et de s'orienter vers un principe de sobriété.

En termes d'impact sur la santé maintenant, la question de l'augmentation du temps d'écran est souvent évoquée comme un risque majeur, mais ce n'est qu'un paramètre parmi d'autres. La recherche ne permet pas aujourd'hui de conclure que le temps d'écran pris isolément est bon ou mauvais pour le développement cognitif. Cela dépend beaucoup de l'âge de l'enfant mais aussi et surtout du type de contenus consultés ou utilisés et de l'accompagnement ou de la médiatisation par l'adulte. Il est donc important de considérer de manière différenciée les effets des multiples usages du numérique tout au long du développement de l'enfant et de l'adolescent.

À ce titre, la prévention des problèmes de cyberharcèlement, de protection des données, de sharenting, d'usage excessif, de grooming, d'exposition à des contenus violents ou à caractère sexuel doit être absolument adressée et développée de manière conjointe par les milieux scolaires, sociaux et sanitaires. En effet, les parents et les professionnels en contact avec les enfants et les jeunes sont inquiets et signalent des difficultés éducatives grandissantes en rapport avec la gestion des outils numériques et se voient parfois démunis pour mettre un cadre face à l'omniprésence des écrans, jeux vidéo et réseaux sociaux. Dans ce cadre, les services de prévention tels que REPER peinent à répondre aux besoins des écoles et aux demandes des parents. Il s'agit donc d'agir également à ce niveau en appuyant les démarches et projets déjà mis en œuvre pour favoriser leur déploiement et en mettant à disposition des moyens supplémentaires voire en créant un fond spécifique.

Enfin, il y a un acteur que l'on a tendance à oublier, ce sont les enfants et les jeunes eux-mêmes. Alors qu'ils sont situés au cœur de cette stratégie et sont les principaux concernés au final, leur point de vue nous est totalement inconnu. Aussi, j'invite le Conseil d'Etat à consulter à minima le Conseil des jeunes sur le prochain projet, voire à procéder à une consultation spécifique auprès des élèves pour connaître leur avis sur ce projet, ceci en adéquation avec l'article 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Le droit pour un enfant d'être entendu, individuellement ou collectivement, sur toute question qui le concerne n'est pas une option facultative mais un droit applicable directement. Il est du devoir de l'Etat de le respecter et de le faire respecter.

Avec ces considérations, je soutiendrai l'entrée en matière ainsi que le renvoi du projet de loi et vous invite à en faire de même.

Bürdel Daniel *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Meine Interessenbindungen: Zusammen mit unserem ehemaligen Grossratskollegen Urs Perler bin ich Initiant der Motion, welche die Basis bildet für die uns unterbreitete Botschaft zur digitalen Bildungsstrategie. Bis zur letzten Legislatur war ich Mitglied des Vortandes der OS Sense, welche die Bildungsstrategie gemäss dem Lehrplan 21 seit 2020 erfolgreich umsetzt.

Nach anfänglicher Skepsis zu Beginn meiner Tätigkeit als Mitglied der Arbeitsgruppe Informatik des OS-Verbandes vor rund 10 Jahren konnte ich mich immer mehr vom Nutzen und dem Sinn der Einführung der digitalen Bildungsstrategie überzeugen, welche mit dem Lehrplan 21 in der Deutschschweiz ein paar Jahre früher aktuell wurde als im französischen Kantonsteil. Der Plan d'études romand – kurz PER -, dem der Kanton Freiburg bereits vor ein paar Jahren beigetreten ist, beinhaltet ebenso die Einführung der digitalen Bildungsstrategie. Der Kanton Freiburg ist leider bei der Umsetzung - verglichen mit den anderen Kantonen - im Rückstand, den wir nun zwingend aufholen müssen. Es geht bei der digitalen Bildung nicht darum, alles umzustellen und nur noch mit Tablets zu arbeiten, wie dies bspw. in Schweden wohl zu weit vorangetrieben wurde.

Es geht darum, die richtige Balance zu finden zwischen traditionellem Unterricht mit Büchern und digitalem Unterricht mit Tablets und Internetzugriff. Die richtige Anwendung im Unterricht ist jeder Lehrperson überlassen und ist pro Fach und Lektion immer unterschiedlich.

Im Sensebezirk hat sich die Nutzung der Tablets in den letzten Jahren immer mehr bewährt und auch anfangs skeptische Lehrpersonen sind heute überzeugt, dass dies der richtige Weg ist. Die in der OS Sense durchgeführte Umfrage bei Lehrpersonen und Schülern zeigt ein sehr positives Ergebnis rund 3-4 Jahre nach der Einführung.

Und Kollege Thévoz: Wir waren effektiv in derselben Lektion des Französischunterrichts an der OS Düdingen. Danke, dass Sie sich nach insgesamt drei Einladungen bereit erklärt haben, diesen Unterricht mitzuverfolgen und sich ein Bild zu machen. Aber ich habe den Eindruck, dass ich wohl dem digitalen Französischunterricht besser gefolgt bin und diesen wohl besser verstanden habe als Sie.

Kollege Kubski: Heute sind die Tablets an der OS Sense geleast und werden mindestens 3 Jahre gebraucht. Nach dem Verlassen der Schule können die Schüler die Tablets zu einem Vorteilspreis kaufen oder der Anbieter nimmt die Tablets zum selben Preis zurück. Dies zur Richtigstellung Ihrer vorigen Aussage bezüglich der kurzen Verwendungsdauer der Tablets.

Im französischen Sprachteil muss der Einführungsprozess der digitalen Bildungsstrategie mit viel Informations- und Kommunikationsarbeit jetzt dringend erfolgen. Es ist wichtig, dass die Berührungsängste genommen werden. Dies erfolgt vor allem mit der Schulung der Lehrpersonen, eine Aufgabe, die der Staat nun auch im französischen Sprachteil begonnen hat

und die zwingend notwendig ist, um die im PER und Lehrplan 21 beschlossene Einführung der digitalen Bildungsstrategie erfolgreich umzusetzen.

Unsere Motion Perler/Bürdel verlangte die Übernahme der Kosten der OS-Schulen für die elektronischen Apparate durch den Kanton. Die Primarschulen waren in unserer Motion nicht einbezogen, da dies zu diesem Zeitpunkt das Boot wohl überladen hätte.

Es ist aber klar, dass die Tablets heute klar zum „Schulmaterial" gehören. Per unserem Schulgesetz ist das Schulmaterial durch den Kanton zu bezahlen. Hier hätte mit dem nächsten Dettec-Packet sicher noch eine Neuaufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden gefunden werden können. Nach der Ablehnung von Dettec 1 ist leider aktuell unsicher, wie es hier weitergeht. Wir erwarten in der zu überarbeitenden Botschaft auch hierzu vom Staatsrat Antworten.

Werte Kolleginnen und Kollegen, mit der heute vorliegenden Botschaft bestehen noch viele Unsicherheiten und die Finanzierung der Einführung der Bildungsstrategie ist nicht korrekt aufgezeigt. Sie beinhaltet Positionen, die klar der laufenden Rechnung zuzuordnen sind und die nicht in einen Investitionskredit gehören wie bspw. die Kosten für die Ausbildung der Lehrpersonen. Dies bedeutet, dass alle Kosten, die die pädagogischen Aspekte betreffen, nicht Teil des Investitionskredites sein können.

Es geht also darum, die Botschaft so abzuändern, dass in der wohl obligaten kantonalen Abstimmung das Volk über ein Projekt abstimmen kann, in dem es wirklich die Kompetenzen hat, abzustimmen. Es muss vermieden werden, dass über Dinge abgestimmt wird, die bereits seit Jahren in einer interkantonalen Vereinbarung beschlossen sind.

In diesem Sinne erwarten wir eine neue, überarbeitete Botschaft mit einem klaren Kostenrahmen und eine gut ausbalancierte Botschaft zur künftigen kantonalen digitalen Bildungsstrategie im Kanton Freiburg, dies immer, indem wir das Wohl unserer Schulkinder ins Zentrum setzen.

Treten wir also auf den vorliegenden Entwurf ein und verlangen wir die Überarbeitung der Botschaft.

Baeriswyl Laurent *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Mich verbindet mit dem vorliegenden Geschäft, dass ich Mitglied der vorberatenden Kommission war und ich als OS-Schuldirektor in diesem Bereich betroffen bin. Ich spreche in meinem persönlichen Namen.

Der Staatsrat schlägt in seiner Botschaft eine digitale Bildungsstrategie für alle Schülerinnen und Schüler des Kantons vor und beschränkt sich nicht nur auf die Orientierungsstufe. Die durch den Grossrat angenommene Motion Bürdel/Perler wird so weiter gefasst und auf die ganze obligatorische Schule unseres Kantons ausgeweitet.

Ich finde es absolut richtig, dass die Primarschule in die Strategie aufgenommen wurde. Wir wissen alle, dass die Kinder nicht erst in der 9H mit digitalen Medien in Kontakt kommen. Sie werden durch ihre ganze Kinder- und Jugendzeit durch die Medien begleitet. Das kann man gut oder schlecht finden. Es ist einfach so!

Wir, der Staat, die Schule, müssen diesem Umstand also Rechnung tragen. Im Harmos-Konkordat und der Westschweizer Schulvereinbarung ist dies festgehalten und kommt auch klar zum Ausdruck.

Als Mitglied der Kommission werde ich mich dem Kommissionsantrag anschliessen und bitte Sie, das gleiche zu tun: auf das Geschäft eintreten und es an den Staatsrat zurückweisen. Und zwar aus den folgenden beiden Gründen, die teilweise bereits erwähnt wurden:

1. Wir müssen mit dem Stimmvolk klar und transparent sein. Unsere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dürfen nicht hinters Licht geführt werden. Der PER und der Lehrplan 21 geben die Inhalte vor. Die digitale Bildung ist fester Bestandteil beider Lehrpläne. Der Kanton Freiburg ist den Konkordaten beigetreten, hat sich daran zu halten und seine Lehrpersonen entsprechend auszubilden und fit zu machen. Das Volk kann gar nicht mitbestimmen, ob die Lehrpersonen in diesem Bereich ausgebildet werden sollen oder nicht.

   Im Übrigen haben die Deutschfreiburger Lehrpersonen die Ausbildung bereits gemacht. Diese wurde über die ordentlichen Budgets finanziert. Warum sollte dies für den französischsprachigen Teil anders sein? Zumal auch dort die Weiterbildungen begonnen haben. Weiter wird das Volk auch nicht befragt, wenn Lehrpersonen oder das weitere Staatspersonal andere Weiterbildungen machen müssen. Wenn also das Gesamtpaket zur Abstimmung kommt und das Volk so getäuscht würde, könnte ich dies nicht mit reinem Gewissen vertreten.

2. Auch wenn das 1. Dettec-Paket zwar vom Tisch ist, sollten wir nicht so weiterfahren wie bis anhin. Schaffen wir doch dort von Anfang an Klarheit, wo dies auch möglich ist. Im vorliegenden Geschäft haben wir eine kantonale Strategie, wo die Finanzierung der Informatikausrüstung bis zur 8H über die Gemeinden läuft und danach über den Kanton - das gleiche Geschäft, zwei Finanzierungsstellen. Wir sind gerade wieder daran, ein undurchsichtiges Konstrukt zu bilden. Die Informatikausrüstung ist Schulmaterial. Schulmaterial bezahlt der Kanton. Relativ einfach, oder?

Die Thematik und das Geschäft sind enorm wichtig, also bitte eintreten. Es muss justiert werden, also bitte zurück an den Staatsrat.

Avec la visite d'école on a essayé de montrer comment l'enseignement au et par le numérique se fait chez nous en Singine. Mais visiblement ça n'a pas fonctionné chez tout le monde. J'espère que la semaine prochaine M. Thévoz ne mettra pas l'évangile numérique au centre de ses pensées. Et peut-être, Dieu sait… peut-être Noël portera conseil.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Ce n'est pas la première fois que je suis surpris par les propos de notre collègue Thévoz. Nous sommes au 21e siècle, mon cher ami. Il y a plusieurs sessions, après l'une de vos interventions, par jeu, j'ai posé une question à ChatGPT. Je lui ai dit la chose suivante: "Fais-moi un discours qui soutiendrait l'idée que les femmes doivent rester à la maison". Je fus très heureux de la réponse de l'intelligence artificielle, elle m'a répondu: "Cette question est discriminatoire, je n'y répondrai pas." Aujourd'hui, je regrette le renvoi de ce projet de loi même si je le comprends. J'espère vivement que l'on trouvera rapidement des solutions et surtout les bonnes décisions. L'importance de l'éducation numérique n'est plus à prouver, je crois. Aujourd'hui, écoutons les professionnels de l'enseignement. Je soutiendrai donc le renvoi, malheureusement.

Clément Bruno *(VEA/GB, GR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec le sujet et je m'exprime à titre personnel. Je ne souhaite pas rallonger ce débat passionnant sur l'entrée en matière de la stratégie d'éducation numérique mais simplement souligner un corollaire qui me semble important à ce projet. En effet, l'éducation numérique est devenue un aspect essentiel de notre système éducatif dans une société de plus en plus connectée et numérisée. Comme certains l'ont mentionné, il ne s'agit pas forcément d'en faire plus en la matière mais de le faire mieux, et de manière surtout davantage coordonnée dans l'ensemble du canton. Cependant un corollaire indispensable à cette numérisation croissante, à mon avis, est le besoin de renforcer notre centre de connexion, la connexion avec notre environnement naturel et culturel, bien réel. Dans ce sens, je souhaiterais que des moyens supplémentaires soient également accordés pour favoriser l'enseignement en plein air, *outdoor education* en bon français, cela ne signifie pas seulement l'école en forêt, bien connue, mais l'encouragement à faire un lien constant entre les matières enseignées dans le plan d'études romand et l'environnement direct des écoles, qu'elles soient villageoises ou urbaines. Cette démarche pédagogique apporte une réelle plus-value à l'enseignement obligatoire mais nécessite également des soutiens qui ne sont, et de loin, pas comparables à ceux de la stratégie numérique. Le canton de Vaud s'est par exemple doté d'un centre de compétences en éducation en plein air et accompagne les enseignants de manière volontaire et l'implication des directions d'établissements également.

Je souhaiterais donc que dans la proposition de renvoi de cette stratégie d'éducation numérique, que je soutiens, on intègre également cette dimension de l'enseignement en plein air afin d'en apporter un contrepoids essentiel à mon sens, ces deux aspects n'étant pas contradictoires mais bien complémentaires.

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Je voulais faire référence à l'incident mentionné par le représentant du gouvernement en rappelant, et je ne me projette pas dans quelques années mais je le dis aujourd'hui, l'article 99 de la loi sur le Grand Conseil, qui parle de la publicité des débats pour les séances de commissions et qui dit la chose suivante:

> Alinéa 1: D'ordinaire les séances des commissions ne sont pas publiques.

> Alinéa 2: La présidence de la commission ou une personne désignée à cet effet fournit au besoin des informations sur le déroulement des travaux et répond aux demandes de renseignements des médias.

Mesdames et Messieurs, je vous invite, pour la crédibilité du monde politique à respecter les lois que nous avons nous-mêmes votées. J'ai été assez surpris en lisant le journal de voir qu'un certain nombre d'éléments discutés dans cette commission étaient dans le journal, dans les médias, c'est une question de cohérence. Je rappelle aussi qu'il y a quelques années nous avons levé des immunités pour des questions de violation de secrets de fonction, donc encore une fois je vous prie chers collègues, pour ceux qui sont concernés, de respecter la loi sur le Grand Conseil. Je vous remercie.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Merci pour ce débat des plus intéressants. Monsieur Thévoz, vous avez parlé d'une stratégie qui glorifiait le tout numérique, avec une vision plutôt catastrophiste de la situation. Certaines craintes sont légitimes, on en tient compte dans la stratégie, nous tenons compte notamment des mauvaises expériences faites dans les autres pays comme la Suède. Ces réflexions ont été intégrées. Ce que j'ai envie de dire, c'est: livrer les enfants au numérique, non. Par contre, préparer les enfants au numérique, oui. Aujourd'hui le numérique est partout, ne rien faire ce serait un déni de réalité, c'est aussi à l'école que nous allons apprendre aux enfants à se défendre dans la jungle numérique, qui est une réalité. Je rappelle que les risques ne sont pas à l'école concernant le numérique, mais bien dans la vie privée, que ce soit sur le chemin de l'école, à la maison ou ailleurs.

Il a été fait référence à plusieurs reprises à la nécessitié d'avancer rapidement et c'est vrai. En parallèle, on nous demande de compléter une multiplicité de rapports, et c'est vrai qu'il y en a qui seront faits, par contre je rappelle qu'*in fine*, il faudra quand même décider au-delà de l'écriture de nombreux rapports. L'écologie a été citée, ça a été dit, il y a un groupe de travail

qui planche là-dessus. Je rappelle aussi que, comme ça a été dit par le député Bürdel, en Singine, les ordinateurs n'ont pas une durée de vie de 3 ans. J'ai entendu parler de leasing, de réutilisation, donc ceci sera pris en compte et il y aura un rapport complémentaire à ce niveau-là.

Monsieur Kubski, vous avez justement signalé ces effets écologiques. J'ai vu que vous aviez une nécessité réelle de mettre des notes en toutes circonstances et que vous soutenez donc l'école qui met des notes. Vaste sujet pédagogique.

Madame Galley, Monsieur Ingold, vous avez parlé d'une réalité terre à terre et de frustations et vous avez raison. Néanmoins, la frustration première, relevée d'ailleurs par la députée Moura, c'est le manque de moyens concrets pour avancer dans cette éducation numérique.

Il faudra donc effectivement intégrer toutes ces réflexions qui ont été faites aujourd'hui, mais il faudra avancer aussi et ceci parce que les besoins sont grands. Voilà, vous l'avez entendu, les besoins sont là, la nécessité de compléter ce rapport a été reconnue par le Conseil d'Etat, qui soutient la demande de renvoi. Après, je vous rappelle aussi que la nécessité finale sera de vendre ce projet devant la population et là, nous aurons besoin de vous.

Enfin, par rapport aux délais qui ont été mentionnés, il n'y a pas de délais à ma connaissance qui sont donnés, par contre il y a des besoins, ce qui fait qu'on ne peut pas attendre si longtemps et qu'il faudra encore une fois avancer. Je crois avoir répondu à la plupart des questions, évidemment tout le reste qui a été demandé viendra dans le rapport complémentaire, dans le nouveau message du Conseil d'Etat.

Vial Pierre *(PS/SP, VE).* Quelques petits commentaires par rapport à ce qui a été dit: Il n'y a pas, contrairement à ce que pouvait laisser entendre M. Castella, à mon avis, de volonté de se passer de la volonté de la votation populaire dans la volonté de séparer en différents morceaux le gros paquet tel qu'il était précisé, ça a aussi été évoqué par beaucoup de collègues. Je crois qu'on a vraiment l'idée qu'on va aller devant une votation populaire avec ceci. Personnellement j'y serai favorable à titre personnel et je crois que les chiffres de M^{me} Esseiva montrent, il me semble, qu'on n'est pas loin, si on n'y est pas, de la limite fatidique, même si on sépare le projet en différents morceaux.

Concernant les propos de M. Thévoz, vous ne serez pas surpris que de manière générale j'étais nettement plus nuancé dans le cadre de la commission, ce n'était pas non plus ce qui ressortait de la commission, qu'il fallait tout revoir, bien sûr qu'il y avait des manquements qui ont été relevés, mais dire qu'il faut tout revoir, ce n'est vraiment pas sur que nous nous sommes arrêtés, de même que l'idée que les élèves fassent une orgie d'écrans représente assez peu l'avis de la commission.

Madame Moura, vous avez exprimé la volonté d'aller vite et je crois que la commission vous rejoint là-dessus, ce n'était pas une volonté de retarder le projet, le fait que nous ayons demandé un renvoi, j'en veux pour preuve qu'on a vraiment tout fait pour que la discussion puisse avoir lieu cette session encore. On a même mis notre brave secrétaire un peu sous pression, qui a dû faire un peu des miracles en quelques jours, et on y est arrivés, donc vraiment on a vraiment l'envie d'aller vite et j'espère que les choses ensuite vont suivre.

Monsieur Ingold, vous parlez de la volonté de remettre l'humain au centre. Je crois que c'est vraiment quelque chose qui ressortait de toutes les discussions qui ont eu lieu dans la commisison et je pense que c'est en effet quelque chose qu'on doit garder à l'esprit.

Madame Galley, vous parliez de ces soucis qu'on a à concilier les différents aspects du paquet et je crois que c'est un peu ce qui nous a poussé à demander ce renvoi. On s'est rendus compte qu'on nous demandait de faire un grand écart en conciliant les différents aspects du paquet et que ce n'était pas possible.

M. Bürdel insiste sur la différence, que j'ai évoquée rapidement dans mon introduction, entre la partie germanophone du canton et la partie francophone et c'est vrai que'on ne peut pas parler de fossé digital, mais il y a quand même une différence qui est importante entre les francophones et les germanophones. Je crois qu'on doit vraiment s'appuyer, nous francophones, sur l'expérience qui a été faite dans la partie germanophone, expérience qui, d'après ce qui ressort des rapports, n'est vraiment pas traumatisante.

Pour les autres, je crois que c'est des choses qui ont déjà été traitées par M. Castella. Peut-être juste Monsieur Clément, vous parlez d'intégrer à ce concept une partie qui pourrait être consacrée à l'enseignement en plein air. C'est vrai que ça n'irait pas tellement dans le sens de la simplification qu'on demande, de la clarté par rapport à ce sujet qu'on aimerait avoir dans le but de préparer le débat ou une votation.

Pour terminer, Monsieur Marmier, je crois que j'ai été tout aussi surpris que vous d'apprendre ceci dans la presse. Après, j'ai relativisé un petit peu les choses, c'est vrai qu'on était à quelques jours du moment où le rapport de renvoi allait être publié, donc voilà, il n'y avait pas vraiment de secrets d'Etat, c'était divulgué là. Mais c'est sûr que sur le principe, on peut se demander si la confidentialité ne devrait pas être respectée avec un peu plus de rigueur.

Je profite du fait que j'ais la parole pour remercier notre admirable secrétaire M. Pugin, qui ne s'est pas laissé submerger par les flots de paroles, parfois considérables, et vous en avez eu un petit aperçu lors des débats de cet après-midi. Je crois que tous les intervenants quasiment sont arrivés jusqu'au point où la petite lumière rouge s'est mise à clignoter, cela pour vous dire que les débats ont été nourris. Nos pensées vont également à M[me] Bonvin-Sansonnens, à qui la commission souhaite un prompt rétablissement. Merci à M. Castella pour le remplacement au pied levé, et c'était vraiment le cas, la première séance c'était un lundi matin, très tôt, il a dû assumer très rapidement. Merci à l'équipe de la DFAC et plus particulièrement au SEnOF, au DOA, à Fritic. Tous nos voeux de bonheur vont à notre collègue Estelle Zermatten, qui a eu la joie d'accueillir un bébé et, corollaire de cela, la tristesse de devoir quitter notre passionnante commission. Nos remerciements à la direction et au corps enseignant du CO de Guin pour leur aimable accueil lors de la visite de la commission dans leurs locaux et, enfin, à tous mes collègues de la commission, je leur dis simplement à bientôt pour de nouvelles aventures.

> L'entrée en matière n'est pas combattue.

Renvoi

> Au vote, la demande de renvoi de la commission ad hoc, est acceptée par 102 voix contre 0 et 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 100*.

S'est abstenu:

Marmier Bruno (SC,VEA/GB). *Total: 1*.

Cet objet est ainsi renvoyé au Conseil d'Etat pour que ce dernier le remanie conformément aux termes de la demande de renvoi.

Rapport 2023-DFAC-15
Pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois (Rapport sur postulat 2021-GC-157)

Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**
Rapport/message: **31.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5533)*

Discussion

Moura Sophie *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je déclare mes liens d'intérêts: je suis directrice d'un établissement primaire à Bulle. Le groupe PLR- PVL a bien pris connaissance du rapport dont le sujet était d'avoir des pistes pour améliorer l'enseignement de la musique, ce qui sous-entend que l'enseignement actuellement dispensé ne donne pas satisfaction. Bien que ce rapport fasse la liste de toutes les actions mises en place au niveau fédéral ou cantonal pour promouvoir la musique, encourager les jeunes à la pratiquer et détecter les jeunes talents, il ne donne malheureusement que peu de réponses sur la qualité de l'enseignement de la musique donné dans nos établissements scolaires et les améliorations à y apporter. A ce titre, ce rapport semble donc rater sa cible. De plus, concernant les faiblesses relevées, nous notons qu'aucune piste n'est proposée pour les améliorer. Quant à la conclusion du Conseil d'Etat, à savoir que « *la formation des enseignant garantit que chaque enseignant généraliste ou spécialiste ait les compétences pour enseigner la musique...* », elle surprend quand on sait que cette discipline est en option à partir de la 2e année de formation à la HEP pour le cycle 2. La vraie question qui se pose aujourd'hui est le positionnement du canton face à l'éducation musicale : si l'enseignement de la musique est une priorité pour faire perdurer notre longue tradition musicale, alors la formation initiale doit être améliorée. Par contre, si l'objectif du canton est uniquement de promouvoir la musique, l'offre actuelle est suffisante.

Dietrich Laurent *(Le Centre/Die Mitte, FV).* Mes liens d'intérêts : je suis en charge de la culture en ville de Fribourg et président du Club Culture du Grand Conseil. Le groupe Le Centre/Die Mitte a pris connaissance avec grand intérêt du rapport susmentionné. Il est tout d'abord intéressant de constater que ce ne sont pas moins de neuf services de l'Etat ou institutions qui sont impliqués dans l'enseignement de la musique aux élèves fribourgeois. La CDIP coordonne cette thématique pour ce qui est de l'enseignement obligatoire en lien avec les lignes directrices du PER et du Lehrplan 21. La maturité gymnasiale est quant à elle régie par la Confédération avec la CDIP. Concernant la formation des enseignant-e-s, il est rassurant d'apprendre que la formation didactique et pédagogique sera conservée dans les plans d'études du Bachelor. Elle n'est cependant pas obligatoire pour les niveaux 5H-8H et les heures ont nettement diminué. Pour le secondaire, les spécialistes se forment soit en musicologie à l'Université, soit en Master of Arts à l'HEMU par exemple. Il est aussi intéressant de constater que la révision de la maturité gymnasiale prévoit d'augmenter légèrement le total des leçons artistiques d'ici à 2027, proposées aussi en option spécifique, donc sur base volontaire. Les interventions auprès des élèves sont complétées par des activités scolaires et extrascolaires qui ont plutôt un effet positif.

En guise de développement, des ressources pédagogiques ont été élaborées sous forme de propositions d'activités qui ont touché près de 20 000 élèves depuis leur publication avec un grand degré de satisfaction. De nouveaux moyens de formation ont été mis en place, tant au primaire qu'au secondaire, je vous épargne la liste détaillée dans le rapport.

Notons encore les programmes d'encouragement des talents comme le SAF, les « Cartes Talents », la « filière Jeunes Talents » du Conservatoire, « Jeunesse et Musique » de la Confédération. L'idée que Fribourg se trouve légèrement au-dessus de la moyenne suisse pour un canton dont l'une des forces est une longue tradition vivante de la pratique de la musique est détaillée sur 14 des 17 pages du rapport.

Du côté des faiblesses, détaillées sur seulement 10 lignes, il est mentionné que les travaux du groupe de travail COF-Ecole sont en stagnation. De même, les différents programmes d'encouragement, bien qu'existants, sont peu utilisés ou interviennent sur le temps libre des élèves, ce qui induit que, en comparaison avec le sport, moins d'artistes répondent aux critères SAF par exemple. La culture générale musicale est certes encadrée, mais sur dix lignes, il est constaté que le système entier est peu performant pour les futurs artistes, n'est pas assez promu et génère ainsi moins de carrières professionnelles sans qu'on ne donne de chiffres ou d'objectifs en la matière.

La formation musicale dans nos écoles est aujourd'hui au minimum. Dans la pratique, à la HEP, il n'y a que quelques heures de formation pour les enseignants généralistes. La réelle formation est d'ordre privée. Dans le secondaire, pas tous les CO ont par exemple des ensembles musicaux, puisque cela dépend des directrices et des directeurs. Donc, même les besoins de la pratique amateurs ne sont pas satisfaits, puisque les ensembles musicaux doivent mettre en place leur propre formation.

On aurait pu attendre l'inverse. Le Conseil d'Etat aurait pu être plus concis sur ce qui va bien et détailler les faiblesses. Les pistes d'amélioration proposées reprennent à nouveau les programmes et initiatives déjà en place sans aucune nouvelle piste, aucune nouvelle idée, aucune remise en question propre à notre canton. Le rapport à venir sur le SAF donne le maigre espoir que, au minimum, les horaires scolaires pour les quelques talents détectés puissent être plus facilement aménagés et que les collaborations intercantonales soient renforcées. Enfin, on a de la peine à s'imaginer à quel point la force de l'article 67a de la Constitution fédérale est considéré, puisqu'aucune information n'est donnée sur l'écart qui reste à combler dans notre canton.

Bref, même si le rapport contient de nombreuses informations intéressantes, le groupe estime que le Conseil d'Etat n'a pas répondu à la question posée.

Ingold François *(VEA/GB, FV).* Mon lien d'intérêt : J'enseigne la didactique de la musique à la Haute école pédagogique BEJUNE. Je parle au nom du groupe Vert·e·s et Allié·e·s. La conception de la musique à l'école a beaucoup changé ces 20 dernières années, dans le bon sens selon moi. Quand j'étais petit, il n'y a pas si longtemps, j'avais comme unique cours de musique à l'école primaire l'apprentissage frontal de chansons : Vous vous en rappelez peut-être, un enseignant ou un intervenant, omniscient et omnipotent, nous apprenait à reproduire ce qu'il chantait, avec plus ou moins d'ambition créatrice et de justesse vocale.

J'ai encore connu, au cycle d'orientation, l'humiliation de devoir chanter devant tout le monde « pour une note ». Comme j'étais issu d'une famille convaincue de l'importance de la formation musicale, ce n'était pas une gageure. Pour la majorité de mes collègues par contre, on pourrait parler de calvaire, calvaire compensé amplement le reste de l'année par des comportements inadéquats au cours de musique.

Comme didacticien de la musique, en jetant un regard en arrière ma formation musicale à l'école obligatoire, je peux m'interroger : qu'est-ce que j'ai appris musicalement ? Réponse : en musique rien !!!! Enfin si : étant particulièrement vif à l'époque, j'avais eu la chance de me prendre une punition par cours de musique, qui consistait à recopier des pages entières de l'encyclopédie de la musique et bizarrement, cela me passionnait bien plus que les cours dispensés.

Heureusement, tout cela a changé aujourd'hui, grâce à l'arrivée de la didactique à la fin des années 90 qui a introduit la notion d'apprentissage dans la relation pédagogique. L'enfant est au centre d'un cours de musique, autant que le savoir musical et l'enseignant. L'enfant apprend toujours des chants, mais il développe surtout des outils pour les apprendre par lui-même, pour vivre avec ses pairs des expériences musicales parfois inoubliables, qui vont construire non seulement son goût pour la musique, mais également développer la collaboration et le vivre-ensemble.

Nous ne sommes plus dans une approche pluridisciplinaire où chaque discipline évolue en parallèle des autres disciplines, mais interdisciplinaire où les mélanges des savoirs et des compétences nourrissent les apprentissages. Dans la formation musicale, il s'agit d'en faire de même : ne plus faire de la musique pour faire de la musique, mais pratiquer ensemble de la musique pour transformer nos élèves, pour les élever.

Voilà en quelques mots ce que j'aurais voulu découvrir dans ce rapport : C'est quoi la musique à l'école. Pourquoi la musique à l'école ? C'est quoi faire de la musique à l'école ? Quelle est la vision de l'apprentissage de la musique à l'école ? Vers quoi on va et avec quels moyens ? Je n'ai malheureusement rien de tout cela. J'aimerais vous livrer quelques questionnements supplémentaires dont je ne trouve pas de réponse dans ce rapport :

1. Comment inclure un maximum de personnes, élèves comme enseignants, dans la formation musicale ? Comment l'école peut-elle corriger les inégalités socio-musicales ?

   La correction ne se fait pas par la mise sur pied de cours facultatifs qui n'intéressent que les convaincus, ni en investissant dans les étudiants SAF. Les SAF, ce n'est pas la musique à l'école, c'est les musiciens à l'école. Il ne faut pas confondre. Non, la question est la suivante : comment fait-on pour donner des conditions cadres suffisantes à l'école fribourgeoise, qui permettront une formation musicale de qualité pour toutes et tous ?

2. Qui doit donner les cours de musique : les enseignants généralistes ou des spécialistes ?

   Je milite pour que ce soit des généralistes mais peut-être le Conseil d'Etat a-t-il une autre vision en la matière. Peut-être faudrait-il plutôt installer une collaboration, comme à l'EPS, entre des spécialistes et des généralistes. Par exemple, à Neuchâtel, il existe six intervenants en musique à l'école qui accompagnent les généralistes dans des projets musicaux en classe. Qu'en est-il à Fribourg ? Y a-t-il des projets similaires ?

3. Un programme varié d'activités culturelles, c'est très bien, mais de faire de la médiation culturelle, c'est encore mieux.

   La médiation culturelle permet de faire le lien entre l'œuvre et son public. Chez les jeunes, c'est absolument fondamental. Aller voir un spectacle pour voir un spectacle, c'est didactiquement insuffisant. Qu'est-ce qui est mis sur pied dans le canton de Fribourg ? Quel est la formation en médiation culturelle des enseignants fribourgeois ?

4. Comme j'ai tenté de l'expliquer plus haut, la musique est un média.

La musique, c'est donné l'opportunité d'appréhender des thématiques, parfois lourdes, avec la légèreté de la poésie. Faire de la musique pour faire de la musique, c'est un concept dépassé, d'une autre époque. Comment cette interdisciplinarité est-elle intégrée dans les écoles fribourgeoises ?

J'entends encore aujourd'hui qu'on a une formation musicale de premier ordre, qu'il n'y en a point comme nous. Désolé, ce n'est plus le cas. Il suffit de regarder ce qu'il se fait dans d'autres cantons, notamment en Suisse allemande, et vous verrez des choses magnifiques. Et continuer à croire qu'on est les meilleurs péjore fortement la qualité de l'enseignement à l'école. Si l'on veut réaliser l'article 67, il faut une vision claire de la situation, des objectifs, une stratégie et des moyens. Aujourd'hui, nous avons une vision.

Menoud-Baldi Luana *(Le Centre/Die Mitte, GL).* Je déclare mes liens d'intérêts : je suis présidente de l'Association suisse des musiques et je m'exprime à titre personnel.

Je remercie aussi le Conseil d'Etat pour son rapport et pour tout ce qu'il a déjà fait en soutien de la culture musicale dans notre canton. Mais ce rapport me laisse un peu un goût amer : en fait-on vraiment assez et l'enseignement et le soutien à la formation musicale sont-ils vraiment bien instaurés dans nos établissements scolaires ?

Il me semble que dans ce rapport très positif, on a oublié de mentionner les lacunes encore existantes, de développer des pistes d'amélioration dans les établissements scolaires et auprès des jeunes. Oui, le monde de la musique amateur et le monde scolaire collaborent bien, mais j'ai l'impression qu'ici, on tourne au minimum.

Le rapport mentionne clairement l'article 67a Cst-CH, et plus particulièrement l'alinéa 2 : « Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité. Si les efforts des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire. »

Je veux croire que notre canton ne pense pas avoir déjà atteint ses limites en termes :

> de soutien à une formation de qualité musicale dans les écoles, elle est trop souvent au bon vouloir de la direction d'école ;

> d'ouverture à la présentation des instruments musicaux dans les écoles primaires, là aussi, au bon vouloir de la direction, et aussi à un soutien pédagogique et musical adéquat, en ouvrant par exemple les horizons. Il y a des experts parmi tous les partenaires culturels ;

> de mise en place du parcours jeunesse et musique. C'est surtout grâce au monde musical et choral amateur que nous avons des moniteurs Jeunesse & Musique. Oui, au niveau fédéral, nous nous battons pour avoir les mêmes lignes, les mêmes principes que Jeunesse & Sport. Nous avons déjà des exemples au niveau cantonal ;

> de soutien, encore plus aux écoles de musique et au Conservatoire, même si le Conservatoire et la Société cantonale des musiques fribourgeoises coopèrent bien, mais qu'en est-il de la base de notre formation musicale dans les autres établissements scolaires ? Il s'agit d'une formation musicale qui, je le rappelle, est inscrite dans la Constitution.

Le 17 novembre 2023, les dirigeants de l'Association suisse des musiques et les délégations cantonales, dont Fribourg, ont rencontré le président du Conseil national à Berne pour discuter de différents thèmes concernant la culture amateur et surtout celui de la "formation musicale".

En vertu de l'article constitutionnel, il appartient à la Confédération de fixer des principes et d'édicter des prescriptions si les cantons ne parviennent pas à s'accorder sur l'harmonisation nécessaire. J'invite le Conseil d'Etat à ne pas juste se dire qu'on en fait déjà assez. Je l'invite à être innovateur et ouvert, à trouver des pistes de développement et de collaboration pour la formation musicale. C'est très bien d'avoir des programmes pour la découverte et le soutien aux talents, mais la culture musicale est un patrimoine immatériel, reconnu officiellement par l'Office fédéral de la culture. Il y a 11 ans, nous avons reconnu la valeur constitutionnelle de sa base, la formation musicale. Là aussi notre canton pourrait donner un vrai exemple.

Dumas Jacques *(UDC/SVP, GL).* Je n'ai aucun lien d'intérêt avec le présent objet. Je m'exprime au nom du groupe UDC, qui a pris connaissance du rapport présenté et qui salue l'impressionnant travail effectué par le Conseil d'Etat et ses services. Ce rapport est très complet, très documenté et il répond à toutes nos questions. A sa lecture, j'avoue avoir été surpris par tout ce qui a été entrepris et mis en place pour aider à apprendre la musique. Je doute que d'autres activités culturelles telles que le théâtre ou la danse bénéficient d'autant de moyens. Je viens d'une région où, par chance, les fanfares et les chœurs n'ont pas de problème de recrutement. Ma collègue Luana pourra le confirmer. Il faut cependant avouer que ces liens sont plutôt sociaux que musicaux. On n'enseigne pas la musique comme on enseigne les maths. La musique vient du cœur et distille des émotions. Si l'on ne parvient pas à créer de la passion ou de l'envie, aucun programme pédagogique ou politique ne pourra le faire.

Sur ces mots, le groupe UDC prend acte de ce rapport.

Schwaller-Merkle Esther *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Als frühere Dozentin der Pädagogischen Hochschule Freiburg und als aktive Musikerin habe ich mit Interesse den Bericht zu den Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht an Freiburger Schulen gelesen.

Leider wurden die im Postulat gestellten Fragen zum Musikunterricht an Schulen, genauer die obligatorischen Schulen, insbesonders des Zyklus 1 und 2, kaum beantwortet. Auch fehlt es mir in diesem Bericht an Visionen für die Zukunft des Musikunterrichts an Freiburger Schulen.

Der Musikunterricht an den Freiburger obligatorischen Schulen hat sich in den letzten 20 Jahren stark verändert. Die Lehrpläne an der Pädagogischen Hochschule schreiben keine musikalische Grundausbildung auf einem Musikinstrument mehr vor, was sich natürlich auf die musikalische Ausbildung unserer Lehrpersonen stark auswirkt.

Es werden lediglich die pädagogischen Grundkenntnisse in einem kleinen Stundengefäss angeboten. Dementsprechend sind unsere Lehrpersonen, wenn sie nicht über eine persönliche, mehrjährige Musikausbildung an einer Musikschule verfügen, relativ schwach für dieses Fach ausgebildet. Damit sage ich nicht, dass sie die nötigen Kompetenzen zum Musikunterricht nicht besitzen.

Der Unterricht in diesem Fach in der obligatorischen Schule, besonders auf Primarstufe spielt eine grosse Schlüsselrolle, wenn es darum geht, die Jugendlichen in unserem Kanton zum Musizieren anzuregen - dies wohlgemerkt in einem Alter, wo das Erlernen eines Musikinstrumentes in starker Konkurenz zu sportlichen Tätigkeiten steht.

Zudem wird leider die Musikausbildung regelmässig durch den Ausfall von Stunden beeinträchtigt. Herr Kubski weist zu Recht darauf hin, dass es zu wenig gut ausgebildete Lehrkräfte für den Unterricht im Fach Musik gebe und der Musikunterricht daher Schwächen aufweise, dies besonders, wie bereits gesagt, auf Primarstufe, wo das Fach von Generalisten angeboten wird. Gerade hier liegt das Problem, denn in diesem Alter werden oft die Weichen fürs Musizieren oder das Erlernen eines Musikinstrumentes gestellt. Ab OS-Stufe sieht die Situation anders aus, da in Musik ausgebildete Fachlehrpersonen den Unterricht abdecken.

Oft hängt es vom guten Willen der Schuldirektionen und vom Engagement der regionalen Musikvereine ab, externe Musikerinnen und Musiker beizuziehen, um Musikinstrumente zu präsentieren und die Kinder zum Musizieren anzuregen. Das gefährdet einen gleichberechtigten Zugang zur Musik. Dieser findet heute fast nur noch im privaten Bereich statt, durch Musikvereine oder durchs Konservatorium.

Das Förderprogramm des Bundes «Jugend und Musik» oder auf Französisch «Jeunesse et musique» für Kinder und Jugendliche wird kaum berücksichtigt, integriert und genutzt.

Die Entwicklung und Umsetzung des Programms «Jugend und Musik» erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Musikorganisationen und könnte auch im Unterricht auf Primarstufee vermehrt eingesetzt werden. Hier könnte der Kanton wieder eine Vorreiterrolle einnehmen.

Ein gutes Beispiel ist die Kadettenmusik der Primarschule und OS Murten, wo Kinder als Option Musikunterricht ab dem 2. Zyklus der Primarschule während mehreren Jahren belegen können.

In diesem Sinne und mit den eben gemachten Erläuterungen nehme ich den Bericht zur Kenntnis.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Mes liens d'intérêts : je suis membre du comité du Club culture, qui a déposé ce postulat, et je suis président et musicien de l'orchestre de la ville de Bulle. Ne soyez pas surpris, Monsieur le Conseiller d'Etat, je vais continuer à donner des notes, de musique cette fois-ci. Pour rappel, car ce sujet est, à mon sens, très important, la pratique du chant et de la musique est en constante baisse. Selon moi, elle baisse dramatiquement. Je n'aimerais pas que l'on assiste au chant du cygne de la pratique chorale ou que l'on écrive le requiem, en souvenir ému, de feue la pratique musicale dans le canton de Fribourg.

Le Club culture avait entre autres demandé l'évaluation des forces et faiblesses du modèle fribourgeois, une analyse des pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique, notamment par le biais de l'intervention d'enseignants spécialisés en musique déjà au cycle primaire. Qu'avons-nous obtenu ? Une symphonie de louanges de ce qui est déjà fait, un catalogue Köchel des mesures qui existent, pardon vivotent, et une portée de constats et l'établissement que le canton se repose en particulier sur les associations privées, les initiatives privées de certains professeurs de musique dans certains établissements scolaires. La question notamment de l'intervention d'enseignants spécialisés n'est même pas abordée. On ne répond pas à notre question. Il est cependant possible de sauver, en matière de musique, l'école fribourgeoise du marasme actuel. Il n'y a même pas de réponses et j'estime que cela est du mépris vis-à-vis du Club culture. On se retrouve sans réponses à nos questions. Nous avons même davantage de questions qu'au départ. Il n'y a, en particulier, pas d'approfondissement de l'aide, même ponctuelle, de professionnels de la musique pour épauler les enseignants. Ces derniers ne peuvent avoir toutes

les qualités. Les enseignants du 2e cycle peuvent éviter la formation musicale lors de leur parcours et cela pose de vrais problèmes pour l'enseignement. Les enseignants ne sont pas des superhéros. Ils ne peuvent être compétents dans toutes les branches et c'est souvent la musique qui tombe. Se posent encore les questions suivantes - et cela amènera des réflexions que devra se poser le Club culture. Nous allons nous réunir pour analyser ce qui peut être fait mais il y a beaucoup de questions :

> Y a-t-il une évaluation des soutiens dont dispose le corps enseignant ? Ces soutiens sont mentionnés, mais il n'y a pas d'évaluation de ceci.

> Répond-on exactement aux exigences du PER en matière d'enseignement musical ? Combien d'étudiants HEP du 2e cycle (5H-8H) suivent la formation de musique ? Ce sont des choses extrêmement importantes.

> Combien d'enseignants ont suivi les 263 cours de formation continue dans le domaine de la musique dont se targue le Conseil d'Etat ?

> Comment s'assure-t-on du respect de la grille horaire pour l'enseignement de la musique ?

> Sommes-nous en possession des résultats de l'évaluation continue qui montrerait un grand degré de satisfaction (on voit qu'il y a de nombreuses louanges) ? Quels sont-ils ?

Ce rapport passe extrêmement rapidement sur les nombreuses incertitudes existantes et émet des constats très généraux et abstraits. Il donne l'impression de vouloir conserver le statut des élèves primaires, qui sont davantage de bons petits spectateurs de la musique que des praticiens de la musique. On réserve cela à ceux qui pratiquent la musique, qui viennent souvent d'ailleurs. Vous le constatez probablement également, les jeunes qui pratiquent la musique sont souvent les enfants d'enseignants. C'est rarement l'enseignement primaire musical qui leur a donné l'envie de commencer un instrument ou de chanter. Cela reviendrait à supprimer les cours de gym et à emmener les enfants aux matchs de Gottéron : cela ne suffit pas d'assister. Il faut pratiquer et pouvoir pratiquer de manière active. Cela est essentiel et doit être renforcé. Cela devra se faire, notamment par l'aide et l'appui de professionnels de la musique au niveau scolaire, comme cela se fait déjà pour la gym, dans certaines communes qui en ont les moyens.

Monsieur le Conseiller d'Etat, ce constat ressemble à une marche funèbre, mais la culture chorale et musicale fribourgeoise est en péril. Nous devons agir avant qu'il ne soit trop tard, avant que cela ne se transforme en danse macabre. Monsieur le Conseiller d'Etat, aucune note ne peut véritablement être attribuée aujourd'hui, car la musique de cette partition servie par le Conseil d'Etat est inaudible.

Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le Conseil d'Etat a présenté aujourd'hui le rapport sur le postulat déposé par le député Grégoire Kubski, au nom du Club Culture. Je rappelle que j'interviens en remplacement de ma collègue Sylvie Bonvins-Sansonnens, qui a conduit les travaux de ce rapport à l'unanimité soutenu par le Conseil d'Etat.

Le postulat faisait part de préoccupations pour les ensembles instrumentaux ou vocaux du canton, qui peinent à recruter de jeunes talents. L'enseignement de la discipline *musique à l'école* serait, selon lui, une des clés pour stimuler et favoriser l'implication des jeunes dans les sociétés de musique. Il demandait ainsi d'étudier les pistes d'amélioration envisageables pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois. L'analyse demandée effectue un tour d'horizon de l'enseignement de la musique pour la scolarité obligatoire et post-obligatoire. Elle couvre notamment la formation des enseignant-e-s, les programmes scolaires ainsi que les différentes activités scolaires et extrascolaires offertes par les écoles.

Force est de constater, et c'est une volonté assumée, que l'école fribourgeoise fait la part belle à la musique, comme le veut la longue tradition de notre canton. Les récents développements depuis l'entrée en vigueur de l'article 67a de la Constitution fédérale concernant cette discipline le démontrent.

Les apprentissages pour la discipline de la musique à l'école obligatoire et au secondaire 2 académique sont clairement définis et harmonisés au niveau intercantonal. J'entends certaines critiques, mais je rappelle que la musique a été renforcée dans les programmes, notamment de l'ECG et du collège. En ce qui concerne les disciplines enseignées, la pratique du canton est claire, Monsieur Ingold : les enseignant-e-s du secondaire 1 et 2 sont des spécialistes dans leur domaine ; les enseignant-e-s du primaire sont eux des généralistes. Afin de se tenir à niveau sur les différentes disciplines enseignées, les enseignant-e-s bénéficient de formations continues, d'échanges de bonnes pratiques et de nombreux contenus pédagogiques mis à leur disposition.

J'entends, avec une certaine perplexité, qu'on estime que les cours sont insuffisants. Cependant, j'entends aussi que les enseignants doivent faire face à une multiplication de formations à tel point que cela en devient parfois indigeste. Trouver le bon équilibre restera donc un défi tant les attentes sont parfois différentes et non conciliables. Je rappelle aussi que la réforme de l'enseignement a été décidée ici même avec la volonté d'une exigence de bachelor au niveau primaire. Elle a

eu pour conséquence de raccourcir la formation pédagogique spécialisée de 5 à 3 ans avec la fin de l'école normale. Faut-il rajouter des heures au cursus scolaire ? Faut-il allonger la formation alors qu'elle nécessite déjà un minimum de 7 ans pour enseigner au primaire ? En tant que directeur suppléant, étant moi-même en formation accélérée, je retiens qu'un effort doit être fait à différents niveaux.

Il me semble important d'insister sur un point : l'enseignement est un métier à part entière. Il demande des compétences spécifiques, entre autres la gestion des classes, la connaissance des approches pédagogiques et didactiques adaptées aux âges des élèves, l'accompagnement de chacun dans sa progression scolaire, qui respectera les objectifs d'un plan d'études imposé au niveau romand.

Pour soutenir les généralistes dans les contenus disciplinaires, les services de l'enseignement de scolarité obligatoire développent de nombreuses ressources pédagogiques. Je voudrais ici mettre en lumière deux créations fribourgeoises :

> Du côté germanophone, la MusicBox propose des activités clés en main variées et ludiques, adaptées à différents âges des élèves, susceptibles de sensibiliser et de lancer des vocations.

> Du côté francophone, le canton a choisi d'investir pour créer Allégro, un moyen d'enseignement de la musique ad hoc, ceci en bonne collaboration avec le canton du Valais. Je note également qu'il utilise le potentiel offert par le numérique. Cette nouvelle ressource, accompagnée par des formations, reçoit, à ma connaissance, un écho favorable et démontre la volonté du canton de s'investir dans cette discipline !

Finalement, les élèves ont de nombreuses occasions de pratiquer et d'avoir accès à une activité musicale tout au long de leur scolarité obligatoire et post-obligatoire. Je pense en particulier au festival 100% fribourgeois Culture & Ecole. Celui-ci permet chaque année à un grand nombre d'élèves, cette année 13 000, car le festival s'est déployé durant tout le mois de novembre, de bénéficier gratuitement d'activités culturelles variées, intégrant une belle offre musicale. Par ailleurs, les ensembles instrumentaux et les chorales se portent bien dans les écoles du secondaire 1 et 2 académiques et sont évidemment aussi un vecteur de vocation. Au tertiaire, le regroupement UNI-HEP renforcera encore cette dynamique, donnant l'opportunité aux futur-e-s enseignant-e-s primaires d'accéder à l'excellent Orchestre de la ville et de l'Université de Fribourg.

Finalement, concernant la détection et l'encouragement des talents, des améliorations ont été apportées, peut-être pas suffisantes, avec la mise en place du programme Jeunes Talents Musique, coordonné par le COF, les nouvelles directives Sport-Art-Formation, sans oublier les nouvelles filières du COF. Ces jeunes talents du canton ont également la chance d'avoir, sur le territoire fribourgeois, la Haute école de musique, qui propose de nombreux débouchés. Soyons également honnêtes : la multiplication des offres dans le domaine du divertissement et de la culture a également un effet de dissolution qu'il est difficile, voire impossible ou non souhaitable, de combattre. Cependant, l'école reste et veut rester un lieu privilégié d'apprentissage, d'expérience et d'expression, notamment dans le domaine de la musique et du chant. Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que les éléments de base sont en place pour que les élèves bénéficient d'une sensibilisation à la musique adéquate. La remise sur pied du Bureau COFEC, bien que perfectible, permettra d'anticiper les futurs développements en fonction des besoins réels du terrain et en prenant en compte les contingences du milieu scolaire.

Avant d'entendre les prises de position de ce jour, j'avais conscience que dans notre canton, on était assez partisan de l'auto-flagellation. J'avais aussi conscience que les postulats peuvent parfois être source de frustration, notamment lorsque les envolées lyriques font face à la réalité du terrain et à la nécessité de trouver des solutions pragmatiques. J'ai entendu pas mal de critiques, peu de solutions, ce qui me laisse perplexe. C'est peut-être simplement un signe que nous ne faisons pas tout juste mais certainement pas tout faux non plus. Je vous invite néanmoins à ne pas que voir le verre à moitié vide et à reconnaître que dans ce canton, nous avons une magnifique culture chorale et musicale.

Monsieur Ingold, il est très clair qu'au primaire, nous formons des généralistes et au secondaire des spécialistes. Qu'est-ce que la musique à l'école ? Ce sont les quatre axes décrits dans le PER (plan d'études romand) dans le cadre du domaine des arts et de la discipline de la musique. Différents projets ont été nommés, notamment le COFEC, le projet culture-école. Je rappelle aussi qu'en dehors de l'école, de la formation obligatoire, on a d'autres institutions telles que le Conservatoire, soutenues par le canton et qui forment les membres des sociétés de musique.

Enfin, j'aimerais rappeler que l'école obligatoire n'a pas forcément pour mission ou vocation de former des musiciens professionnels mais bien de leur donner une formation de base.

Monsieur Kubski, vous parlez d' « inaudibilité », mais je vous rappelle qu'il faut trouver des solutions pragmatiques. Nous avons 1347 classes dans le domaine du primaire. Comment ferions-nous pour trouver un spécialiste dans chaque classe ? De plus, multiplier les intervenants spécialistes au primaire pour le sport, la musique, l'enseignement des langues, etc. modifierait profondément l'organisation scolaire que nous connaissons et la rendrait plus complexe et plus coûteuse.

J'entends que certains lobbyistes professionnels de la musique aimeraient recevoir plus de missions de l'Etat. Elles sont données dans le cadre du niveau supérieur. En tant que directeur suppléant, j'aimerais vous assurer que nous sommes à l'écoute. Nous allons prendre les bonnes idées, même si je n'en ai pas entendu beaucoup, et essayer d'améliorer. C'est le but d'une école.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Motion 2023-GC-125
Réduction du coefficient annuel de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (PP)

Auteur-s:	**Peiry Stéphane** *(UDC/SVP, FV)* **Riedo Bruno** *(UDC/SVP, SE)*
Représentant-e du gouvernement:	**Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances**
Dépôt:	**23.05.2023** *(BGC mai 2023, p. 1841)*
Développement:	**23.05.2023** *(BGC mai 2023, p. 1841)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**07.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5885)*

Retrait

Peiry Stéphane *(UDC/SVP, FV).* Les dispositions de l'article 41 de la loi sur les finances de l'Etat, dont notamment celle qui stipule que le coefficient annuel des impôts est fixé en fonction du budget, ligotent complètement le Grand Conseil. En effet, le processus budgétaire tel qu'il est actuellement fixé dans la loi sur les finances de l'Etat enlève toute marge de manœuvre au Grand Conseil. Certains d'entre vous, à l'instar du député Benoît Rey, auraient voulu majorer le coefficient d'impôt à 100 % ; d'autres députés, dont je fais partie, auraient voulu au contraire le réduire. Mais la loi ne le permet pas. Pourquoi ? Parce que, rappelez-vous, nous avons fait l'exercice il y a un mois, vous votez d'abord sur le budget, équilibré selon la loi, et qui présente un léger bénéfice, puis après, vous votez sur les coefficients d'impôt, que vous ne pouvez que confirmer. Vous n'avez pas d'autres choix. Toutes les dispositions liées au processus budgétaire sont construites de manière telle qu'on ne peut que confirmer le travail du Conseil d'Etat. Dans ce processus budgétaire, sans aucun doute, l'instrument politique le plus important, puisqu'il fixe les priorités financières de l'Etat pour l'année à venir, nous, les députés, ne pouvons être que des godillots. Il faut que cela change. C'est pourquoi je vais déposer ce jour, avec mon collègue Benoît Glasson, une motion qui demande une révision partielle de la loi sur les finances de l'Etat, et en particulier de ce processus budgétaire, afin de redonner du pouvoir au Grand Conseil. Ce dernier est l'autorité suprême du canton, faut-il le rappeler de temps en temps.

Pour revenir à la motion que j'ai déposée avec mon collègue Bruno Riedo, celle-ci a été déposée suffisamment tôt pour permettre au Conseil d'Etat de l'intégrer dans ses réflexions sur le budget 2024 et avait pour but de redonner du pouvoir d'achat à l'ensemble des Fribourgeois, qui subissent l'augmentation générale des prix et des primes d'assurance-maladie. Il nous semblait aussi légitime, alors que l'Etat a dépensé plus de 230 millions de francs dans les mesures COVID, pas toujours à bon escient, de faire bénéficier l'ensemble des Fribourgeois des fortes augmentations de recettes fiscales. Le but d'un état n'est pas d'amasser toujours plus pour dépenser toujours plus. En outre, on ne peut pas tolérer que les dépenses de l'Etat croissent quatre fois plus vite que l'économie. Ceci dit, par définition, notre motion est devenue caduque, puisqu'elle demandait une réduction du coefficient d'impôt pour les personnes physiques dès le 1er janvier 2024. Or, le budget 2024 est maintenant voté. Par conséquent, nous ne pouvons que la retirer.

> Cette motion est retirée par ses auteurs.

> Elle est ainsi liquidée.

—

Motion 2023-GC-164
Pour une imposition correcte des successions

Auteur-s:	**Levrat Marie** *(PS/SP, GR)* **Rey Alizée** *(PS/SP, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances**
Dépôt:	**21.06.2023** *(BGC juin 2023, p. 2567)*
Développement:	**21.06.2023** *(BGC juin 2023, p. 2567)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**14.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5896)*

Prise en considération

Levrat Marie *(PS/SP, GR)*. Je vais vous présenter la motion que nous avons déposée avec ma collègue Alizée Rey en quelques mots. Avant tout, j'aimerais rassurer certaines personnes dans la salle, ce n'est pas une motion révolutionnaire. Les fortunes de plus de 10 millions doivent contribuer un peu plus au bon fonctionnement de la société. L'idée est donc d'imposer des successions en ligne directe de plus de 10 millions. Vous le savez probablement déjà, dans le canton de Fribourg, nous avons une imposition des successions pour les autres liens de parenté, mais pas en ligne directe. Nous souhaitons donc imposer ces successions en ligne directe mais uniquement à partir d'un seuil de 10 millions.

Pourquoi cette idée n'est-elle pas révolutionnaire et pourquoi est-ce juste et équitable ? Il y a trois raisons.

> Nous avons mis, de manière volontaire, un seuil de 10 millions. 10 millions ! C'est un nombre limité de contribuables qui vont être touchés dans le canton de Fribourg. Nous pouvons également le remarquer dans la réponse du Conseil d'Etat, qui parle d'environ 268 contribuables. Selon les chiffres de l'OFS sur la concentration de la fortune en Suisse, 0,34 % de la population possède une fortune de plus de 10 millions. 0,34 % de la population ! Et ce 0,34 % possède 34 % de la fortune en Suisse. A Fribourg, si on en croit le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion, 0,08 % de la population fribourgeoise serait touché par cette motion. Comparons le chiffre de 268 contribuables, avancé par le Conseil d'Etat, avec notamment le chiffre de 25 000 personnes, menacées de pauvreté dans le canton de Fribourg selon le rapport du Conseil d'Etat.

> Nous avons exonéré, de manière volontaire, les PME et les entreprises agricoles. Cela prouve la volonté de ne toucher que quelques contribuables le plus fortunés et ne pas mettre des bâtons dans les roues des PME.

> Le taux de 4,5 % a été calculé sur la base du taux en vigueur pour les autres liens de parenté.

On ne peut donc pas qualifier cette motion de révolutionnaire. Elle ne vise que quelques contribuables, les plus riches du canton, ceux qui possèdent plus de 10 millions de fortune. Je tiens à le souligner. C'est un impôt qui ne ponctionnerait ni la consommation ni le travail et qui, en somme, ne retirerait pratiquement rien à personne.

Chères et Chers Collègues, vouloir taxer les successions en ligne directe des 0.08 % les plus riches du canton pour pouvoir soutenir les 99,9 % restants n'a rien d'idéaliste. Cela n'a rien d'anormal. Cela s'appelle vivre en société. Je me réjouis de vous entendre et vous remercie pour votre soutien.

Dorthe Sébastien *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC)*. Je m'exprime au nom du groupe PLR/PVL ! Ce ne sera pas une prise de position révolutionnaire, Chers Collègues. Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier avec cette motion. Je ne fais pas encore partie des personnes potentiellement touchées. Plus sérieusement, cette motion s'inscrit dans une démarche purement électoraliste, du moins si l'on considère la date de son dépôt. Elle a malheureusement été faite sans grande réflexion, à la « va-vite » sur le coin d'une table. Je sais, je suis un peu sec, mais il faut remettre l'église au milieu du village. De notre point de vue, elle est tout simplement inapplicable, car elle n'est pas suffisamment précise d'un point de vue juridique.

On ne veut pas taxer les donations mais les transferts à titre successoral. Je vous laisse imaginer le potentiel pour détourner la volonté des motionnaires. On ne veut pas taxer les transmissions successorales dans le cadre des exploitations agricoles et de toutes les PME. Si c'est probablement plus clair pour les exploitations agricoles, on est dans le flou le plus total au niveau des PME : une raison individuelle est une PME. La taxons-nous ou non ?

Une nouvelle fois, je vous laisse imaginer l'énorme potentiel de détourner la motion. En outre, on se base sur des considérations extra-cantonales pas suffisamment étayées, puisque la population neuchâteloise va voter, l'année prochaine, la suppression même de la taxation des successions en ligne directe. On voit donc que la tendance fédérale ultra-majoritaire est tout simplement de ne pas taxer. Il ne restera probablement que deux cantons à le faire en Suisse.

Enfin, imaginer qu'il n'y aura pas d'exode, c'est croire au Père Noël. La limite de taxation touche précisément des individus qui peuvent facilement changer leur domiciliation.

Bapst Bernard *(UDC/SVP, GR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet. J'interviens au nom du groupe UDC. Nous avons étudié cette motion avec attention. Les auteurs demandent de modifier la loi sur l'impôt, sur les successions et les donations afin d'introduire un impôt en ligne directe pour les fortunes de plus de 10 millions. Aujourd'hui, les personnes travaillent durant plusieurs années. Elles s'acquittent de l'impôt sur les gains réalisés par leur travail. Elles vont ensuite thésauriser une partir de leur gain en vue d'acheter des biens immobiliers. Cette fortune sera alors potentiellement taxée elle aussi. Après des années de travail, ces personnes vont s'acheter un bien. Elles s'acquitteront alors d'un impôt sur la valeur locative de leur propriété, dont les fonds ayant servi à l'acheter ont déjà été taxés. Les années passent et voilà que ces personnes décèdent. Les propriétés vont alors passer aux mains de leurs enfants. Le type de propriétés va donc changer. L'Etat, au regard de cette unique raison qu'est la passation d'un bien d'un parent aux enfants, prélève encore un impôt sur ce bien, déjà maintes fois taxé. Si l'enfant héritier n'a pas une situation aussi prospère que son aïeul, il se retrouve face à une pression financière importante au seul motif qu'il a reçu de ses parents le fruit du travail de toute une vie. Cette situation serait pour le moins incorrecte. Ces biens ont déjà été taxés lors du vivant du précédent propriétaire. Cela serait totalement injuste de les taxer à nouveau. Les familles concernées auraient maintes possibilités de détourner cet impôt tel que proposé, voire pire : elles pourraient simplement quitter notre canton.

Les exonérations proposées par les motionnaires nous laissent également perplexes. Pourquoi les exploitations agricoles et les PME ne seraient-elles pas imposées ? Ces exceptions sont sujettes à caution. Payer un impôt sur les biens qui ont déjà été imposés est pour le moins étrange, pour ne pas dire plus. C'est pourtant ce que serait l'impôt sur les successions en ligne directe proposé.

Pour ces raisons, le groupe UDC refusera à l'unanimité cette motion.

Vuilleumier Julien *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s, qui va soutenir à l'unanimité moins deux abstentions cette motion. Celle-ci demande l'introduction d'un impôt sur les successions en ligne directe. A entendre notre collègue UDC, c'est bien la logique même de l'impôt sur les successions qu'il faudrait supprimer, puisque par essence, une succession impliquerait une taxation antérieure. Oui, c'est vrai. Par équité de traitement, cette motion demande, dans des conditions bien particulières, qu'une succession en ligne directe à partir de 10 millions soit taxée. Je n'ai pas l'impression que nous allons créer des inégalités ni enlever des moyens subsistants ou créer de l'injustice sociale avec ce type de mesures. Au contraire. Nous parlons là de taxation de fortunes, d'un capital, et pas du travail. Nous parlons là d'exempter des moyens de production, créateurs d'emplois, comme des entreprises, des exploitations agricoles. Cela nous semble juste en termes d'égalité, d'équité et de solidarité dans la logique peut-être un peu révolutionnaire qui s'appelle l'Etat. C'est bizarre, mais c'est ça, la logique révolutionnaire. C'est cet état qui se doit d'être financé, qui se base sur une répartition des richesses, sur toute une série de services publics que nous devons financer. C'est bien de ça qu'on parle. On le voit dans la réponse du Conseil d'Etat, le nombre des personnes qui seraient concernées est assez faible. Cela les toucherait relativement peu. Par contre, les rentrées fiscales ne sont pas anecdotiques et, alors que l'on voit que l'on peut arriver dans quelques années à des difficultés financières pour notre canton, ces rentrées fiscales ne sont pas négligeables. Dans ce sens, il nous apparaît juste, solidaire et équitable de soutenir cette motion.

Gaillard Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Mes liens d'intérêts : je suis membre du comité du Club des communes. Bien que les communes soient directement concernées, le comité du Club des communes n'est pas favorable à l'acceptation de cette motion. A l'instar du Conseil d'Etat, il souligne le faible nombre de personnes impliquées et surtout le risque que celles-ci quittent le canton de Fribourg en emportant les recettes fiscales sur leur fortune, ceci pour échapper à un impôt successoral supplémentaire. Bien sûr, cela rapporterait, estimé sur la part actuelle, 1,4 millions. Ce montant est à mettre en relation avec le risque de voir partir 13 millions si tout le monde part et 6 millions si la moitié se déplaçait. On est encore à trois fois la perte. Faites comme moi, ayez un constat assez simple : n'ayez pas peur des riches, vous ne savez jamais ce qui pourrait vous arriver.

Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je prends la parole au nom du groupe Le Centre, qui a peu de sympathie pour cette motion. Je pense même que dessous le trait, tant pour les cantons que pour les communes, le résultat sera négatif si l'on applique cette motion en l'état. Mon collègue Gaillard l'a dit, les gens concernés seront les premiers à quitter le canton de Fribourg. Les motionnaires ont prévu beaucoup d'exceptions dans leur texte. En soi, c'est une bonne chose, mais ils ont vraiment limité aux plus riches. Or, les plus riches sont les gens les plus volatiles, ceux qui peuvent quitter l'endroit pour s'installer ailleurs. Ils ont plusieurs sièges, des sociétés. J'ai posé la question à trois personnes, trois contribuables du canton qui seraient touchés par ce fait. Je voulais avoir leur opinion. Sur les trois, deux et demi ont été négatifs. Le dernier demi m'a dit vouloir connaître le taux avant de se décider. Les deux premiers m'ont dit que nous ferions une erreur monumentale en acceptant cette motion. L'un m'a rappelé que des gens à grosse fortune se sont établis dans le canton de Fribourg car il n'y avait pas d'impôt sur les successions directes. Ces gens ne viendront plus dans le canton. Il ne faut pas oublier que cet argent a déjà été imposé. Il peut s'agir d'un revenu qui a été imposé, d'une fortune qui a été imposée, d'un gain sur les prestations qui a été imposé, d'un gain sur le capital de l'entreprise qui a déjà été imposée, d'un gain sur les bénéfices d'entreprise qui

est mis en succession. Alors, l'imposer maintenant serait une erreur monumentale même si le seuil de 10 millions est très élevé. Ces gens-là sont les plus volatiles. Il faut donc être extrêmement prudents et ne pas oublier que s'il n'y a pas d'impôt sur la succession, le suivant paiera l'impôt sur la fortune, sur les revenus. L'imposition de ces montants-là va continuer. Nous avons cet avantage dans le canton de Fribourg. Il faut le maintenir, car sinon, on va plus perdre que gagner.

Le groupe Le Centre va donc refuser cette motion à l'unanimité. Je vous conseille d'en faire de même. Cette motion est probablement une bonne idée mais dans les faits, elle s'avère mauvaise, car la perte sera évidente.

Mauron Pierre *(PS/SP, GR).* On croit parfois que lorsqu'il y a un impôt proposé, il va provoquer un exode fiscal, des tremblements de terre. Je pense que ce n'est véritablement pas le cas. Beaucoup de cantons voisins l'appliquent et nous n'avons pas, dans le canton de Fribourg, d'exode de Vaudois, de Neuchâtelois ou d'autres cantons alémaniques. Il convient simplement d'avoir quelque chose de correct. Il y a toujours une imposition qui doit intervenir et parfois, la loi actuelle est inégale. Prenons l'exemple d'un couple marié, sans enfants. L'épouse décède. Le veuf recevra la succession. Il n'aura pas à payer d'impôt. Prenons maintenant l'exemple de gens non mariés qui vivent ensemble depuis 60 ans. Le concubin vivant aura une fiscalité très importante. Ces situations sont comparables et dans un cas, nous aurons une très forte fiscalité et dans l'autre, une absence de fiscalité. Ne conviendrait-il pas d'équilibrer cela et de trouver une formulation par le biais d'une bonne proposition de notre ministre des finances, qui nous régule un peu la chose et qui fasse en sorte qu'on ne doive pas soit tout payer, soit rien payer, dès le moment où nous avons un impôt qui peut être payé ? La motion exonère justement les entreprises pour éviter que des fortunes «fiscalement accumulées», j'ai envie de dire, mais jamais perçues puissent être taxées avec des gens qui n'auraient pas les moyens. Nous parlons donc uniquement de personnes physiques et d'argent qui ne revient jamais dans le système. Prenons l'exemple d'un héritier en ligne directe d'un milliard. Ce milliard ne revient jamais au niveau de la fiscalité cantonale et communale, hormis par le biais de l'impôt sur la fortune. Beaucoup d'argent dort, est en vacances, parfois dans différents cantons ou dans différents pays, ce qui, en soi, ne sert plus du tout nos sociétés. Si nous avons une fiscalité – on ne parle pas d'une fiscalité lourde mais plutôt d'une fiscalité graduelle, qui rétablit un certain équilibre dans le canton - vous pouvez en tirer un bénéfice. Vous avez peut-être, grâce à cet impôt, une diminution de l'imposition des revenus des personnes physiques. Les communes doivent actuellement se serrer la ceinture. Dans le canton, il sera possible d'alléger la fiscalité des personnes physiques uniquement par la perception de cet impôt. Je crois qu'il faut plutôt construire avec notre ministre des finances quelque chose qui soit adéquat, équilibré plutôt que réduire. Vous avez des montants astronomiques qui sont payés dans le vide actuellement et qui peuvent être mieux utilisés. Maintenant, il ne faut pas seulement essayer de couper dans les prestations. On peut augmenter les revenus. On ne parle pas de fiscalité. Vous avez vu que la fiscalité des personnes physiques arrête d'évoluer. Dans tous les cantons voisins, jusqu'à 700 000 francs de revenus imposables, la fiscalité augmente. Dans le canton de Fribourg, vous avez le même taux, sauf erreur, au-delà de 350 000 francs pour les personnes seules et de 400 000 francs pour les couples. Il faudrait aussi augmenter ces choses-là. Je crois que cela vaut la peine de réfléchir aujourd'hui de manière prospective. Notre ministre des finances aurait les mains totalement libres pour nous proposer de belles choses si cette motion était acceptée. Je vous remercie dès lors de bien vouloir l'accepter.

Levrat Marie *(PS/SP, GR).* Je souhaiterais revenir sur certains commentaires qui ont été faits. Vous avez évoqué un potentiel exode des personnes concernées. Sachez que le canton de Vaud a introduit cet impôt sur les successions en ligne directe et n'a pas subi de tels exodes. Je pense que cela est bon à savoir.

Deuxièmement, vous avez relevé que les donations en ligne directe n'avaient pas été mentionnées dans la motion. C'est vrai. Monsieur Dorthe, si vous voulez imposer les donations en ligne directe, on peut s'arranger.

Troisièmement, Messieurs Dafflon et Dorthe, vous avez évoqué certains éléments techniques de la motion. Ceux-ci pourraient très bien être réglés par la suite lors de nos discussions avec le Conseil d'Etat. Je suis heureuse d'entendre que le groupe PLR-PVL et le groupe Le Centre sont d'accord sur le principe de l'imposition des successions des grosses fortunes. Je me réjouis de la suite.

Dorthe Sébastien *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je commence par la fin pour vous dire que nous ne souhaitons pas, il est clair, cette imposition. Nous avons bénéficié, dans notre canton, de l'exode du canton de Vaud. Dire le contraire serait mal connaître la situation. Monsieur Mauron, le couple qui vivrait en concubinage depuis 60 ans ne serait pas taxé, puisqu'à partir de 10 ans de vie commune, on n'est plus taxé.

Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances. Je vais essayer de me concentrer uniquement sur la motion et sur aucune autre considération touchant la fiscalité en général ou en particulier. En analysant cette motion, le Conseil d'Etat constate qu'elle n'atteint pas l'objectif visé dans la mesure où elle ne concerne que les successions. Une motion demande de faire quelque chose. On prend ce qu'elle demande comme analyse et non pas encore ce qu'on pourrait imaginer en plus. Evidemment que les contribuables aisés peuvent très facilement contourner cela en transmettant leur fortune à leurs héritiers par le moyen de la donation. Il en va de même pour les sociétés qui pourraient connaître des réorganisations afin de continuer de bénéficier de l'exonération accordée ou la transmission de PME notamment. Par ailleurs, on pourrait aussi considérer que les personnes

concernées par la motion – plusieurs d'entre vous l'ont relevé – ont un âge plutôt avancé. Elles n'ont pas les problèmes liés aux entraves habituelles à la mobilité, l'activité professionnelle ou la scolarisation des enfants. Elles possèdent souvent, et j'en connais quelques-unes, des biens dans plusieurs autres cantons de même qu'à l'étranger. Ces personnes ont donc une très grande mobilité, ce qui représente un risque. Cela ne signifie pas qu'elles partiraient toutes, mais cela constitue un risque élevé que cela soit le cas. En outre, le maintien de l'exonération en cas de transfert d'exploitations agricoles ou de PME soulève aussi des questions, que nous n'avons pas abordées ici, de délimitations, s'agissant en particulier de la définition des PME qui entrent dans le champ d'application de la motion. Cela ne manquera pas d'engendrer des effets de seuil importants en la matière.

En termes de recettes potentielles totales, avec le type d'impôt sur les successions en ligne directe, nous sommes assez loin des milliards évoqués dans la motion, puisque les rentrées supplémentaires sont estimées à 100 millions à répartir sur toutes les années futures en fonction du nombre annuel de décès, qui s'est élevé, ces dernières années, à moins de 1 % de la population légale. Ce sont des estimations qui laissent un certain nombre d'incertitudes, je le conçois volontiers.

Sur la base des statistiques actuelles, on l'a dit, 268 personnes seraient concernées par l'introduction de cet impôt en ligne directe dans notre canton, 109 couples mariés. Considérant que ces contribuables s'acquittent chaque année, vous l'avez dit, d'un impôt cantonal sur la fortune de l'ordre de 13 millions, en cas de départ du canton pour échapper à l'impôt sur les successions en ligne directe, on aurait donc la double pénalité de ne pas réaliser de recettes potentielles dès 100 millions comme évoqué mais également de perdre celles que nous avons maintenant grâce à l'impôt sur la fortune. Par conséquent, pour tous ces motifs et au vu des incertitudes liées au réel potentiel fiscal de ces propositions, au nom du Conseil d'Etat, je vous invite à rejeter cette motion visant à modifier l'impôt sur les successions et les donations.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 63 voix contre 32. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Berset Christel (FV,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 32*.

Ont voté non:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Baeriswyl Laurent (SE,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die

Mitte), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 63*.

Se sont abstenus:

Michel Pascale (SC,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB). *Total: 4*.

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Motion 2023-GC-169
Faciliter l'accès aux congés partiels et non payés en cas de naissance ou de maladie grave d'un enfant

Auteur-s:	**Roulin Daphné** *(VEA/GB, GL)*
	Ingold François *(VEA/GB, FV)*
Représentant-e du gouvernement:	**Siggen Jean-Pierre, Directeur des finances**
Dépôt:	**30.06.2023** *(BGC septembre 2023, p. 3041)*
Développement:	**30.06.2023** *(BGC septembre 2023, p. 3041)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**28.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5902)*

Retrait

Ingold François *(VEA/GB, FV)*. Je serai bref et vous serez sans aucun doute agréablement surpris. Ma collègue Daphné Roulin et moi-même avons déposé cet instrument à la suite d'un constat : l'arrivée d'un enfant ou la maladie d'un enfant peuvent engendrer, de la part d'une mère ou d'un père, la nécessité de suspendre momentanément et/ou partiellement son activité lucrative.

Cette suspension temporaire amène quatre problématiques :

1. une potentielle animosité hiérarchique due à l'octroi ou non du congé ;
2. le risque pour l'employé de ne pas retrouver sa fonction à son retour ;
3. le risque également pour l'employé de se voir freiner dans son avancement ;
4. une baisse momentanée des contributions à la LPP.

La réponse du Conseil d'Etat nous permet de mettre un peu de lumière dans cette nébuleuse et de cerner un peu mieux les possibilités des employés d'Etat. La flexibilisation du temps de travail par exemple est une bonne pratique et je remercie le Conseil d'Etat de faire preuve d'exemplarité dans ce domaine. Rappelons quand même que la flexibilisation du travail n'est pas une solution de garde. Néanmoins, elle permet de s'organiser, ce qui est déjà pas mal.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat note que l'autorité d'engagement n'est pas tenue d'accepter des demandes de diminution de taux d'activité mais les accueille normalement avec bienveillance. L'employé peut faire valoir l'article 118 de la LPers, qui ouvre le champ de tous les possibles, mais également de toutes les interprétations, avec la notion des « Autres motifs justifiés ».

Le Conseil d'Etat, conscient de la situation, a donc décidé de modifier le règlement d'application en introduisant sous le titre congés :

« En cas de naissance, le collaborateur ou la collaboratrice peut bénéficier d'un congé payé total ou partiel, pour autant qu'aucun motif considérable inhérent au service ne s'y oppose. »

Et bien, vous voyez, cette modification nous convient : l'inscription dans le règlement d'application de la LPers de cette notion pourra permettre, selon nous, de réduire les risques suivants :

1. une potentielle animosité hiérarchique due à l'octroi ou non du congé ;
2. le risque pour l'employé de ne pas retrouver sa place de travail à son retour.

Je vous dis donc, Cher Conseil d'Etat, merci pour tous les futurs parents, collaboratrices et collaborateurs de l'Etat. C'est pour nous une petite victoire, certes modeste, mais une victoire quand même. Ce n'est pas tous les jours Noël.

Nous aurions bien entendu aimé que le Conseil d'Etat aille plus loin en protégeant les chances d'avancement, mais peut-être que cette motion n'était pas adaptée à cet objectif. Nous réfléchirons à un autre instrument.

Nous avons également pris bonne note que les années d'expérience professionnelle, même dans d'autres domaines, pouvaient être valorisées. Nous avons néanmoins quelques réserves sur le pouvoir d'appréciation relativement large de l'autorité d'engagement. Nous identifions ici un risque certain que le futur engagé doive se vendre et qu'il y ait une certaine inégalité de traitement. Nous proposons au Conseil d'Etat de réfléchir à une solution pour formaliser plus clairement dans le règlement ces fameuses années d'expérience. Il nous semble ici que l'appréciation est un peu vague.

Pour les questions liées à la LPP, nous sommes à nouveau confrontés à l'autonomie de la CPPEF et nous pensons ici que nous devrions être plus exemplaires. Mais la loi, c'est la loi et nous l'acceptons. Si la CPPEF nous entend, je vous serais reconnaissant d'engager des réflexions dans ce sens.

Dans un souci de transparence, j'aimerais ici engager le Conseil d'Etat, si ce n'est pas encore fait, à proposer une page dédiée sur l'extranet de l'Etat, doublée d'une information annuelle aux collaboratrices et collaborateurs sur les bonnes pratiques formalisées à l'Etat de Fribourg sur ces différentes questions. Ce serait dommage qu'un ou qu'une employée ne soit pas pleinement conscient-e de ses droits et n'en profite pas.

Au vu de mes remarques, nous estimons que la réponse du Conseil d'Etat est satisfaisante. Comme mon collègue Peiry a retiré son instrument, je vais en faire de même d'autant plus qu'il est 17 heures. Nous retirons donc cet objet, car nous estimons qu'une suite directe et partielle a été donnée.

> Cette motion est retirée par ses auteurs.

> Elle est ainsi liquidée.

—

Election judiciaire 2023-GC-303
Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 1

Rapport/message:	**27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission:	**06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 101; rentrés: 100; blancs: 7; nuls: 1; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élu-e *M^me^ Gilberte Schär, à Murten*, par 92 voix.

—

Election judiciaire 2023-GC-300
Vice-président-e de la Commission d'expropriation

Rapport/message:	**27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission:	**06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 95; rentrés: 92; blancs: 2; nuls: 0; valables: 97; majorité absolue: 47.

Est élu-e *M^me^ Simone Zurwerra, à Belfaux*, par 90 voix.

—

Election judiciaire 2023-GC-301
Assesseur-e au Tribunal pénal des mineurs

Rapport/message: **27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission: **06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 94; rentrés: 94; blancs: 0; nuls: 0; valables: 94; majorité absolue: 48.

Est élu-e *M. Daniel Thomas Wirth, à Fribourg*, par 93 voix.

A obtenu des voix M^me^ Petra Vondrasek: 1.

—

Election judiciaire 2023-GC-302
Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine

Rapport/message: **27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission: **06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 100; rentrés: 89; blancs: 4; nuls: 1; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élu-e *M. Gilberto d'Alessandro, à Marly*, par 92 voix.

A obtenu des voix M. Renato Iliescu: 1.

—

Election judiciaire 2023-GC-304
Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 2

Rapport/message: **27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission: **06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 99; rentrés: 99; blancs: 6; nuls: 4; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élu-e *M^me^ Dominique Murielle Studer, à Courgevaux*, par 89 voix.

—

Election judiciaire 2023-GC-305
Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine

Rapport/message: **27.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5793)*
Préavis de la commission: **06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5821)*

Scrutin uninominal

Bulletins distribués: 104; rentrés: 102; blancs: 4; nuls: 7; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élu-e *M. Frédéric Baechler, à Fribourg*, par 90 voix.
Ont obtenu des voix M. Giancarlo Paolillo: 1.

—

> La séance est levée à 17 h 00.

La Présidente:
Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:
Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*
Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Deuxième séance, mercredi 20 décembre 2023

—

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2023-GC-275	Divers	Demande de levée d'immunité	Discussion	*Rapporteur-e* Bertrand Morel
2023-GC-312	Requête	Demande de procédure accélérée pour le traitement du mandat 2023-GC-307 "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif"	Prise en considération	*Auteur-s* Gabriel Kolly Brice Repond
2023-GC-202	Motion	Modification des articles 153 al. 1 LGC et 13 al. 1 LJ	Prise en considération	*Auteur-s* Commission de justice *Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2023-GC-31	Motion	Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal	Prise en considération	*Auteur-s* Jean-Daniel Chardonnens Christian Clément *Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2023-GC-136	Postulat	Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables	Prise en considération	*Auteur-s* Catherine Esseiva Jean-Daniel Wicht *Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2022-DSJS-193	Rapport	Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2021-GC-117)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2023-DSJS-289	Rapport	Implanter et développer le modèle du "consensus parental" dans notre canton (Rapport sur postulat 2023-GC-133) - Suite directe	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Romain Collaud
2023-GC-249	Election (autre)	Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Bruno Boschung	Scrutin de liste	
2023-GC-298	Election (autre)	Un membre suppléant de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Jean-Daniel Schumacher	Scrutin de liste	
2023-GC-299	Election (autre)	Un membre suppléant de la Commission des affaires	Scrutin de liste	

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
		extérieures, en remplacement de Christian Clément		
2023-GC-277	Election (autre)	Autorité foncière cantonale : nomination des membres	Scrutin de liste	

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justification: M[mes] et MM. Laurent Baeriswyl, Alizée Rey, Thierry Steiert et Estelle Zermatten.

M[me] et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Olivier Curty, Philippe Demierre, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

Divers 2023-GC-275
Demande de levée d'immunité

Rapporteur-e:	**Morel Bertrand** *(Le Centre/Die Mitte, SC)*
Préavis de la commission:	**06.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5787)*

Discussion

Morel Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Par courrier du 31 octobre 2023, le Ministère public de la Confédération a demandé au Grand Conseil fribourgeois d'examiner la levée d'immunité de M[me] la Procureure Liliane Hauser, soupçonnée de violation de la souveraineté territoriale étrangère au sens de l'article 299 al. 1 du Code pénal suisse, passible d'une peine privative de liberté de 3 ans ou plus ou d'une peine pécuniaire. A la base de la demande de levée d'immunité reposent, en substance, les éléments suivants: le 11 avril 2023, une personne domiciliée à l'étranger, mais à l'époque prévenue en Suisse de gestion déloyale, éventuellement escroquerie par métier, éventuellement abus de confiance, a déposé une dénonciation pénale auprès du Ministère public de la Confédération contre M[me] la Procureure en charge du dossier, Liliane Hauser. Il lui reproche d'avoir, entre le 26 avril 2017 et le 18 mars 2022, violé la souveraineté territoriale étrangère en lui adressant directement à son domicile de Monaco dix citations à comparaître.

Le plaignant fait notamment valoir que Monaco n'a pas ratifié le II[e] Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et que dès lors, toute convocation aurait dû être envoyée non pas directement à son domicile, mais au Ministère de la justice monégasque par l'Office fédéral de la justice. Le plaignant relève par ailleurs que les citations l'avisaient qu'en cas de non-comparution, il s'exposait à une amende d'ordre et à un mandat d'amener. Or, les notifications faites à l'étranger ne peuvent en aucun cas être assorties de menaces de sanctions.

A réception de la demande de levée d'immunité, conformément aux dispositions légales, la Commission de justice a invité le Conseil de la magistrature à lui remettre son rapport. Par courrier du 30 novembre 2023, le Conseil de la magistrature a préavisé négativement la demande de levée de l'immunité. Il rappelle que l'immunité doit rester la règle et n'être levée que dans des cas graves. Or, le Conseil de la magistrature considère que la gravité de la cause n'est, en l'espèce, aucunement avérée et il a raison.

En effet, la Commission de justice, après avoir consulté les pièces mises à sa disposition et entendu la personne concernée en date du 6 décembre 2023, préavise, elle aussi, défavorablement la demande de levée de l'immunité de M[me] la Procureure Liliane Hauser. Elle retient qu'il lui semble que la procureure Hauser aurait, effectivement, dû passer par la voie de l'entraide judiciaire internationale. La Commission de justice constate toutefois, tout d'abord, que toutes les citations adressées au domicile du prévenu étaient également remises en copie à l'avocat de celui-ci. Elle note que la première notification a été

adressée en avril 2017 et que son mandataire n'a jamais réagi à l'erreur de procédure avant avril 2023, soit six ans plus tard, au moment où s'ouvrait le procès du prévenu à Fribourg, moment qu'il a choisi pour dénoncer la procureure, demander sa récusation et tenter, en vain, de faire repousser le procès. La Commission de justice relève que si l'avocat avait réagi à la première citation à comparaître en avril 2017, les neuf autres auraient, selon la plus haute vraisemblance, été corrigées.

La Commission de justice retient ensuite que le Procureur général du Ministère public fribourgeois, se référant à un arrêt du Tribunal fédéral du 27 mai 2014, considère que la notification directe, par voie postale à l'étranger, n'est pas interdite s'il s'agit de communication qui n'entraîne aucune conséquence juridique. Selon lui, sur la base de l'arrêt du Tribunal fédéral, les citations adressées au plaignant à Monaco devaient ainsi être considérées comme de simples invitations à se présenter et non pas comme des convocations. Le fait que ces citations menaçaient le prévenu des conséquences d'une non-comparution s'explique par le recours au modèle de citation prédéfini utilisé par le Ministère public pour des notifications en Suisse, lesquelles exposent automatiquement les conséquences d'une non-comparution. M[me] la Procureure Liliane Hauser a simplement repris ces modèles, en omettant de supprimer les conséquences d'une non-comparution. Lors de son audition devant la Commission de justice, M[me] la Procureure Liliane Hauser a reconnu une négligence de sa part.

Ces considérations étant relevées, la Commission de justice souligne qu'elle considère que l'immunité accordée aux magistrats, juges et procureurs, est indispensable au libre exercice de leur profession et qu'il convient de ne la lever qu'en cas de violation intentionnelle des devoirs de fonction ou dans des cas de grave négligence.

La Magna Carta des juges, établie par le Conseil consultatif de juges européens, dont font partie tant la Suisse que Monaco, prévoit à son paragraphe 20 que la responsabilité pénale d'un magistrat ne doit pas être engagée "pour des faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part". La Commission de justice, à l'instar du Conseil de la magistrature et du Procureur général du Ministère public fribourgeois, considère que l'erreur de procédure commise par M[me] la Procureure Liliane Hauser ne saurait être qualifiée de grave ni d'intentionnelle et invite donc le Grand Conseil à refuser la demande de levée de l'immunité.

Avant de terminer, la Commission de justice tient à remercier M. le Secrétaire parlementaire Patrick Pugin pour le travail effectué dans le cadre de cet objet et, de manière générale, pour l'excellent travail fourni pour la Commission de justice durant toute cette année.

Lepori Sandra *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je prends la parole au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Pour replacer le contexte, je précise juste que nous parlons ici d'une demande émanant des autorités fédérales, puisqu'il s'agit d'une infraction fédérale et que c'est le canton qui autorise le Ministère public à lever l'immunité. Et, le Grand Conseil prend sa décision sur la base d'un rapport du Conseil de la magistrature et d'un rapport d'une commission, ici, la Commission de justice, dont je fais partie.

La procureure est accusée d'avoir violé la souveraineté territoriale de Monaco en envoyant des citations à comparaître à un prévenu à l'étranger. Après examen, la Commission de justice a émis un avis défavorable, comme vous l'avez entendu, à la levée de l'immunité, parce qu'il s'agit d'une erreur de procédure, car les convocations comportaient simplement des articles du code pénal correspondant à la conséquence d'une non-comparution et ce sont ces articles-là qui posent problème et pas simplement le fait de convoquer ou d'inviter le prévenu. Et, ce n'est pas, comme nous l'avons entendu par la procureure elle-même lors de la commission, intentionnel, c'est une erreur. Comme cette erreur n'est ni grave ni intentionnelle et que l'immunité des magistrats est importante et pèse lourd dans la balance des intérêts en présence, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux suit, effectivement, l'avis de la Commission de justice et se prononce aussi en défaveur de la levée de l'immunité.

Présidente du Grand Conseil. Soyez attentifs, car il s'agit d'une procédure dont nous n'avons pas du tout l'habitude. Selon l'article 173 al. 4 de la loi sur le Grand Conseil, le Grand Conseil statue au bulletin secret. Et sachez aussi que la levée d'immunité nécessite la majorité qualifiée. Les scrutatrices et scrutateurs vont vous distribuer des bulletins de vote. Vous écrivez tout simplement soit oui, soit non ou vous votez blanc. Si vous mettez oui, ça veut dire que vous êtes pour la levée d'immunité; si vous mettez non, ça veut dire que vous refusez la levée d'immunité. Et blanc, vous savez tous ce que ça veut dire.

> Au vote à bulletin secret, la demande de levée d'immunité est refusée par 98 voix contre 5. Il n'y a pas d'abstention.

—

Requête 2023-GC-312
Demande de procédure accélérée pour le traitement du mandat 2023-GC-307 "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif"

Auteur-s: **Kolly Gabriel** *(UDC/SVP, GR)*
Repond Brice *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR)*
Dépôt: **18.12.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5824)*

Prise en considération

Présidente du Grand Conseil. Nous avons été saisis d'une requête d'urgence concernant le mandat intitulé "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française: un impératif pour la qualité de notre système éducatif." Cette requête demande donc que cet objet soit traité selon la procédure accélérée tel que le prévoit la loi sur le Grand Conseil. Je vous rappelle que seule la demande de procédure accélérée sera débattue aujourd'hui et que le débat sur la prise en considération du mandat proprement dit aura lieu une fois reçue la réponse du Conseil d'Etat. Je vous prie de vous tenir à cette procédure. J'ouvre la discussion sur cette requête d'urgence et je donne la parole à M. le Député Gabriel Kolly.

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Mes liens d'intérêts: syndic de Corbières, signataire du mandat en question et auteur de la demande d'urgence.

On l'a vu avant-hier, le Conseil d'Etat entend faire la lumière sur la problématique signalée par le mandat en organisant l'audit qui était demandé. Il est donc logique que les mandataires puissent s'exprimer et, si possible, avant que le mandat soit lancé – d'où notre demande d'urgence pour la session de février. Cette urgence permettra également de retrouver un peu de calme entre le Conseil d'Etat et les mandataires, ce qui est, bien entendu, essentiel pour le bien et le fonctionnement de nos institutions.

Le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra bien sûr à l'unanimité cette demande d'urgence et je vous demanderai d'en faire de même.

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je déclare mes liens d'intérêts: je fais partie du Conseil des parents des cycles d'orientation (CO) de la Sarine, du Haut-Lac et de la ville de Fribourg. Je suis également le coprésident du sous-conseil des parents du CO de Marly. De plus, je fais également partie des signataires du mandat, dont l'urgence est demandée. Je parle au nom du groupe Le Centre.

Comme nous devons uniquement discuter de l'urgence du mandat, je ne vais pas parler de la gestion plus que litigieuse du dossier par le Conseil d'Etat, ni de la séparation des pouvoirs conférée par l'article 189 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil, indiquant que le Conseil d'Etat est soumis à la haute surveillance du Grand Conseil et répond devant celui-ci conformément à la Constitution et non pas l'inverse. Ceci est dit.

Dans ce dossier, la plupart d'entre vous ont appris les dessous de l'affaire dans la presse avec une version unilatérale du Conseil d'Etat. Ce n'est pas normal, ce n'est pas sain. Dans leur magnanimité, le Conseil d'Etat et le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) ont eux-mêmes demandé un audit et dans une missive envoyée à tout le corps enseignant, ils indiquent que décision a déjà été prise de mandater une entreprise neutre. Wouaw! Quelle rapidité!

C'est la première fois que le Conseil d'Etat accepte un mandat sans broncher et, en plus, veut l'appliquer avant tout débat. Et c'est ce point-là qui nous gêne. Pour reprendre une citation de l'écrivain Jean Lemieux, il n'y a "rien de plus suspect que les bonnes intentions" – je compléterais: "les trop bonnes intentions."

Sur ce dossier, le groupe Le Centre souhaite maintenant la fin des polémiques, mais demande qu'un débat ait lieu le plus rapidement possible, pour que les attentes des députés puissent s'exprimer non seulement sur la provenance de l'auditeur – qui devrait être hors canton –, mais aussi sur la forme garantissant la plus grande liberté de parole et sur le fond définissant nos objectifs larges et précis. La première étape de l'audit est le message que les représentants des citoyennes et citoyens ont à exprimer entre ces quatre murs. Refuser l'urgence, c'est vouloir étouffer le débat et annuler d'avance la confiance dans cet audit. Car celui-ci devrait, nous l'espérons de tout cœur, définir les sources et les remèdes du malaise présumé et retrouver une école sereine avec un corps enseignant serein et une direction sereine.

Aussi, le groupe Le Centre acceptera à l'unanimité la demande de traitement en urgence de ce mandat.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je m'exprime au nom d'une majorité du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, qui regrette qu'une remise à l'ordre par l'Etat d'un de ses collaborateurs – soit un évènement qui peut se produire dans toute relation employeur-employé – ait été le déclencheur pour remettre en cause violemment tout un service de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a annoncé qu'il va faire procéder à un audit externe de ce service, afin que la lumière soit faite sur les accusations graves portées à son endroit. En donnant ce mandat, le Conseil d'Etat a démontré qu'il prenait au sérieux ces accusations. Il a donné la réponse qui s'imposait. Il n'y a donc pas d'autres mesures urgentes à prendre en ce qui concerne ce mandat.

Si, par ce mandat, ses auteurs avaient le quelconque désir d'influencer la situation du collaborateur qui a été remis au pas par le Conseil d'Etat, je rappellerai qu'un mandat n'est pas le moyen approprié. On pourrait même le déclarer irrecevable à la lecture de l'article 79 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, qui précise qu'un mandat ne peut pas influer sur une décision administrative.

Vu ce cadre légal et les dispositions prises par le Conseil d'Etat, il n'y a aucune urgence à traiter ce mandat de façon accélérée. Laissons l'expert qui est chargé de l'audit faire son travail. Le Conseil d'Etat aura cinq mois pour se déterminer sur ce mandat, ce qu'il a déjà fait matériellement. Il pourra ainsi, à ce moment-là, nous dire où en est l'audit.

Si la procédure accélérée est votée, nous nous retrouverons en session de février et le Conseil d'Etat nous annoncera qu'il a donné un mandat pour un audit externe.

Comme cette procédure accélérée a surtout pour but d'exercer une pression sur le Conseil d'Etat, qui, je le dis, a déjà pris ses responsabilités, une majorité du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux s'y opposera.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Je m'exprime au nom du groupe socialiste, qui acceptera cette procédure accélérée.

Nous saluons, bien entendu, la volonté du Conseil d'Etat d'accepter cet audit. Cependant, je pense que c'est absolument nécessaire qu'il y ait cette procédure accélérée. Pourquoi? Parce qu'on doit pouvoir définir les contours de cet audit, que le Conseil d'Etat se rende compte de ce qui est véritablement demandé par le plénum. Et je crois que c'est important de savoir qui pourra être auditionné dans le cadre de cet audit. Il faut notamment que les personnes qui ont quitté le service au cours de ces dernières années puissent être auditionnées. Il est également important de donner la possibilité aux enseignants qui le souhaitent, sur une base volontaire, de pouvoir être auditionnés. Il est important que le cadre même soit défini et que le Conseil d'Etat entende les attentes des députés à ce sujet puisque c'est nous qui le demandons. Donc, on aimerait éviter de se retrouver devant un fait accompli, avec un audit – lancé avec un cadre extrêmement restreint de personnes auditionnées – qui accouche d'une souris, alors que ce n'est pas le but. Le but, c'est de rétablir la confiance dans le service.

Je crois que ce n'est pas, comme l'a dit notre collègue de Weck, lié à un cas en particulier. C'est pour rétablir la confiance du service et rétablir la confiance vis-à-vis des enseignantes et enseignants. Et je pense que, dans ce sens-là, ça vaut la peine d'accepter la procédure accélérée.

Ingold François *(VEA/GB, FV).* Restons calme! Je nous sens un petit peu tendus... Si, si, vous êtes tendus! Dans ce Grand Conseil, le climat est un peu à l'orage et les propos de certains en deviennent carrément problématiques, notamment dans ce mandat.

Je ne sais pas s'il y a des problèmes au Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF). On le saura grâce à l'audit lancé par le Conseil d'Etat. Mais franchement, j'ai l'impression que certains se sont réveillés il y a dix jours et découvrent que rien ne va plus au SEnOF, comme cela, tout d'un coup, en quelques jours. Et maintenant: une procédure accélérée...Depuis août 2022, c'est la huitième procédure accélérée. Presque une par session! Selon moi toujours, il faut se détendre. Nous devons garder la tête froide. La politique est une ode, selon moi, à la lenteur. En vous inscrivant sur une liste électorale, vous le saviez et vous l'avez accepté. Grâce à cette lenteur, on prend le temps de réfléchir, de trouver la meilleure solution, de minimiser les erreurs, nos erreurs. Nous ne sommes pas un exécutif, nous sommes un législatif. Nous sommes là pour penser, entrer en réflexion, prendre de la hauteur sur les sujets.

Dans ce Grand Conseil, il y a une mode de poser des procédures accélérées pour tout et n'importe quoi, même en dehors des périodes législatives. Nous ne sommes pas sur Facebook! On fait de la politique, en Suisse, dans le respect des institutions. On doit être conséquent et respectueux de notre système, malgré sa lenteur.

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s se réserve le droit de refuser cette précipitation maladive. Pour moi, la procédure accélérée sur le 30 km/h a été la goutte qui a fait déborder le vase. J'ai décidé à cette date de refuser, dès à présent, toute procédure accélérée, de gauche comme de droite, et j'essayerai de convaincre mon groupe d'en faire de même.

Mais tout n'est pas si simple et je regrette que le Conseil d'Etat ait pris le devant dans cette affaire. Egalement, selon moi, dans la précipitation. Le ton de la réponse du Conseil d'Etat a ajouté un peu d'eau dans le gaz et le rapport avec le Grand Conseil se tend de nouveau...

Je pense néanmoins qu'il est pertinent de laisser les députés s'exprimer pour cadrer l'audit. Car cet audit va rendre la majorité du Grand Conseil toujours insatisfaite. Je proposerai d'ailleurs qu'une délégation du Grand Conseil puisse suivre l'élaboration du cahier des charges de l'audit. Cela calmerait les esprits des uns comme des autres.

Pour des questions de bon sens, je vous invite à vous détendre et à refuser, si vous le désirez, cette requête qui va à l'encontre de nos valeurs et de notre sérieux.

Repond Brice *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je suis plus ou moins détendu et je m'exprime au nom d'une minorité du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux . Je n'ai aucun lien d'intérêts par rapport à ce mandat, si ce n'est que j'en suis l'un des coauteurs.

Je me concentrerai principalement sur la question de la procédure accélérée. Cependant, je souhaite souligner, face aux suggestions de certains membres du Gouvernement, que je n'ai aucune relation avec M. Ducrest. Nous ne nous connaissons pas et nous ne nous sommes jamais rencontrés. Ni avant, ni après le dépôt du mandat. Pour ma part, la politique, je la fais pour défendre ce que je considère juste pour la société et non pour régler mes affaires personnelles.

Ce mandat a démontré que l'Etat est capable d'une réactivité impressionnante quand il le décide. En l'espace de moins de dix jours, nous avons accompli une série d'actions rapides: le dépôt du mandat, la réception et la réponse à une remise à l'ordre du Conseil d'Etat, la soumission d'une demande de procédure accélérée, et même l'amorce par le Conseil d'Etat du processus de sélection d'un auditeur. Cette rapidité exceptionnelle révèle, à mon avis, l'urgence d'un problème grave, nécessitant une compréhension et une résolution immédiates.

Face à cette situation, nous sommes au moins alignés sur un point avec le Conseil d'Etat: des citoyens souffrent actuellement – à l'inverse, par exemple, des zones 30 km/h. Il y a donc une nécessité urgente de mettre en lumière les éventuels problèmes liés, de près ou de loin, au Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF). Si nous n'activons pas aujourd'hui la procédure d'urgence, quels thèmes pourraient alors la justifier?

De plus, si nous refusons aujourd'hui d'accélérer la procédure, il est fort probable que l'audit se termine avant même que notre débat ait lieu. Il est donc crucial que nous puissions formuler nos recommandations au Conseil d'Etat, afin que l'audit réponde aux attentes de tous. Sinon, nous risquons de devoir faire face à des frustrations et à un potentiel mécontentement quant aux méthodes utilisées, nous obligeant peut-être à revenir sur cette question par la suite. Il est donc essentiel que nous discutions de cet audit de manière urgente, pour en garantir le succès tant sur le fond que sur la forme.

Je vous invite vivement à appuyer cette demande de procédure accélérée et j'encourage le Conseil d'Etat à prendre le temps nécessaire pour choisir l'auditeur adéquat et à définir clairement son rôle et les règles à suivre lors de cet audit, après que le débat au Grand Conseil ait été mené.

Je vous remercie de votre attention et je vous invite à soutenir cette demande de procédure accélérée.

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* J'interviens ici à titre personnel et je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet.

Je suis quand même surpris qu'on nous parle d'urgence. Il y a trois mois, on ne parlait jamais du SEnOF et la plupart d'entre nous ignorait même cette abréviation. Aujourd'hui, ça semble le centre de tous les problèmes.

Ce que vous faites, M. le Député Repond, je suis désolé, c'est monter en épingle un problème parce qu'il y a cette affaire de procédure en Gruyère. D'abord, on dépose un mandat, ensuite, on dépose une procédure accélérée et puis on fait tourner la machine, etc.

Je pense d'ailleurs que ce mandat – mais ce n'est pas le débat – est effectivement irrecevable. Jamais on a déposé un mandat qui va aussi loin dans l'opérationnel. On va bientôt fixer par mandat les horaires de la cafétéria du personnel du quatrième étage du Service des finances. Ce n'est tout simplement pas sérieux. Le mandat, c'est l'*ultima ratio*.

Et pour un objet qui a peut-être commencé il y a trois mois, on commence par poser des questions. On peut thématiser la chose à la Commission des finances et de gestion (CFG). Je constate qu'au nombre des personnes qui ont signé ce mandat, il y a des membres de la CFG. C'est une question qui aurait pu être thématisée à la CFG et le Conseil d'Etat aurait pu être sollicité à donner des informations complémentaires. Là, on fait tout à l'envers. C'est du grand spectacle politique, mais, en tout cas, ce n'est pas sérieux et il n'y a aucune urgence à traiter ce mandat de cette manière.

J'ai entendu le groupe démocrate-chrétien, qui a géré la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport pendant 175 ans. Depuis qu'il n'y est plus, il y a urgence à tout faire... Ce n'est quand même pas très crédible.

Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je suis moyennement détendu.

M. Marmier parle du Parti démocrate-chrétien. Eh bien je vais vous dire, je m'exprime maintenant à titre personnel, parce que je n'ai pas le même avis que mon parti. Et je vais quand même le donner, cet avis.

J'estime qu'il est grand temps de calmer la situation au niveau de l'émotion liée à cette affaire. Comme l'a dit M. Marmier, probablement la majorité d'entre nous ne connaissait même pas l'abréviation SEnOF il y a encore peu de temps.

Ces échanges que j'ai pu apprendre par la presse, c'est désagréable. Ce n'est pas acceptable. Je pense qu'il est grand temps que l'on travaille ensemble, avec le Conseil d'Etat. Personnellement, quand j'ai vu la position du Conseil d'Etat qui décide de faire un audit, je pense que la réponse donnée est tout à fait valable et permet d'aller de l'avant. C'est une question de confiance que d'y croire.

Personnellement, je pense qu'il y a beaucoup trop d'émotion dans ce débat-là et qu'il est effectivement le moment de se dire qu'il faut qu'on travaille vraiment ensemble. Il ne faut pas, à mon avis, qu'il y ait un jugement dernier pour un directeur ou bien un chef de service. Il faut laisser faire les choses maintenant. Comme disait le collègue Ingold, à tout moment, il y a une urgence, on en discute pendant des heures et c'est insatisfaisant. Pour moi, à titre personnel – et là je m'exprime vraiment à titre personnel –, je ne vais pas soutenir cette façon de travailler toujours dans l'urgence. Et pour ce cas de figure aussi, parce que ça donne à croire que si on ne traite pas en urgence, il y aura des dégâts collatéraux extrêmement graves.

Je pense qu'on peut traiter le mandat tout à fait correctement et normalement et je serai très intéressé à connaître le résultat de cet audit. Mais travaillons ensemble, Conseil d'Etat et Grand Conseil! Pour moi, c'est le mot qui est le plus important. Dans ce sens-là, je vais refuser, à titre individuel et seul de mon groupe, l'urgence de ce mandat.

Repond Brice *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je suis également encore un peu moins détendu qu'avant.

Je rappelle au député Marmier – alors on peut me croire ou pas – que je ne fais pas de la politique pour moi, mais pour ce que je considère juste pour la société. M. Ducrest, je ne le connais pas. Je crois que je ne le reconnaîtrais même pas s'il était dans la salle.

Donc, cela étant dit, je constate – hormis en tout cas deux autres députés – qu'il y a deux groupes parlementaires qui vont s'opposer pleinement par rapport à cette procédure accélérée. Et, sans surprise, il y a deux conseillers d'Etat qui sont concernés par ce sujet.

Voilà, cela étant dit, faites votre choix!

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Rapidement, par rapport à mon collègue Marmier: j'ai thématisé ce dossier à la CFG lors de la dernière séance, dans les divers. Je ne crois pas que vous y étiez, mais je tiens quand même à vous le dire.

L'autre point qui me dérange ici: on est des députés! Moi, si j'interviens ici dans l'urgence, c'est que j'ai reçu des témoignages. Le SEnOF – je suis désolé, je suis député depuis un plus longtemps que vous –, ça fait longtemps que j'en entends parler. Si cette demande d'urgence est là, c'est que j'ai reçu des témoignages directs. Et je n'ai pas signé pour faire de la politique politicienne, pour être dans les journaux. Non, il y a des témoignages.

Et moi, si je veux qu'on puisse rediscuter avec le Conseil d'Etat, qu'on puisse être au calme, j'estime qu'on a besoin de cette urgence pour mettre les choses à plat lors d'un débat et pas de repousser l'échéance au mois de septembre, voire au mois d'octobre, de l'année prochaine. Il faut qu'on puisse en discuter avec le Conseil d'Etat, pour réussir à retrouver un bon sens et puis pour pouvoir s'exprimer.

Rey Benoît *(VEA/GB, FV).* Je trouve un peu légères et faciles les petites attaques disant que les groupes qui ont un conseiller d'Etat concerné les défendent. J'ai déjà vu cela très souvent dans cette enceinte et ce n'est pas avec cela qu'on avance. C'est avec cela qu'on fait de la politique partisane et je trouve cela regrettable.

L'autre chose qui me semble quand même fondamentale, c'est qu'effectivement, il y a un problème, sinon il n'y aurait pas eu toutes ces discussions par rapport au fonctionnement de ce service et à la situation de M. Ducrest. Mais que faire avec ce problème? On va fonctionner, si on travaille dans l'urgence, avec les émotions de chacun, avec les on-dits de chacun, avec le fait que "j'ai reçu des témoignages", etc. On reste dans le subjectif. Et comment prendre une décision intelligente en restant dans le subjectif? Ce que nous devons faire, c'est, évidemment, attendre des résultats d'un audit qui va nous donner des éléments objectifs. Et c'est par rapport à ces éléments objectifs que nous pourrons proposer quelque chose de raisonnable.

Alors, je vous en prie, refusons cette urgence!

Marmier Bruno *(VEA/GB, SC).* Très rapidement, M. le Député Kolly, vous avez effectivement dit, dans les divers, que vous aviez déposé un mandat. Vous n'avez jamais suggéré à la CFG de thématiser la question, ce qui est quand même relativement différent. Ensuite, si vous êtes député depuis très longtemps et que vous entendez depuis très longtemps qu'il y a des problèmes au SEnOF, vous auriez pu réagir un peu plus tôt.

Et, M. le Député Repond, je trouve votre remarque lamentable, qui correspond effectivement à du spectacle politique qu'on met en œuvre. Je rappelle que ça ressemble un peu à ce qu'on voyait, il y a quelques années, avec l'affaire de la Préfecture de la Sarine: on déposait aussi des mandats, des motions, des demandes d'urgence, etc. Tout ça pour accoucher d'une souris.

> Au vote, la prise en considération de cette requête est acceptée par 50 voix contre 46. Il y a 9 abstentions.

> La majorité qualifiée n'étant pas atteinte, la requête est rejetée.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte). *Total: 50*.

Ont voté contre:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 46*.

Se sont abstenus:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Pierre (VE,PS/SP), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 9*.

—

Motion 2023-GC-202
Modification des articles 153 al. 1 LGC et 13 al. 1 LJ

Auteur-s:	**Commission de justice**
Représentant-e du gouvernement:	**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Dépôt:	**06.09.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4024)*
Développement:	**06.09.2023** *(BGC octobre 2023, p. 4024)*
Réponse Conseil d'Etat/Bureau:	**10.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5928/5930)*

Prise en considération

Morel Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'interviens en ma qualité de président de la Commission de justice, qui a déposé la présente motion.

Comme vous le savez, le système légal actuel prévoit que les juges, y compris les assesseurs, sont élus au scrutin uninominal. Or, l'expérience démontre que le Grand Conseil se voit parfois contraint, lors d'une même session, de multiplier les scrutins alors qu'il s'agit d'élire plusieurs personnes appelées à exercer la même fonction au sein d'une même autorité. En mars 2022 par exemple, nous avons procédé à l'élection de quatre assesseurs au Tribunal de la Sarine et de six autres au Tribunal de la Gruyère. Pas moins de dix scrutins ont ainsi dû être organisés.

Aussi, afin de gagner en efficacité et en temps, la Commission de justice propose de modifier l'article 153 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil et l'article 13 al. 1 de la loi sur la justice, pour permettre d'élire les assesseurs au scrutin de liste lorsqu'il y a plusieurs postes à repourvoir au sein d'une même autorité.

Outre un gain d'efficacité et de temps, cette façon de faire apportera également de la clarté. En effet, un scrutin n'étant généralement pas dépouillé avant le lancement d'un autre, son résultat demeure inconnu aux députés qui pourraient être tentés de voter à plusieurs reprises pour la candidature qu'ils privilégient. On a vu hier que pour éviter notamment ceci, il a fallu dépouiller les résultats d'une première élection avant de passer à l'autre, ce qui complique tout de même le système. En procédant par scrutin de liste, il sera pallié à cet inconvénient.

Je ne saurais terminer sans rappeler, comme l'a fait M^{me} la Présidente, que cette motion est soutenue non seulement par le Conseil d'Etat et le Conseil de la magistrature, mais également par le Bureau du Grand Conseil, qui a d'ailleurs soufflé l'idée de cette motion à la Commission de justice.

En conclusion, pour gagner en efficacité et en intelligibilité, la Commission de justice vous remercie d'accepter cette motion.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Etant donné qu'il s'agit d'un processus interne au Grand Conseil, malgré une modification de loi, le Conseil d'Etat n'a pas d'objection particulière par rapport à cette modification.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 82 voix contre 3. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod

Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 82*.

Ont voté contre:

Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP). *Total: 3*.

> Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

—

Motion 2023-GC-31
Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal

Auteur-s:	**Chardonnens Jean-Daniel** *(UDC/SVP, BR)* **Clément Christian** *(Le Centre/Die Mitte, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Dépôt:	**09.02.2023** *(BGC mars 2023, p. 937)*
Développement:	**09.02.2023** *(BGC mars 2023, p. 937)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**03.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5861)*

Prise en considération

Chardonnens Jean-Daniel *(UDC/SVP, BR).* Mes liens d'intérêts: je suis l'un des auteurs de la motion et propriétaire de divers bâtiments.

En préambule, il est utile de préciser que notre motion n'a pas pour but une libéralisation pure et simple du service de ramonage, puisque, comme indiqué dans l'intitulé, nous la voulons encadrée. Nous devons bien sûr maintenir une obligation de contrôle périodique, mais, par contre, ces contrôles doivent être adaptés selon le type d'installation. La sécurité, mais aussi la lutte contre la pollution, restent une priorité. Ces contrôles seraient réalisés par des entreprises qualifiées, bénéficiant d'une licence par exemple.

Nous souhaitons également que la profession puisse se diversifier ouvertement, sans entraves régionales, et ainsi se préparer à une libéralisation qui nous semble inéluctable. Si nous attendons, nos entreprises locales seront confrontées à d'autres entreprises qui sont déjà implantées et aguerries, puisque de nombreux cantons ont déjà fait le pas de la libéralisation. A noter que ces cantons n'ont pas constaté d'augmentation de la sinistralité résultant de la libéralisation du marché.

Pour ce faire, notre motion a pour but de modifier la loi sur l'assurance immobilière, afin de supprimer les concessions pour le ramonage et les tarifs réglementés, ce qui permettrait aux entreprises de suivre l'évolution des techniques de construction, de se préparer à une baisse de volume d'affaires, mais aussi aux propriétaires de choisir à qui ils veulent confier ce contrôle.

Aujourd'hui, les ramoneurs du canton bénéficient d'une situation de monopole. Un renouvellement des concessions doit intervenir pour la nouvelle période qui doit commencer en 2025. C'est pour cette raison que nous venons aujourd'hui avec cette motion. On compte encore treize concessions, mais cette tendance est à la baisse.

Les sinistres dus à une obstruction d'un canal de fumée sont aussi nettement à la baisse. On compte moins d'une trentaine de cas par année pour moins de 2% des dommages financiers causés par le feu. L'évolution des techniques de la construction, le remplacement des moyens de chauffage fossiles en sont, bien évidemment, la raison. Cette tendance va encore s'accélérer rapidement dans le futur. En 2022, seules quinze installations à mazout ou à gaz et septante-neuf installations à bois ont été mises en service. A noter que ce sont souvent des poêles d'agrément qui ne sont que très peu utilisés ou alors de grosses installations qui doivent faire l'objet d'une formation spécifique pour l'entretien et le contrôle. *A contrario*, les

renouvellements de systèmes ont contribué à supprimer 1369 installations dont le canal est à entretenir et à contrôler. Compte tenu de ce qui précède, on ne peut que constater que le volume de travail va continuer à diminuer, ce qui rend l'avenir du métier plus qu'incertain.

La libéralisation du marché permettrait d'étendre l'activité des entreprises, afin de les rendre pérennes. Les ramoneurs doivent donc se diversifier. Certains veulent se donner un avenir et se préparer à cette libéralisation avant que notre dernier voisin, Vaud, ne l'ait également faite. D'autres préfèrent peut-être attendre que l'Etat augmente les tarifs, afin de s'assurer des revenus indispensables à leur survie. A noter qu'au sein même de la profession, l'opposition à notre motion n'est plus aussi vive que ce que vous avez pu lire. Par conséquent, faut-il maintenir nos professionnels dans une zone de confort et donc de monopole? Faut-il attendre une libéralisation future, qui sera inéluctable et qui rendra la transition plus difficile? Ou bien faut-il, dès maintenant, créer les conditions-cadre pour que le métier de ramoneur se réinvente?

Pour terminer, à ceux qui craignent une augmentation des tarifs, il faut savoir que les tarifs ont augmenté au 1er septembre dernier – une adaptation sans doute légitime. De plus, avec la forte réduction du nombre de chaudières, les ramoneurs ne peuvent plus aller de sonnette en sonnette. Les distances entre les chaudières s'éloignent toujours plus et cela va, de toute manière, impacter le prix à moyen terme.

Chères et chers collègues, je vous invite vivement à accepter notre motion.

Tritten Sophie *(VEA/GB, SC).* Un système bon marché, efficace et efficient: c'est ce dont on parle avec les concessions de ramonage. Actuellement, le coût d'un contrôle est plutôt avantageux pour les propriétaires: on parle de 88 francs de l'heure.

Il est vrai que le nombre d'installations au mazout tend à diminuer, et c'est une heureuse nouvelle pour le climat. Mais les compétences professionnelles des ramoneurs ne se limitent pas aux conduits de cheminée. Ils effectuent également le nettoyage des chauffages à distance ainsi que d'autres installations à combustion qui produisent des gaz et de la vapeur d'eau. Ces dernières, selon les instructions des constructeurs, requièrent aussi un entretien annuel.

Le Conseil d'Etat le dit dans sa réponse à la motion, les contrôles effectués par les ramoneurs atteignent l'objectif de limitation de la sinistralité. Leur rôle s'inscrit non seulement dans le cadre de la prévention des incendies, mais aussi dans le contrôle des normes de protection de l'air, et ce, depuis trente-cinq ans sur mandat du Service de l'énergie. On comprend dès lors mal la motivation à supprimer les concessions pour une libéralisation dite "encadrée" du marché, sachant que cela coûtera plus cher aux propriétaires, selon la réponse du Conseil d'Etat, qui mentionne des hausses de minimum 10% et jusqu'à 30% observées dans le cas le plus extrême.

L'obligation de contrôle va demeurer tant pour ce qui concerne la protection contre les incendies que la pollution de l'air, mais il faudra trouver de nouvelles modalités pour y procéder. C'est sans doute sur ce dernier aspect qu'il est difficile de comprendre la démarche des motionnaires. Pourquoi s'infliger la tâche de réinventer un système qui satisfait l'intérêt général? Un propriétaire qui aurait des motifs d'insatisfaction à formuler à l'encontre du ramoneur actif dans son secteur peut se plaindre auprès de l'Association des maîtres ramoneurs qui a pour rôle de concilier les deux parties. En cas d'échec de la conciliation, l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) peut prescrire le ramonage par une autre entreprise que celle titulaire de la concession. Le système actuel prévoit donc déjà des modalités claires en cas de mésentente entre un propriétaire et des professionnels du ramonage.

Toujours dans sa réponse, le Conseil d'Etat dit qu'il conviendra, en cas de libéralisation encadrée, de déterminer l'organisation permettant d'assumer les surveillances, respectivement de délivrer les autorisations aux ramoneurs ou aux tiers qualifiés pour effectuer ces tâches – avec des coûts dont on peine encore à voir le détail pour le canton, les communes et les propriétaires. Autrement dit, il faudra mettre en route un nouveau processus, dont on craint déjà, selon le propos du Conseil d'Etat, qu'il puisse ne plus être aussi efficace parce que la systématique des contrôles pourrait être mise à mal. Là encore, difficile de trouver un bénéfice à cette libéralisation. Recréer tout un système pour remplacer une prestation d'intérêt public remplie à satisfaction pour un coût modeste, où est l'intérêt?

Et qu'en sera-t-il du niveau de formation? Actuellement, les apprentis travaillent avec et sous la responsabilité du maître ramoneur ou d'un employé titulaire du certificat fédéral de capacité (CFC). Tous les apprentis ne bénéficient pas d'un tel encadrement, exclusivement assuré par du personnel qualifié.

Autre argument: les maîtres ramoneurs de Berne et Neuchâtel qui ont sollicité la libéralisation avaient une mésentente avec les autorités cantonales. Les maîtres ramoneurs fribourgeois nous ont fait savoir qu'ils ont une excellente et régulière collaboration avec leurs partenaires, que ce soit l'ECAB ou le Service de l'environnement.

Pour ces motifs, le groupe VERT·E·S et allié·e·s, dans sa grande majorité, rejettera la motion.

Bortoluzzi Flavio *(UDC/SVP, LA).* Je parle au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et n'ai aucun lien d'intérêts avec cet objet.

Diese Motion unserer beiden Kollegen Clément und Jean-Daniel Chardonnens mit dem Ziel der Liberalisierung der Kaminreinigungen bei uns im Kanton haben wir mit Interesse gelesen und die Antwort des Staatsrates zur Kenntnis genommen.

Darin erläutert dieser klar die Vorgehensweise bei einer Liberalisierung und nennt die Punkte, die bei einer Umsetzung berücksichtigt werden sollen. Der Titel "kontrollierte Liberalisierung" ist also tatsächlich die richtige Bezeichnung - die Motionäre und der Staatsrat sind sich einig. Die zu beachtenden Punkte sind vor allem die Sicherheit im Brandschutz, entsprechend regelmässige Kontrollen der Heizungsanlagen und natürlich die Luftreinhalteverordnung.

Unsere Fraktion ist in dieser Sache geteilter Meinung. Unsere internen Kritiker einer möglichen Liberalisierung befürchten vor allem Rückschritte bei der Verhütung von Brandfällen, also bei der Sicherheit. Auch werden eine mögliche Preissteigerung und allfälliger Qualitätsverlust insgesamt befürchtet. Die Unterstützer dieser Motion, zu denen ich gehöre, finden, dass die Liberalisierung gerechtfertigt ist, und auch hier verweisen wir auf die abschliessend positive Antwort des Staatsrates. Persönlich bin ich der Meinung: Deser alte Zopf gehört abgeschnitten.

Ein Argument, welches mich zur Unterstützung dieser Motion motiviert - und es würde mich freuen, wenn Sie es mir gleichtun würden, verehrte Kolleginnen und Kollegen -, ist eben die kontrollierte Befreiung aus der Konzession. Es ist keine Hauruckübung vorgesehen. Diese Befreiung erlaubt es dem Unternehmen, aktiv neue Geschäftsfelder zu erarbeiten - und zwar solche, die wir uns hier in der Theorie nicht ausdenken - und durch Innovation und Qualität den Kundenstamm zu erweitern. Und es erlaubt auch kritischen Kunden, denn diese gibt es überall, wo es Dienstleistungen gibt, neue Angebote auszuprobieren und neue Handwerker zu sich nach Hause zu bestellen. Das wiederum fördert Innovation und Qualität.

Neben dem Zauberwort Innovation gilt es auch, die Lehrlingsausbildung hervorzuheben. Die Liberalisierung ermöglicht es den Unternehmen, moderne und nachhaltige Bildungsplätze auf dem Markt anzubieten. Für Nachwuchs wäre dank eines Öffnens des Marktes gesorgt.

Zamofing Dominique *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'annonce mes liens d'intérêts: je suis membre du conseil d'administration de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB). Je m'exprime au nom du groupe Le Centre.

Pour certains députés de notre groupe, ce monopole n'est plus pleinement justifié. Plusieurs cantons ont libéralisé les concessions de ramonage, sans augmentation de la sinistralité. Les installations de chauffage à mazout et à gaz sont en très forte diminution, et c'est peut-être une opportunité pour certains de se diversifier. Il n'y a pas lieu de profiter d'une situation de monopole pour imposer d'autres prestations. Les cantons voisins libéralisent, alors pourquoi pas Fribourg? C'est la version de la minorité du groupe.

Pour d'autres, la libéralisation n'est pas synonyme de baisse de tarifs, puisque dans les cantons libéralisés, les tarifs ont augmenté de 10 à 30%. Les régions périphériques et les propriétaires isolés risquent d'être prétérités, car moins attractifs, et leurs tarifs vont probablement augmenter. Pourquoi changer un système qui fonctionne très bien et à satisfaction de la majorité des propriétaires?

Se pose la question du contrôle des chauffages selon la protection de l'air: qui va s'en occuper? Un service cantonal ou les communes, comme dans les cantons libéralisés? Dans tous les cas, cela ne doit pas être une tâche supplémentaire pour les communes. Si le canton avait donné la garantie que le Service de l'environnement ne refile pas la patate chaude aux communes, peut-être que certains auraient changé d'avis.

Dans sa réponse, le Gouvernement est favorable à la libéralisation, mais du bout des lèvres si l'on se réfère à la longue liste des inconvénients et des risques de la libéralisation. Il y a de nombreuses questions et mesures à mettre en place pour une libéralisation qui n'est finalement qu'encadrée pour maintenir certaines obligations.

Sur ces considérations, notre groupe va refuser cette motion, mais d'une courte majorité.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Le terme "libéral" fait partie de l'ADN des valeurs de notre groupe et c'est sous cet angle que nous avons analysé avec intérêt la motion de nos collègues Clément et Chardonnens.

La question fondamentale que l'on doit se poser: y a-t-il encore un intérêt à maintenir des concessions en matière de ramonage à des tarifs réglementés?

C'est d'abord sous l'angle de la sécurité des biens immobiliers que nous avons analysé cette motion. La libéralisation, à notre avis, ne doit pas nuire à la sécurité des bâtiments disposant de canaux d'évacuation de fumée ou d'autres systèmes de chauffage à mazout. Elle doit être accompagnée de bases légales et de règles claires, afin de maintenir des contrôles réguliers de ces installations.

Dans un autre domaine, la sécurité des installations électriques est fixée dans l'ordonnance sur les installations électriques à basse tension (OIBT), obligeant les propriétaires d'immeubles, lors de transformations ou à intervalles réguliers, de faire contrôler leurs installations. C'est d'ailleurs le Groupe E qui lance les demandes de contrôle. Pour ce faire, des professionnels

du domaine sont agréés pour faire les contrôles obligatoires et définissent les mesures correctives, si nécessaires. Dans ce cas, il n'y a aucun monopole garantissant à des PME un marché unique.

Il faut encore relever que dans le cas de la transition énergétique, les systèmes de chauffage nécessitant des conduits pour l'évacuation des fumées vont fortement diminuer ces prochaines années. Les concessions actuelles ne pourront de toute façon pas être garanties à moyen terme.

Enfin, d'autres cantons ont déjà libéralisés le marché du ramonage sans constatation d'une augmentation des sinistres en lien avec les feux de cheminée.

Aux entreprises de ramonage, nous conseillons d'anticiper les changements qui pourraient intervenir à moyen terme pour leurs activités. D'autres PME ont dû revoir leurs modèles d'affaires avant eux. Je pense aux entreprises qui développaient les films des photographes amateurs lorsque la technologie est passée au numérique. Plus près de nous, de nombreuses PME qui construisaient dans notre canton bon an mal an des villas ont dû trouver d'autres débouchés avec la raréfaction des terrains constructibles.

Après avoir pesé les avantages et les inconvénients de cette libéralisation, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux soutiendra, à une large majorité, la motion pour une libéralisation du marché de ramonage dans notre canton.

Glasson Benoît *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je m'exprime à titre personnel et je possède une chaudière à bois.

Les motionnaires demandent la suppression des concessions de ramonage et des tarifs réglementés. Il faut savoir que la majorité des cantons ayant supprimé le monopole ont maintenu l'obligation de contrôle, afin de garantir la sécurité au feu et de l'air, chose qui n'est pas précisée dans cette motion, ni dans la réponse du Conseil d'Etat.

Dans un premier temps, en tant que membre du PLR, l'affaire me séduit. Mais, après réflexion et discussion avec des ramoneurs, les arguments en faveur d'un changement ne me persuadent pas de modifier ce système qui fonctionne bien.

Dans les cantons qui ont libéralisé le ramonage, l'entente n'était pas bonne entre les ramoneurs et l'Etat, ce qui n'est pas le cas à Fribourg. Les avantages que le Conseil d'Etat avance pour garantir la pérennité des entreprises de ramonage en se diversifiant peuvent aussi s'adapter au système actuel.

Cependant, une hausse des prix serait certaine. Le travail administratif des ramoneurs – remplir des offres, des confirmations de commandes ainsi que le démarchage – devrait bien être rémunéré. L'organisation des contrôles par le Service de l'environnement (SEn) ne sera pas aussi efficace que si elle est organisée, comme actuellement, par les entreprises et aura donc un coût supplémentaire. Preuve en est que, aujourd'hui déjà, le contrôle de l'air est assuré par le SEn. Pour ma chaudière à bois, ce dernier me coûte 270 francs par contrôle, contre à peine 200 francs pour le ramonage, organisé par le ramoneur lui-même.

Une baisse de sécurité est inévitable. Le ramoneur ne dénoncera pas forcément une installation défectueuse au risque de perdre le client.

Le système parfait n'existe pas. Mais celui en place laisse vivre l'entreprise de ramonage et avantage le citoyen, qui ne se soucie de rien. Le ramoneur organise lui-même son passage régulier pour l'entretien du dispositif de chauffage.

Alors, mon côté conservateur me dit de ne rien changer et je vous prie d'en faire de même *(rires)*.

Jaquier Armand *(PS/SP, GL).* Je n'ai pas de liens d'intérêts directs avec cet objet. Toutefois, j'ai accompagné le groupement des ouvriers ramoneurs pendant de nombreuses années et j'ai deux cheminées dans mon bâtiment.

La prise de position du Conseil d'Etat, en lisant entre les lignes, me fait dire: "Oui, mais non."

Première chose: on n'est pas dans une situation de monopole, mais bien dans une situation où on donne des concessions à des acteurs. Il y a treize petites entreprises qui font ce travail.

On propose de libéraliser et d'encadrer. On a un système qui roule, qui fonctionne avec des règles connues de chacun et des coûts maîtrisés. La proposition aura pour conséquence qu'il va falloir faire de nouvelles lois, de nouvelles règles, donner de nouveaux mandats, mais tout ça, avec un travail supplémentaire et considérable.

On parle de devoir donner des tâches à des communes, qui n'en veulent pas. On ne sait pas exactement qui va faire quoi. Et ça postule que ceux qui font le travail aujourd'hui ne savent pas le faire. Pour moi, c'est faux. Aujourd'hui, les ramoneurs évoluent tous les jours, apprennent, se modernisent et sont capables de traiter l'évolution des chaudières et l'évolution de la technique, aussi bien en ce qui concerne la qualité de l'air que la qualité de combustion.

On nous dit: "Il n'y a pas d'augmentation de sinistralité." Peut-être. Mais, quand le propriétaire peu argenté, qu'il soit dans un bâtiment dans un bourg ou au fin fond d'une campagne, devra faire venir le contrôleur, il renoncera certainement, parce qu'il sait très bien que ça générera des travaux, des travaux lourds. Donc, pour moi, le fait que la responsabilité revienne

au propriétaire aura pour conséquence que, pour les moins argentés, eh bien, ils omettront de faire les contrôles, ce qui augmentera les risques.

De plus, on parle de coûts maîtrisés. Le rapport nous dit que ça augmente jusqu'à 30% quand on libéralise – ce qui est, pour moi, considérable. D'autre part, celui qui a un bien très éloigné payera beaucoup plus cher son ramonage, tout simplement parce que le déplacement coûtera plus cher.

On nous dit que la majorité des cantons passe à la libéralisation. En lisant le rapport, je n'ai pas vu que c'était la majorité. Quelques cantons sont passés à un système libéralisé.

Et on fait fi des conditions de travail. Aujourd'hui, les ramoneurs ont une convention collective, qui, bon gré, mal gré, régulièrement, se voit amender avec des nouveaux salaires, notamment. Qu'en sera-t-il dans le futur? La réponse n'en parle pas et les motionnaires non plus. Donc, est-ce qu'on doit craindre que cette libéralisation se fasse aux dépens des salariés? En ce qui me concerne, oui.

Pour moi, il s'agit très clairement d'une fausse bonne idée qui part de principes et de préceptes qui ne sont plus d'actualité.

Le groupe socialiste, dans sa majorité, refusera cette motion.

Galley Nicolas *(UDC/SVP, SC).* Je m'exprime au nom d'un demi-groupe de l'Union démocratique du centre qui n'a pas su être convaincu par cette motion.

Cela a été dit par plusieurs de mes préopinants: actuellement, on a un système qui marche. Donc, finalement, pourquoi changer un système qui fonctionne?

Notre principale préoccupation, c'est l'aspect de la sécurité. Aujourd'hui, vous n'avez quasiment rien à faire. Un beau jour, votre ramoneur attitré vient sonner ou vous lance un coup de fil pour prendre un rendez-vous et, dans la foulée, l'installation de votre domicile sera contrôlée et nettoyée. Le jour où on n'est plus sur ce système-là, mais que le système sera libéralisé, ce sera plutôt, je pense, au propriétaire de faire la démarche de contacter un ramoneur pour venir faire le nettoyage des installations. A l'heure où chaque ménage tente d'économiser le moindre franc, il y a fort à parier que le poste ramonage risque de passer à la trappe. Peut-être une première année et finalement, on se rend compte que ça ne va si mal, donc peut-être encore une deuxième année, jusqu'au beau jour où ce sont les pompiers qui viendront sonner à votre porte parce que vous avez le feu qui sort de votre cheminée. Par rapport à ça, on peut lire dans la réponse du Conseil d'Etat que, dans les cantons qui ont déjà libéralisé, il n'y aurait pas plus de problèmes que ça. Je n'ai pas envie d'attendre de voir le résultat du canton de Fribourg pour savoir s'il y a une hausse de la sinistralité ou pas.

On le lit également dans la réponse du Conseil d'Etat: à l'heure actuelle, et c'est vrai, on a de plus en plus d'installations qui disparaissent. Par contre, *a contrario*, si vous contactez un fumiste pour venir vous poser un poêle, ou quelque chose du genre, pour agrémenter ou pour compléter votre système de pompe à chaleur, vous avez une liste d'attente qui est longue de plusieurs mois. Ce qui veut bien dire qu'à l'heure actuelle, de nombreux ménages remettent des chaudières à bois ou des poêles ou des choses comme ça et toutes ces installations devront aussi être contrôlées. Donc, d'un côté on a une diminution, mais de l'autre, on a quand même une augmentation.

Par rapport à tous ces points, pour nous, l'aspect de sécurité reste primordial dans le travail des ramoneurs. Raison pour laquelle la moitié du groupe de l'Union démocratique du centre, que je représente, vous recommande de rejeter cette motion.

Lepori Sandra *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je parle en mon nom, mais je me fais surtout la porte-parole des maîtres ramoneurs de ce canton, puisqu'on ne leur a pas demandé leur avis.

Chez moi, comme chez mon collègue Glasson, un maître ramoneur est venu pour en discuter, se disant qu'il avait quand même son mot à dire. Et je dois avouer que ses propos m'ont convaincue. Alors, leur grande majorité est, effectivement, contre la motion. Le système actuel fonctionne. Les coûts augmenteraient si on libéralisait ce système. En plus des autres arguments qui ont déjà été entendus, je ne vais pas les répéter. Mais, voilà, c'était pour le dire: les maîtres ramoneurs sont contre cette motion et ce sont quand même les premiers à écouter dans cette affaire.

Et puis, en tant que simple utilisatrice – parce que chez moi, il y a une pompe à chaleur, mais aussi un poêle à bois –, je suis bien contente quand il vient sonner pour faire son contrôle. Parce que je dois avouer que, je pense, je prendrais du retard, j'oublierais... Voilà, donc, au moins ça, on est sûr que c'est bien fait et qu'il n'y a pas de risque d'incendie quand c'est géré par les maîtres ramoneurs.

Bürdel Daniel *(Le Centre/Die Mitte, SE).* Meine Interessenbindungen: Ich bin stellvertretender Direktor des Freiburger Arbeitgeberverbandes, der für die Verwaltung des Kaminfegermeisterverbandes mandatiert ist.

Der Verband der Freiburger Kaminfegermeister hat eine lange Tradition und kann bald sein 90-jähriges Bestehen feiern. Das Berufsbild des Kaminfegers ist aus mehrfacher Hinsicht speziell. Zum einen wird eine Dienstleistung erbracht, die seit

Längerem dafür sorgt, dass die Sicherheit der Gebäude und Heizanlagen gewährleistet ist uns so Brände verhindert werden. Zum anderen müssen die Kaminfeger gute Kenntnisse über mehrere Heizsysteme mitbringen, was ihnen erlaubt, Gefahren und Sicherheitsrisiken richtig einzuschätzen. Diese Erkenntnisse nutzen sie für die Beratung der Kunden und informieren ebenfalls die zuständigen Ämter über die Sicherheitssituationen der Gebäude und Anlagen.

Die Grundsatzfrage, die sich uns stellt bei der Behandlung dieser Motion, ist, ob wirklich der Bedarf besteht, dass aktuell gut funktionierende System zu überarbeiten und ob allfällige Vorteile eines Systemwechsels überwiegen. Wieso wurde überhaupt ein Konzessionsmodell geschaffen? Der Staat hat für die öffentliche Sicherheit zu sorgen. Aus diesem Grund sind gewisse grundlegende Tätigkeiten nicht dem freien Markt übertragen. Eines der Beispiele ist die Brandbekämpfung durch die Feuerwehr oder andere Berufe und Tätigkeiten, die die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger garantieren. Die Kaminfeger nehmen ebenfalls eine wichtige Dienstleistung wahr, die dem öffentlichen Interesse dient, nämlich den Brandschutz. Zwar kennen wir heute viele Normen und Vorschriften, die mithelfen, Brände zu verhindern, doch auch heute ist es wichtig, dass alle Hauseigentümer mit regelmässigen Kontrollen ihrer Anlagen die allgemeine Sicherheit garantieren. Die Kaminfeger haben heute vom Kanton ein Pflichtmandat, bei allen Anlagen in regelmässigen Abständen Verschmutzungskontrollen durchzuführen und die Brandschutzvorschriften für thermische Anlagen zu kontrollieren. Gewisse Anpassungen und Vereinfachungen unter der Berücksichtigung des Stands der Technik sind laufend vorzunehmen.

Wenn wir das liberalisierte System wählen, ist jedoch die regelmässige Kontrolle der Anlagen nicht mehr klar einem Akteur zugewiesen und somit nicht mehr gleich wie heute garantiert. Zudem wird der Kontroll- und Verwaltungsaufwand beim Amt für Umwelt stark ansteigen, da dies nicht mehr an die für eine Region verantwortlichen Kaminfeger delegiert werden kann. Ein weiterer Punkt, der berücksichtigt werden muss, sind die Auswirkungen des Systemwechsels auf die Tarifstruktur. Kann in einem liberalisierten System weiterhin garantiert werden, dass die Tarife im ganzen Kantonsgebiet einheitlich sind? Ich nehme das Beispiel meiner Gemeinde, wo wir zahlreiche Alphütten haben, die mit Holzheizungen funktionieren. Die Anfahrtswege sind weit und lang. Mit dem heutigen System sind jedoch gleichwertige Dienstleistungen zu einheitlichen Tarifen garantiert. In mehreren Kantonen hat sich gezeigt, dass die Tarife in einem liberalisierten System erhöht wurden und dass sich die Abdeckung in Randregionen verschlechtert hat.

Aus diesen Gründen bin ich trotz meiner grundsätzlich liberalen Wirtschaftsansicht für eine Beibehaltung des aktuellen Systems in diesem Sektor, der hauptsächlich eine gesetzlich vorgeschriebene Sicherheitsdienstleistung zu erbringen hat. Es lohnt sich also, auch weiterhin eine kontrollierte Vergabe der Kaminreinigungskonzessionen beizubehalten, weil die Sicherheit und der Brandschutz der Gebäude und Heizanlagen beim aktuellen System gewährleistet bleiben und es weiterhin klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gibt und auch weniger Bürokratie - und weil die Dienstleistung auch weiterhin in allen Regionen zu einheitlichen Tarifen garantiert bleibt.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, die Motion abzulehnen.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Mes liens d'intérêts: en tant que propriétaire et/ou peut-être locataire comme vous toutes et tous, nous sommes concernés par le travail des ramoneurs.

Il a été dit dans ce Parlement que le système était bon marché et efficace. Alors, pourquoi changer quelque chose qui fonctionne bien? Je fais, moi aussi, mien cet adage. Je ne vais pas vous parler du travail du ramonage, ni de la partie technique du chauffage – qui a été mon métier pendant de nombreuses années –, ni de la sécurité. Je veux m'arrêter un tout petit instant sur un volet purement économique.

En tant qu'ancien chef d'entreprise, il ne faut jamais négliger et sous-estimer le temps nécessaire à un patron pour aller vers ses clients et faire des offres pour vendre ses prestations. C'est beaucoup de temps, beaucoup de temps reporté sur les frais généraux et, bien entendu, sur le coût de travail, donc sur la facture. Et cette facture, bien entendu, sera plus chère. Elle sera adressée au propriétaire, aux régies, et reportée, évidemment, sur celui qui paie le loyer à la fin. Donc, une part des locataires également.

Il ne faut pas non plus sous-estimer les déplacements pour les régions périphériques. Aujourd'hui, s'il faut se bagarrer pour aller décrocher un travail, il ne faut jamais sous-estimer le temps de déplacement. Aujourd'hui, on a un système économique solidaire, qui fonctionne au fait que le tarif est le même pour une maison proche que pour une maison plus éloignée. Ce côté-là, ce volet économique et solidaire, tomberait dès lors que nous libéraliserions le marché.

Au début des années 2000, dans ce Parlement, j'avais présidé une commission parlementaire – c'était ma première présidence – et on traitait justement des cantonnements dans les ramonages. En tant que chef d'entreprise, j'avais dit qu'il fallait arrêter ce marché cloisonné et l'ouvrir à la libre concurrence. Mais, finalement, lorsqu'on avait étudié ces dossiers et qu'on était allé voir dans les cantons qui avaient libéralisé le marché du ramonage, nous nous étions vite aperçus que le prix avait augmenté de façon très importante – de plus de 50 à 60 % selon les cantons – parce qu'on avait augmenté les frais généraux.

Alors, pourquoi libéraliser un marché quand on sait qu'on va payer plus cher une prestation qui sera moins bonne? C'est sur ces considérations que je vais voter non à cette motion et je vous recommande d'en faire de même.

Dafflon Hubert *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'interviens à titre purement personnel.

Le collègue Zamofing l'a dit tout à l'heure, notre groupe est extrêmement partagé.

Personnellement, j'ai le même chauffage que M^me^ Lepori, donc poêle à bois et sonde géothermique. Et puis, j'ai le même habit que le collègue Benoît Glasson: sur les bords conservateur.

J'ai envie de vous dire ceci: le rôle du Parlement c'est de légiférer quand il y a nécessité de légiférer. En général, on légifère pour protéger les plus faibles ou faire en sorte, lorsqu'il y a un problème de société, de trouver une solution à ce problème de société.

Cela fait trente-deux ans que j'ai une maison à Grolley, trente-deux ans que je suis à 96% en renouvelables et trente-deux ans que le ramoneur vient régulièrement. Il me contacte par un petit SMS, il passe, il fait son travail – une heure et demie –, on discute, il me dit deux, trois remarques, c'est tout à fait agréable, c'est professionnel, ça fonctionne, il me donne directement la facture et je lui paie le plus rapidement possible et le prix me semble extrêmement correct.

Je n'arrive pas à comprendre pour quelles raisons on doit aujourd'hui légiférer alors qu'on a un non-problème et qu'on a un fonctionnement qui est parfait de nos ramoneurs fribourgeois. Je pense que c'est le moment de se concentrer sur d'autres problèmes de société. Mais, en tout cas, moi, à titre personnel, c'est clair, je n'ai pas besoin d'entrer en matière sur un tel changement partant du principe que l'état actuel est performant, il fonctionne bien, ça fait trente-deux ans que ça marche très bien dans mon cas personnel. Et, paradoxalement, j'ai été actif pendant quinze ans dans la commune de Grolley – j'ai été aussi syndic –, et on ne m'a jamais fait une quelconque remarque sur le ramoneur ne faisant pas son travail.

Donc, je voterai clairement non tout à l'heure et je vous recommande d'en faire autant. Ne changeons pas ce qui marche bien!

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Le bonheur est parfois dans le pré, mais est-il toujours dans la cheminée?

Tous les ans, chaque maître ramoneur perd 100 clients! D'ici à cinq ans, chaque ramoneur aura perdu un quart de ses activités. C'est la vie. Les activités de ramoneur vont se raréfier rapidement comme jadis les activités des maréchaux-ferrants.

Le monopole des ramoneurs n'a plus aucune raison d'être d'un point de vue technique et sécuritaire. Les cantons libéralisés le prouvent. Mais pourquoi changer un système qui semble fonctionner? Pour répondre à mon collègue Dafflon, tout simplement parce que c'est tout le système qui part en fumée. Le métier de ramoneur, tel que nous le connaissons, est mort. Il ne restera que quelques chaudières à bois et cheminées de salon. Comment accompagner au mieux cette transition?

Un ramoneur peut s'occuper de l'entretien du brûleur en même temps que du ramonage et ainsi éviter une visite inutile, entretenir le circuit frigorifique de la pompe à chaleur ou nettoyer les panneaux solaires en même temps que le ramonage de la cheminée. Il s'agit de diversification, de synergies, dont le client et le ramoneur sont bénéficiaires. Les ramoneurs peuvent-ils aujourd'hui le faire de manière efficace? Non. Des activités annexes sont tolérées pour autant qu'elles se fassent dans une société distincte. Monopole et concurrence loyale ne font pas bon ménage.

L'avenir du métier de ramoneur n'est plus un métier de sécurité, mais un métier d'entretien multidomaine ainsi que de conseiller en énergie. Face à ce changement, les citoyens ont le droit d'avoir le libre choix de l'interlocuteur à qui ils font confiance et avec qui ils souhaitent traiter.

Le monopole actuel est un archaïsme supprimé non pas par un ou deux cantons, mais par les deux tiers des cantons et nous serons bientôt entourés par des cantons libéralisés. Berne et Neuchâtel l'ont décidé, des réflexions démarrent sur Vaud. J'aurais pu vous lire les bulletins des Grands Conseils de Lucerne, Nidwald, Argovie, Tessin ou Neuchâtel ou d'autres, mais vais m'arrêter sur un extrait du Grand Conseil bernois du 13 septembre 2016: "Même l'Association bernoise des ramoneurs, qui s'était opposée avec véhémence il y a peu encore à la levée du monopole, a reconnu qu'il était temps de changer et demande elle-même une libéralisation de la profession. Au sein de l'Association, le libre choix du ramoneur a même fait l'unanimité." Donc, au final, le Grand Conseil bernois a voté la fin du monopole avec 129 voix contre 4 et 2 abstentions et l'applique depuis 2021.

Ich habe auch mit einem jungen Kaminfeger aus dem Kanton Bern Kontakt aufgenommen, und er hat mir Folgendes gesagt:

"Grundsätzlich sehen wir die Liberalisierung positiv. Da unser Beruf stark im Wandel ist und wir neue Geschäftsfelder suchen müssen, ist das Handeln in einem liberalisierten Markt aus unserer Sicht einfacher. Was wir auch gut feststellen konnten, ist, dass die wenigsten Kunden gewechselt haben, sofern sie mit der Leistung zufrieden waren. Die meisten sind froh, dass sich jemand um ihre Heizung kümmert und sie nicht einen zu grossen Aufwand haben. Auch der Fakt, dass der Eigentümer nun für die ordentliche Wartung seiner Heizung verantwortlich ist, ist für uns eine grosse Entlastung."

Donc, si le service est bien fait, les clients restent; s'ils ne sont pas satisfaits, ils partent. C'est comme ça. Si vous vous êtes contents de votre ramoneur, rien ne va changer. Mais pensez à ceux qui le sont moins, par exemple dans la Broye.

Mesdames et Messieurs, cela nous prouve que la suppression du monopole n'est ni une lubie, ni une question de gauche-droite, de libéralisme et de conservatisme, mais une question de réalisme qui concerne autant les ramoneurs que les clients.

Une majorité des ramoneurs fribourgeois avait suivi aveuglément le comité de l'association et était contre cette libéralisation. Mais en un mois, le doute a fait de nouveaux adhérents, car ils n'avaient pas bien compris la teneur, notamment du traitement différencié du ramonage et du contrôle de combustion. Comme pour les collègues bernois et d'ailleurs, la fumée s'est un peu dissipée.

Mais certains ramoneurs préfèrent ne rien changer. L'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) augmentera les tarifs, comme en septembre dernier. Circulez, y'a rien à voir! De plus, *dixit* un ramoneur qui m'a contacté, c'est un faux problème: si j'ai moins de travail, je vais réduire mon nombre d'employés. Donc, le maître garde son job jusqu'à la retraite et tant pis pour les jeunes et moins jeunes employés qui ont fait leur CFC de ramonage.

Les deux tiers des cantons qui sont passé à l'acte ont-ils voulu s'autoflageller et punir des citoyennes et citoyens?

Chers collègues, ce n'est pas en refusant cette motion que vous pourrez freiner la diminution drastique du nombre de cheminées. Le système actuel est mort. Quoi que nous décidions aujourd'hui, les citoyennes et citoyens seront impactés.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. La motion que nous traitons aujourd'hui tend à la modification de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB) et de son règlement d'application, le règlement sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RECAB), afin de supprimer les concessions en matière de ramonage et les tarifs réglementés.

Historiquement, les concessions étaient justifiées sous l'angle de la sécurité-incendie. Actuellement, le canton de Fribourg compte treize concessions et la tendance est négative. Les sinistres causés par un incendie lié à l'obstruction et l'inflammation d'un canal d'évacuation de fumée baissent depuis 2003 pour atteindre désormais une trentaine de cas par année, ce qui représente 2% des dommages causés par le feu. Ce constat est à mettre en lien avec l'évolution de la prévention incendie, le renforcement des normes et des contrôles ainsi que les nouvelles pratiques de construction. Qui plus est, il faut également citer la tendance à remplacer les moyens de chauffage fossiles par des systèmes aux énergies renouvelables.

A noter que la majorité des cantons en Suisse connaît aujourd'hui un marché libéralisé du service de ramonage. Pour citer les cantons qui ont le plus récemment fait ce choix, je mentionne le cas de Bâle-Campagne en 2017, de Berne en 2021, de Thurgovie en 2021 et d'Argovie en 2022. Va suivre encore, justement, le canton de Neuchâtel, qui s'y prépare. A noter aussi que ces cantons, qui ont supprimé le monopole, ont maintenu l'obligation de contrôle et un régime d'autorisation d'exercice du ramonage.

Se fondant sur les nombreux avantages, sans omettre de mettre en avant les mesures qu'il conviendrait d'instituer pour parer aux quelques inconvénients de cette adaptation du marché, le Conseil d'Etat considère qu'une libéralisation comprend de nombreux avantages, mais relève qu'il convient aussi de prendre des mesures particulières pour parer aux risques générés par l'abandon du système monopolistique. Donc, les avantages d'une libéralisation sont:

> pas d'augmentation de la sinistralité constatée dans les cantons qui ont libéralisé le marché;

> les installations en fonction qui nécessitent un ramonage se raréfient, ce qui rend l'avenir du métier incertain. Une libéralisation permettrait une extension des activités de l'entreprise de ramonage, comme cela été dit plusieurs fois;

> certaines entreprises installées sur plusieurs sites seraient favorisées par une libéralisation, qui permettrait de réduire le nombre d'interlocuteurs en attribuant un mandat unique pour l'ensemble des installations à contrôler, sans considération géographique;

> la libéralisation permettrait enfin d'éviter que les entreprises de ramonage du canton de Fribourg se retrouvent exposées à la concurrence des cantons voisins déjà libéralisés.

Il y a aussi, bien sûr, des inconvénients:

> une attention particulière doit être donnée au fait qu'un changement d'organisation ne doit pas conduire à une augmentation de cette sinistralité;

> certains cantons libéralisés ont pu constater une hausse des prix, cela a été dit;

> les ramoneurs effectuent par ce biais également les contrôles des chauffages selon l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair), dont l'exécution incombe aux cantons. Le canton de Fribourg a choisi de déléguer cette tâche aux treize

ramoneurs concessionnés. Or, la libéralisation du marché n'impactera pas l'obligation pour le propriétaire de faire contrôler ses installations, mais il faudra simplement en déterminer l'organisation;

> enfin, on peut craindre que les installations ne soient pas contrôlées aussi systématiquement qu'elles le sont actuellement, en dépit du maintien de l'obligation faite aux propriétaires.

Les mesures à mettre en place en cas de libéralisation dans le domaine de la prévention incendie:

> il faudrait se référer aux recommandations de la faîtière des ramoneurs ou, éventuellement, adopter une directive cantonale, afin d'assurer la fréquence des contrôles et la compétence des ramoneurs;

> l'obligation légale de ramonage par un professionnel doit être maintenue;

> il faudra régler l'organisation de la prévention incendie et les modalités des différents contrôles, notamment la responsabilité du propriétaire ou de l'établissement cantonal;

> il faudra prévoir la possibilité de recourir à un expert en cas d'intervention pour les feux de cheminées complexes;

> dans le domaine de la protection de l'air, il faudra veiller à mettre en place un système de suivi de contrôle des installations.

Le tarif du service de ramonage est aujourd'hui déjà le plus élevé de Suisse romande. Si le tarif n'avait pas été indexé ou d'autres avantages offerts aux ramoneurs, il est probable que la libéralisation aurait été demandée par les ramoneurs eux-mêmes.

Je tiens à préciser que la compétence d'octroi des concessions relève de la seule compétence de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) sur la base de la législation fédérale sur le marché intérieur. Il s'agit d'une mise au concours publique, dont on ne peut préjuger le résultat sur la localisation du ramoneur.

La question à laquelle vous devez répondre aujourd'hui, ce n'est pas tant celle de la libéralisation de ce marché, mais plutôt si vous voulez prendre les devants ou attendre et réagir d'ici à quelques années sur une situation qui s'avère inéluctable. Mesdames et Messieurs les Députés, à chaque changement d'installation, et il y en a beaucoup par année, c'est un bout de concession qui s'en va. On ne parle pas de moyen terme, mais bien de court terme. Je vous invite à agir plutôt que réagir. Ce n'est qu'une question de temps.

Refuser cette motion sur le principe que le système actuel fonctionne très bien, et cela est vrai, ce n'est pas rendre service à cette profession, qui va vers des temps difficiles. Anticiper, parfois, est aussi judicieux.

Sur ces bases, je vous invite à accepter la motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 65 voix contre 39. Il y a 2 abstentions.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moussa Elias (FV,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 39*.

Ont voté contre:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte),

Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: N*.

Se sont abstenus:

Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB). *Total: 2*.

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Postulat 2023-GC-136
Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables

Auteur-s:	**Esseiva Catherine** *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA)*
	Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC)*
Représentant-e du gouvernement:	**Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Dépôt:	**26.05.2023** *(BGC juin 2023, p. 2565)*
Développement:	**26.05.2023** *(BGC juin 2023, p. 2565)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**31.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5891)*

Prise en considération

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Je déclare mon lien d'intérêts: je suis auteure de ce postulat et j'ai toujours travaillé dans le secteur de la construction.

Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse. Je trouve néanmoins ce retour incomplet et pour le coup pas du tout entreprenant! Malheureusement nous n'avons aucun chiffre, aucune analyse pour espérer que ces dispositions fédérales soient efficaces. Et c'est justement parce que ces dispositions ne sont que fédérales qu'elles ne vont pas agir de manière efficace au sein de notre économie.

Les mesures qui pourraient être appliquées ne sont pas dans ces dispositions fédérales:

> il n'est pas prévu de faire des vérifications complémentaires au Registre du commerce;

> il n'est pas prévu de mettre en place une formation, une certification ou un quelconque permis pour que les dirigeants d'une société soient formés à la gestion d'une entreprise;

> il n'y a rien non plus sur le dépôt d'un capital de la société en cas de faillite.

Aussi ces dispositions fédérales ne sont pas suffisantes. Et c'est donc à nous, député-e-s, de mettre en place des mesures spécifiques, pour soutenir nos activités économiques.

Dans le canton de Fribourg, dans le secteur de la construction, des cas de faillites abusives existent depuis maintenant vingt ans. Je peux en parler en connaissance de cause puisque j'étais moi-même sur le terrain à l'exécution, à traiter avec ces

entreprises et leurs dirigeants malhonnêtes. Ces dirigeants sans scrupules sont néfastes, non seulement pour les partenaires professionnels avec lesquels ils travaillent, mais également pour les propriétaires privés. On parle de quinze à vingt cas, mais on ne mentionne pas l'impact autour de ces cas. L'impact et les conséquences se retrouvent non seulement sur le secteur professionnel, mais également dans les secteurs public et privé. Je vous épargne les détails sur les familles ou encore les conséquences sur les assurances sociales. Je vous épargne également les cas d'audiences de tribunal avec ces dirigeants frauduleux – c'est un théâtre de guignol et son sac de mensonges.

Je partage toutefois avec vous trois cas de figures :

1. La garantie des travaux: bien souvent les travaux de ces entreprises sont mal exécutés, comment faites-vous s'il n'y a plus personne pour la garantie de ces travaux? Plus de garantie, plus de société, ça signifie que les travaux sont à refaire et donc les paiements sont à double pour les clients!
2. Aujourd'hui les dirigeants malhonnêtes transfèrent leur capital sur une autre société avant de déclarer leur faillite et de rouvrir six mois ou une année plus tard une nouvelle société pour, bien évidemment, procéder de manière identique. Je vous laisse faire la réflexion… évidente.
3. Qu'en est-il de la formation et des connaissances entrepreneuriales? Pourquoi, dans la construction, peut-on ouvrir des sociétés sans aucune formation alors qu'il faut un permis, une certification ou encore une patente, pour ouvrir un restaurant?

L'entrepreneuriat, doit être certifié et expérimenté à une juste valeur et nous pourrions, sur la base de différentes analyses, développer des mesures. Quand on établit des analyses, on obtient des chiffres, des valeurs, des situations, des cas de figure et par conséquent des outils pour développer des mesures, et c'est bien l'objectif de ce postulat.

J'ai déposé ce postulat avec mon collègue Jean-Daniel Wicht parce que cela fait trop longtemps qu'il y a encore, dans notre canton, des abus de faillites. Je ne peux pas m'imaginer que l'analyse et les questions demandées dans le postulat ne soulèvent pas des approches qui nous permettent ensuite de poursuivre cette démarche.

Chers et chères collègues, il y a manifestement des éléments à recadrer et nous pouvons agir pour casser ce système inapproprié à notre économie actuelle. Avec ce postulat nous pouvons agir, pour débuter vers une évolution juridique. Aussi je souhaite que le débat se fasse et, au nom des entreprises responsables, je vous recommande de soutenir ce postulat.

Chardonnens Jean-Daniel *(UDC/SVP, BR).* Mes liens d'intérêts: je suis chef d'entreprise et je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Nous sommes bien évidemment d'accord avec les préoccupations des postulants qui pointent le doigt directement sur ceux qui profitent du système. Lorsqu'une faillite arrive, nous sommes tous concernés, tous lésés, que ce soit les salariés, les assurances sociales, les clients, l'Etat et j'en passe. Mais aussi les patrons intègres, qui souffrent d'une concurrence déloyale. Toutes les faillites ne sont pas à blâmer. Lorsque vous êtes à la tête d'une entreprise, vous devez prendre des risques, vous devez entreprendre, vous devez investir, vous devez parfois engager votre patrimoine et vous êtes toujours en concurrence. Il faut donc qu'elle soit loyale.

A mon avis, les faillites frauduleuses ne sont qu'un des aspects du problème. Mais le travail au noir et le blanchiment d'argent font partie des inquiétudes des patrons honnêtes afin de garantir une concurrence saine. Par conséquent, les problématiques des faillites frauduleuses, mais aussi du travail au noir et du blanchiment, doivent absolument trouver des solutions efficaces dans les plus brefs délais. Néanmoins, la réponse du Conseil d'Etat nous démontre que le canton n'a que peu de solutions concernant les faillites frauduleuses et que la Confédération a déjà légiféré avec une loi qui doit entrer en force au 1er janvier 2025.

Partant de ce constat, le groupe de l'Union démocratique du centre, dans sa grande majorité, estime qu'il n'est pas opportun de noircir des pages d'un rapport avant que les effets de cette nouvelle loi fédérale puissent être évalués. A titre personnel, je vais finalement soutenir ce postulat.

Avant de terminer, j'aimerais encore demander au Conseil d'Etat ce qu'il a prévu pour adapter cette nouvelle loi fédérale afin qu'elle soit efficace dès que possible.

Beaud Catherine *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Tout d'abord je déclare que je n'ai pas de lien d'intérêts particulier avec cet objet.

Le groupe Le Centre a étudié avec attention la réponse du Conseil d'Etat sur le postulat "Faillites et faillites abusives" déposé par nos collègues Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht. Nous précisons tout d'abord que nous partageons entièrement les préoccupations des postulants. La problématique des faillites abusives est bien réelle et son coût pour la société, bien que difficilement chiffrable avec précision, semble lui aussi important. Selon un article du *20 Minutes* du 25 octobre 2023, le total des pertes financières liées aux faillites en Suisses est estimé à 2,4 milliards.

Les cas de faillites abusives sont donc bien de véritables fléaux pour tous les partenaires concernés: employés, fournisseurs et institutions sociales. C'est pourquoi il faut en effet agir et mettre les moyens nécessaires pour lutter contre celles-ci afin d'empêcher tout abus en la matière. Cependant, comme le relève très justement le Conseil d'Etat, il s'agit d'un domaine faisant partie de la compétence exclusive de la Confédération. Le 26 mars 2022, les Chambres fédérales ont d'ailleurs adopté une loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite dont les modifications entreront en vigueur en 2025. Ces nouvelles dispositions légales devraient déployer rapidement leurs effets. Donner un signal de principe sur le sujet serait tout à fait louable, mais l'instrument utilisé et proposé dans ce cas précis n'est à notre sens pas adéquat.

Avec ces considérations, le groupe Le Centre soutient à la majorité la proposition du Conseil d'Etat de rejeter ce postulat.

Jaquier Armand *(PS/SP, GL).* Actuellement, je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet. Toutefois cela a été une préoccupation pendant plusieurs dizaines d'années dans mon activité antérieure.

De quoi parle-t-on? On parle d'entreprises qui ont fait métier de tricher, de faire faillite et de reprendre leur capital dans une nouvelle société en laissant à la collectivité les charges. Concrètement, cela veut aussi dire que des salariés se retrouvent avec des salaires non payés. Cela veut dire que des salariés – et je l'ai vécu très concrètement – se voient dire: "Ecoute, si tu veux rester dans la nouvelle société, tu ne vas pas demander ce que je ne t'ai pas payé. Je te payerai petit à petit." Total, il n'y a rien qui vient. C'est la réalité.

On voit des assurances sociales qui ne sont pas payées. L'AVS, l'AI, l'assurance perte de gain maladie, la SUVA... C'est aussi toute une partie de la fiscalité qui en subit les conséquences, notamment la question des impôts à la source. Evidemment que ces choses-là ne sont pas payées.

Cela a été dit tout à l'heure, d'un point de vue du consommateur, les familles qui veulent construire leur logement s'adressent des fois à ces sociétés qui sont souvent attrayantes parce que pas très chères, mais réalisent des travaux qui sont mal faits, quand ils sont faits. Ces familles se retrouvent avec un bien à moitié construit et à devoir payer l'ensemble du reste une deuxième fois. Ce sont des choses extrêmement concrètes que les gens vivent. Sans parler des problèmes de concurrence déloyale et d'exploitation de la personne qui en découlent.

Le Conseil d'Etat dit, grossièrement: "C'est une préoccupation pour nous, mais ce n'est pas nous qui pouvons agir." C'est vrai, la loi sur les faillites est fédérale. C'est vrai qu'il y a une modification prévue. Si on la regarde en détail, il faudra encore attendre pour voir des effets concrets – en tout cas je ne suis pas d'un optimisme béat. Par contre, le Conseil d'Etat peut visualiser les choses en réunissant des chiffres et en réunissant des informations. Je sais que c'est compliqué! On ne peut pas demander certaines informations facilement aux caisses AVS. Il n'en demeure pas moins qu'il y a des travaux à faire. Et dans l'application de la loi sur les faillites, il peut aussi demander aux Offices des faillites de travailler sur, notamment, la notion d'actes recouvrables. Quand il y a une faillite, s'il y a des actes qui ont été faits pour soustraire des biens aux créanciers, que ce soit l'assurance sociale aux salariés ou à des gens qui ont fait construire leur bien, eh bien ces actes-là peuvent être récupérés. C'était six mois, maintenant c'est une année et ça peut être, dans des cas précis, jusqu'à cinq ans. Travailler concrètement là-dessus, en demandant à l'Office des faillites d'agir sur des éléments ciblés – on connaît quelques entreprises où on peut faire ce travail – permettrait déjà de faire quelques exemples concrets et sérieux.

C'est pourquoi nous soutiendrons à une large majorité le postulat. Nous sommes convaincus qu'une diligence du Conseil d'Etat est un signal fort pour les salariés et pour les entreprises qui font les choses au mieux.

Tschümperlin Dominic *(Le Centre/Die Mitte, LA).* Ich habe keine Interessenbindungen mit diesem Geschäft, mit Ausnahme dessen, dass ich die beantragten Zahlen allenfalls für die Einleitung in meiner Dissertation verwenden könnte. Ich spreche in meinem persönlichen Namen.

Ich muss dem Staatsrat hier grundlegend rechtgeben. Natürlich ist es so, dass die eidgenössischen Räte erst in diesem Jahr beschlossen haben, ein neues Bundesgesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Konkursen einzusetzen und zu erlassen. Gleichzeitig kann man sich diese Massnahmen in diesem Gesetz einmal zu Gemüte führen und kann feststellen, dass sie kaum je von irgendeiner Art von Effizienz zeugen werden. Dennoch scheint es nicht der ideale Zeitpunkt zu sein, um jetzt eine umfassende Analyse durchzuführen. Denn wir wissen nicht, ob diese Massnahmen dann vielleicht wider Erwarten doch noch irgendetwas bringen würden. Entsprechend bin auch ich dafür, dieses Postulat abzulehnen, möchte aber klar daraufhinweisen, dass es ein sehr sinnvolles Postulat ist, welches vielleicht in ein paar Jahren, wenn wir die genauen Angaben haben über diese neuen Massnahmen, die vom Bundesgesetz vorgesehen sind, wieder vorgebracht werden könnte.

Pourtant, même si je donne raison au Conseil d'Etat, le rapport et les réponses qu'il a donnés me laissent un goût un peu amer. Il dit des choses comme: "Ces dommages ne peuvent pas être chiffrés en l'état; ces données ne sont pas chiffrables en l'état; il n'existe pas de statistiques..." Mais c'est exactement ce qu'on demande, je pense. Il me paraît que la personne responsable, en pensant que de toute façon les mesures proposées sont de compétence fédérale, était particulièrement démotivée à aller

chercher ces chiffres, parce que moi je suis absolument sûr qu'on peut les trouver si on le veut. Et si on ne les trouve pas, on peut au moins motiver pourquoi ce n'est pas chiffrable.

Lauber Pascal *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Je déclare tout d'abord mon lien d'intérêts: je suis le président de la Conférence des préposés et subsituts aux Offices des poursuites et faillites du canton de Fribourg.

Faire une enquête, mener une analyse et des réflexions dans une situation où les règles sont données par une loi fédérale ne peut, à mon avis, qu'engendrer de la frustration, que l'on soit auteur du postulat, conseiller d'Etat ou alors simple préposé. Les préposés sont habitués à toutes sortes de situations lorsque l'on est confronté quotidiennement à des procédures de poursuites ou de faillites, tant l'ensemble des individus concernés est vaste.

Malheureusement, dans le domaine de la faillite abusive, j'ai de grands doutes que l'on puisse faire quelque chose de manière ciblée et conséquente. Je crois qu'au niveau des chiffres, il faut savoir que lors des cinq dernières années, 2710 faillites ont été prononcées sur le territoire fribourgeois. De ce chiffre il faut soustraire 1000 faillites qui concernent les successions répudiées. En règle générale, ce n'est pas dans le cadre de successions répudiées que l'on trouve beaucoup de faillites frauduleuses. Ensuite de quoi, il y a 68 plaintes qui ont été déposées, bien sûr que c'est souvent pour des détournements d'objets qui ont été inventoriés par la masse en faillite et je crois qu'au niveau des chiffres, il faut s'en tenir un petit peu à cela.

Si l'on veut par ce postulat éviter qu'une personne ayant une fonction dirigeante au sein d'une Sàrl – parce que c'est quand même souvent la configuration à laquelle on est confrontés – évite de recréer une nouvelle société à responsabilité limitée en gardant une fonction dirigeante, on n'aura non plus pas beaucoup de pouvoir parce que finalement, ils ont toujours, comme les dopés, un pas d'avance et ça sera assez facile de trouver un conjoint ou un cousin qui viendra concrètement exercer cette fonction dirigeante et ce n'est pas par la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite qu'on pourra régler cette manière de pratiquer.

Je crois que cela a été dit à maintes reprises, ce problème relève simplement du droit fédéral. Il y aura une modification qui va rentrer en vigueur le 1er janvier 2025. Il faut attendre que ces modifications prennent effet pour faire un bilan et il me semble que ce postulat est un tout petit peu prématuré. C'est la raison pour laquelle je vous invite à le refuser.

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance attentivement du postulat Wicht/Esseiva.

Tout d'abord, comme il a déjà été relevé par des préopinants, il est important de relever que le droit actuel permet aux chefs d'entreprise qui ont fait faillite de fonder rapidement une nouvelle entreprise. Pour ce faire, ils réengagent leurs salariés et rachètent leurs outils de production dans le but, une fois encore, d'abuser de leurs créanciers et des assurances sociales en répétant leurs agissements. La faillite est ainsi utilisée abusivement à des fins de concurrence déloyale et au détriment des créanciers.

Au niveau fédéral, cela a déjà été mentionné, une modification législative entrera en vigueur au 1er janvier 2025. Quel est ce projet? L'objet central est d'améliorer l'application de l'interdiction pénale d'exercer une activité, qui permet à un tribunal d'interdire à une personne d'exercer une fonction au sein d'une entreprise. A cet effet, il faut donc établir un lien entre le casier judiciaire et le Registre du commerce pour que les offices du Registre du commerce puissent mettre en œuvre l'interdiction d'exercer une activité dans le Registre du commerce. Dans ce cadre, le groupe VERT·E·S et allié·e·s invite déjà le Conseil d'Etat à s'assurer de la bonne application des dispositions qui entreront en vigueur le 1er janvier 2025, car en plus de ce lien entre le casier judiciaire et le Registre du commerce, les offices de poursuites et faillites seront tenus de dénoncer tous les cas dans lesquels des indices laissent supposer une éventuelle infraction.

Comme on peut le voir avec cette réforme au niveau fédéral, le recouvrement de créances et les faillites d'entreprises sont de la compétence exclusive de la Confédération. Notre loi cantonale est une simple loi d'application.

De manière unanime, le groupe VERT·E·S et allié·e·s condamne fermement l'utilisation abusive de la faillite par certaines entreprises. Toutefois, notre groupe est partagé sur le but de ce postulat. Une partie du groupe n'est donc pas convaincue par la formulation actuelle du postulat, parce qu'il est notamment demandé au Conseil d'Etat des solutions concrètes pour lutter contre les faillites abusives et même si nous souhaitons trouver unanimement un remède, ce remède n'est pas de la compétence du canton, malheureusement. De plus, on peut se poser la question d'attendre les modifications fédérales avant de savoir quelle suite donner au niveau cantonal et notamment concernant les chiffres. L'autre partie de notre groupe, vu l'importance de la thématique des faillites abusives, veut déjà, à l'heure actuelle, des chiffres concrets. Ainsi notre groupe, comme vous l'avez compris, est partagé: une partie soutiendra ce postulat et l'autre le refusera.

Morand Jacques *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Mes liens d'intérêts: je suis directement concerné par ces éléments, par rapport à l'agissement de suivant quelles personnes et de ces sociétés.

Je ne vais pas traiter ici le volet social, ni le volet financier où les pertes financières sont répercutées sur les clients et sur les fournisseurs qui doivent, des fois, payer les factures deux fois. Je parlerai des conséquences sur les personnes par

rapport aux agissements de suivant quelles sociétés et de leurs dirigeants. Du côté de ma ville, on a dû poursuivre des gens, des entrepreneurs indélicats qui, aujourd'hui, nous attaquent personnellement. J'ai ici dans la main une lettre datée du 12 décembre qui est adressée au Ministère public, au procureur, où des plaintes sont déposées personnellement contre moi directement, et d'autres personnes aussi, par rapport à des situations où nous poursuivons des entrepreneurs indélicats. On ne doit plus se laisser faire! On doit avoir les moyens de poursuivre ces gens, de les traquer et de les empêcher d'agir.

Un deuxième cas de figure date de l'époque où j'étais chef d'entreprise. J'ai été menacé par ces gens, menacé fermement, férocement, bien sûr sans forcément pouvoir me défendre parce qu'il n'y a pas de témoin pour entendre ces choses-là. Mais entre quatre yeux, quand on vient vous dire qu'on va s'occuper de vous, qu'on sait où vous habitez, qu'on ne pourra plus jamais se reconnaître dans un miroir et qu'on n'aura plus de dents pour parler, eh bien ça fait un petit peu drôle. J'aimerais simplement vous dire qu'on doit aujourd'hui prendre tous les moyens qu'on a à disposition pour agir contre ces gens, ces gens indélicats qui profitent de notre système. On doit vraiment lutter contre cela par tous les moyens. C'est pourquoi je vous demande d'accepter ce postulat.

Wicht Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Mon lien d'intérêts: je suis membre du conseil d'administration de l'Inspectorat chantiers Fribourg, organisme chargé de la lutte contre le travail au noir dans la construction avec cinq inspecteurs. Cela fait plus de vingt ans que je me bats dans cette confrérie pour lutter contre les entreprises indélicates.

Le Conseil d'Etat se cache derrière le fait que la loi sur les poursuites et faillites est fédérale et qu'une modification pour renforcer la lutte contre les faillites abusives devrait entrer en vigueur en 2025. Pour répondre aux postulants et à ce Parlement, il dit: "On n'a pas d'informations à vous donner sur la situation dans le canton. Dès lors, circulez, il n'y a rien à voir!"

Le travail au noir et la faillite sont deux domaines étroitement liés. Dans sa réponse aux collègues députés Dafflon et Bürdel concernant un point de situation sur le travail au noir, le Conseil d'Etat rappelle que c'est 1 milliard de francs que cela coûte au canton chaque année. Je déplore le manque de volonté du Conseil d'Etat de lutter efficacement contre la tricherie de certains patrons peu scrupuleux. Je tiens à rappeler que souvent, les faillites sont provoquées non pas par les enquêtes de l'Etat de Fribourg, mais grâce aux commissions paritaires qui, sur la base des informations des inspecteurs du travail au noir, enquêtent auprès de ces mêmes entreprises concernées et poussent certaines d'entre elles à la faillite après avoir établi les créances salariales dues aux employés. En fonction de la gravité des cas, des amendes pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs sont prononcées par ces commissions et parfois, elles sont payées. Pourquoi finalement, avec toutes les informations que l'Etat peut avoir à travers la lutte contre le travail au noir, on n'envoie pas de temps en temps une brigade financière dans les entreprises pour vérifier certaines choses. Je suis sûr qu'on trouverait pas mal de problèmes.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat cite tout de même quelques chiffres en précisant que les faillites jugées abusives ou frauduleuses ayant conduit à une plainte pénale sont en moyenne de quinze par année et concernent principalement la construction. Ce serait judicieux de connaître quelles professions sont concernées. Le carrelage? La peinture? La maçonnerie? La menuiserie? Il y a encore d'autres corps de métiers dans la construction. Je connais plus ou moins la réponse. Néanmoins cette information serait pour le moins intéressante. De plus, je trouve un peu légères les réponses du Conseil d'Etat sur les dommages aux collectivités, notamment aux assurances sociales et aux impôts. Je rappelle que lorsqu'il y a faillite, il y a une liste des créanciers avec le montant des créances. L'Etat en fait souvent partie et oser dire que les dommages ne peuvent pas être chiffrés est pour le moins étonnant. Ces données existent, il suffit d'avoir la volonté de les analyser et d'additionner les montants.

Chers collègues, les faillites coûtent cher à l'Etat mais aussi à l'immense majorité d'entrepreneurs honnêtes. Ils ont droit à connaître la situation dans le canton. Si vous aimez l'humour, chers collègues, je vous recommande de prendre quelques instants – mais pas pendant la session, juste après – pour visionner une vidéo sur internet. Vous tapez 120 secondes, faillites – ce sont les fameux deux Vincent –, vous verrez, c'est très marrant et c'est la réalité de tous les jours, bien que cette vidéo date de plus de cinq ans. Elle avait permis d'aller vers le Conseil d'Etat pour le sensibiliser à la problématique. C'était à l'époque où j'étais directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs.

Pour conclure, avec ma copostulante Catherine Esseiva, nous ne demandons pas un rapport de cinquante pages, mais une situation chiffrée, par exemple des cinq dernières années. Ainsi, après l'introduction des modifications légales au niveau national qui vont arriver en 2025, le Conseil d'Etat pourra faire, plus tard, un bilan pour comparer s'il y a efficacité des nouvelles mesures.

Chers collègues, je vous invite à soutenir ce postulat afin de confirmer votre volonté de lutter contre ces fléaux que sont les faillites abusives et le travail au noir.

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Vous l'avez tous entendu, il y a manifestement des éléments à recadrer et nous, députés, devons agir pour casser ce système inapproprié à notre économie actuelle. Je vous recommande de soutenir ce postulat.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Les postulants, Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht, soulèvent une problématique importante et louable qui nécessite effectivement une réponse au niveau politique. Or, cela a été dit, la réponse est à chercher, malheureusement, au niveau fédéral. Les mesures au niveau fribourgeois sont là, surtout au niveau du blanchiment d'argent, mais les recherches sont toujours fastidieuses et ne mènent souvent à rien. C'est un peu comme avec les stupéfiants: plus on creuse, plus on trouve. Mais nous travaillons avec les moyens d'investigation à disposition de la police et notamment de sa brigade financière. Un accès facilité aux informations serait certes utile, mais l'autorité de protection des données veille. Nos parlementaires fédéraux ont d'ailleurs adopté en mars 2022 une loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite. Cette loi entrera en vigueur le 1er janvier 2025. Donc diligenter une analyse de la situation des faillites dans notre canton en 2024 ne paraît pas opportun. La situation évoluera en tous les cas en 2025, compte tenu du nouveau dispositif légal qui sera alors en vigueur dans ce domaine. Le Conseil d'Etat a donné les éléments de réponse dont il disposait. Il ne peut, en l'état, pas faire davantage et nous le regrettons bien évidemment.

M. Chardonnens, concernant les dispositions prises par l'Office des faillites, je peux vous indiquer à ce stade la mise à disposition d'un EPT et que nous travaillons sur le dossier et le processus, en prenant compte que la mise en application est au 1er janvier 2025.

M. Tschümperlin et M. Wicht, c'est assez simple: si on avait des faisceaux d'indices suffisants quant à ces faillites abusives, ces personnes seraient poursuivies, quand cela reste possible évidemment, au niveau pénal. C'est bien là la problématique. Or, ils sont très ingénieux et redoublent d'originalité dans leurs procédures. Nous n'avons malheureusement à ce stade aucune statistique qui est fiable.

Je rappelle à nouveau que c'est de la compétence exclusive de la Confédération et sur ces considérations, je vous propose de rejeter ce postulat.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 56 voix contre 45. Il y a 2 abstentions.

Ont voté en faveur de la prise en considération:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Michel Pascale (SC,PS/SP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Repond Brice (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Robatel Pauline (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 56*.

Ont voté contre:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Collomb Eric (BR,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Dorthe Sébastien (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/

SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte). *Total: 45*.

Se sont abstenus:

Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB). *Total: 2*.

> Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

—

Rapport 2022-DSJS-193
Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2021-GC-117)

Représentant-e du gouvernement: **Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Rapport/message: **26.09.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5437)*

Discussion

Mesot Roland *(UDC/SVP, VE).* Tout d'abord je vous informe d'un lien d'intérêts: bien que je n'y siège quasiment plus, je suis assesseur à la Justice de paix du district de la Veveyse.

Le 24 mars 2022, notre plénum a accepté à l'unanimité le postulat de notre collègue Grégoire Kubski et de notre ex-collègue Nicolas Kolly, lequel m'a demandé de prendre le relais pour cet objet. Ce postulat demandait, comme point principal, de revoir les rémunérations des juges assesseurs dans les cours de notre canton. Notre groupe a analysé avec attention ce rapport. J'avoue que celui-ci me laisse, nous laisse, un goût amer. Le constat final est que tout le monde est conscient de la nécessité d'augmenter les rémunérations des assesseurs mais qu'en définitive, il n'y a aucune raison de se presser. En effet, l'adaptation de ces rémunérations est prévue lors de la mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire. Cela va encore prendre du temps. Pourtant cette problématique ne date pas d'hier. Bien que le postulat a été accepté en août 2022, il faut quand même rappeler que la Commission de justice avait tiré la sonnette d'alarme déjà en octobre 2020 en adressant un courrier à la DSJS demandant une adaptation des rémunérations des juges non professionnels. Huit mois plus tard, en juin 2021 la réponse tombait: "Nous allons entamer les discussions à ce propos." Avec un fonctionnement aussi rapide, je me demande bien quand une adaptation entrera réellement en vigueur... Parce que pendant que l'Etat produit du papier et des rapports, nos assesseurs sont toujours payés 28 francs de l'heure environ pour traiter des dossiers dont les décisions impactent très fortement la vie des personnes concernées.

Notre groupe est d'avis que l'adaptation des rémunérations doit être rapidement mise en œuvre. M. le Conseiller d'Etat, ma première question est toute simple: pour quand est prévue cette mise en œuvre? La réponse à cette question est importante afin de savoir si nous, Grand Conseil, devrons utiliser un instrument parlementaire contraignant. Je vous l'avoue, j'ai la désagréable impression que ce dossier ne vous intéresse pas trop. M. le Conseiller d'Etat, vous êtes Directeur SJS: sécurité, justice et sport. Vous êtes très présent pour le sport, c'est très bien, on ne peut que vous en féliciter. Vous nous avez amené les Championnats du monde de hockey ici dans notre beau canton et c'est du très bon travail. Mais vous ne devez pas délaisser la sécurité et la justice. Et je dois dire que je souhaiterais de votre part la même envie d'aller très vite avec les dossiers de la justice qu'avec les dossiers concernant les sports.

Pour en revenir au rapport lui-même, je regrette que la proposition des auteurs du postulat d'étudier des allégements possibles pour certaines procédures particulières engageant des assesseurs n'est tout simplement pas traitée. Vous l'aurez compris, c'est sans enthousiasme que notre groupe prend acte du présent rapport.

Defferrard Francine *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Mes liens d'intérêts: je suis juge suppléante au Tribunal cantonal et je m'exprime au nom du groupe Le Centre.

Chaque canton a son propre système de rémunération des juges assesseurs. Toutefois, à la lecture du rapport et de la réponse du Conseil d'Etat, trois tendances se dégagent du comparatif.

Première tendance: concernant l'indemnité pour les audiences, Fribourg figure clairement dans le bas de la fourchette. Pour rappel, l'indemnité pour une séance d'une demi-journée est de 125 francs et pour une séance d'une journée 190 francs. Ces montants correspondent aux montants fixés en 1977. Ainsi, lorsqu'un assesseur a une séance dans notre canton, sur une journée de huit heures, son salaire horaire brut est actuellement de 23 francs. Cela est également valable pour les juges suppléants au Tribunal cantonal. Avec une indexation à l'indice des prix à la consommation, jusqu'à ce jour, les indemnités doivent être augmentées de 97,3%. L'indemnité journalière passe ainsi de 190 à 375 francs par jour.

Deuxième tendance: concernant la préparation des audiences, cinq des sept cantons analysés ont un tarif horaire ou des tarifs spécifiques. Fribourg est le seul des sept cantons qui n'a pas d'indemnisation supplémentaire pour ce travail.

Troisième tendance: on observe que certains assesseurs sont élus en fonction de leur compétence – par exemple médicale, financière, immobilière, éducative, juridique et j'en passe – et que d'autres sont élus en fonction de leur expérience de vie.

Le groupe Le Centre soutient le point de vue du Conseil d'Etat d'introduire une rémunération pour le travail de préparation des séances et de différencier ses tarifs pour les assesseurs élus en fonction de leur compétence d'une part, et ceux élus en fonction de leur expérience de vie d'autre part.

Le groupe Le Centre prend note également que des réflexions sont en cours au sujet du maintien ou non des assesseurs ordinaires des tribunaux civils ordinaires. Cette question est parfaitement légitime. A titre personnel, j'ajoute que l'indemnisation pour les audiences est actuellement prévue dans un règlement du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat peut, dans ce domaine, sans autre décider d'indexer les montants des indemnités qui n'ont pas bougé depuis quarante-six ans, cela sans attendre le résultat de l'analyse du pouvoir judiciaire. Il en va du respect tout simplement des juges assesseurs de première instance, étant rappelé qu'en l'état, cette indemnité journalière est en règle générale la seule rémunération pour leur travail, y compris pour la préparation des audiences.

Je vous remercie pour votre attention et surtout pour votre action.

Chardonnens Christophe *(PLR/PVL/FDP/GLP, BR).* Je m'exprime au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux et je n'ai aucun lien d'intérêts avec cet objet.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux a pris connaissance de ce rapport qui, sans surprise, met en lumière les différences de rémunération des assesseurs fribourgeois en comparaison des autres cantons romands, et la nécessité reconnue par tous d'augmenter les tarifs et les frais alloués aux juges assesseurs. Un certain nombre d'aspects ont déjà été mis en lumière, notamment la préparation, ainsi que d'autres éléments et ceci doit être adapté.

Je me joindrai également aux remarques quant à la mise en œuvre de ces adaptations. Certes, on sait qu'il y a actuellement cette analyse du pouvoir judiciaire qui va poser un certain nombre de questions, qui va déboucher sur un certain nombre de réorganisations, s'agissant notamment du devenir des assesseurs. Mais je peux également me joindre aux remarques quant à la mise en œuvre de l'adaptation de ces rémunérations. Tout dépendra encore une fois des délais dans lesquels les conclusions et la mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire pourront être présentées. Mais si ce dossier devrait prendre encore du temps, je me joins aux remarques pour faire en sorte que ces rémunérations, encore une fois largement en-dessous de celles des cantons qui nous entourent, soient adaptées le plus rapidement possible.

Fort de ces considérations, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte du présent rapport.

Kubski Grégoire *(PS/SP, GR).* Mes liens d'intérêts: je suis coauteur du postulat.

Le rapport, et je crois que vous l'avez bien, toutes et tous, dit précédemment, nous montre bien que les tarifs n'ont quasiment pas bougé depuis 1977, qu'il y a une rémunération moins importante que dans les autres cantons, je n'y reviendrai pas, c'est clair.

Maintenant cette problématique, cet attentisme du Conseil d'Etat pour réagir – doit-on se poser la question de savoir si on veut vraiment faire du poste de juge assesseur un programme d'occupation pour retraités? –, je crois que ce n'est pas souhaitable. Si on attend encore et si on continue à ne pas valoriser ce poste de juge assesseur dans les différentes instances judiciaires, on risque d'avoir une perte de compétences, une perte de diversité, et un véritable découragement de ces personnes-là qui vont simplement continuer à quitter, puisque ça leur coûte plus cher de mettre l'enfant à la crèche que le montant de la rémunération. Je crois que ce n'est pas souhaitable d'avoir uniquement une seule catégorie de personnes qui sont à la retraite et qui font ça un peu pour s'investir pour la société. Il faut avoir une diversité des profils, et je crois que c'est nécessaire d'agir rapidement. Donc, je souscris à la question de mon très cher collègue Mesot, à savoir qu'on aimerait bien une date, pour éviter de faire une nouvelle intervention qui n'est pas absolument utile et je pense que vous avez bien entendu, M. le Conseiller d'Etat, qu'il y a une volonté claire de tous les groupes politiques pour qu'on ait une réaction rapidement pour éviter de nouvelles démissions rapides de gens qui ont des profils et des compétences.

Sur ces considérations, je vous propose de ne pas abuser de notre patience et je vous prie de réagir rapidement.

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet. Le groupe VERT·E·S et allié·e·s a pris connaissance avec intérêt de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat pour sa rédaction. Comme tous mes collègues l'ont déjà dit, la conclusion de ce rapport est très claire: les juges assesseurs fribourgeois ne sont pas suffisamment rémunérés en comparaison des autres cantons romands. Il est donc nécessaire d'augmenter les tarifs et les frais alloués aux juges assesseurs.

Comme il a déjà été dit, une réforme du pouvoir judiciaire est en cours. Pour cette part, nous rejoignons donc l'avis du Conseil d'Etat de connaître les conséquences de cette réforme avant de s'atteler à une modification de la rémunération des juges assesseurs. En effet, cette réforme du pouvoir judiciaire s'interroge sur le maintien même des juges assesseurs en droit civil à l'avenir.

Nous avons quand même une remarque. L'analyse du pouvoir judiciaire aboutit à cette conclusion: le pouvoir judiciaire fribourgeois fonctionne bien et de manière efficace. Nous avons donc affaire dans le canton de Fribourg à une justice de qualité et l'institution des juges assesseurs ou juges laïcs contribue à cette qualité et ce, malgré une rémunération insuffisante. Toute réforme, y compris sur le maintien ou non des juges assesseurs dans le panorama de la justice fribourgeoise, doit avoir pour but de conserver cette justice de qualité. Avec cette remarque, le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte du rapport.

Rodriguez Rose-Marie *(PS/SP, BR).*

J’interviens ici à titre personnel et déclare mon lien d’intérêts: j'ai la chance d'être assesseure à la Justice de paix de la Broye, en fonction régulière depuis février 2013, et peux vous dire qu’il s’agit d’une activité parfois éprouvante en fonction des dossiers, mais tellement épanouissante parce que riche d’expériences, de connaissances et d’humanité.

Comme une partie de mes préopinants, je tiens à remercier le Service de la justice et le Conseil d’Etat pour l’ensemble des recherches et les informations fournies dans ce dossier très complet. Par contre, quelle déception de constater que tout ce travail, qui a tout de même pris une année et demie, se termine par un – je cite: "Ces réflexions seront menées dans le cadre de la mise en œuvre de l’analyse du pouvoir judiciaire actuellement en cours." Permettez-moi une petite pointe d'impatience et de frustration: "Tout ça pour ça!"

A la session de novembre dernier, j’ai bien entendu le rapporteur de la CFG, notre éminent collègue député François Ingold, dire combien le Service de la justice est investi dans le processus d’e-Justice et combien les ressources sont malheureusement limitées.

Mais à la lecture des montants que notre canton octroie à ses juges assesseurs, des magistrats non professionnels certes, mais élus et assermentés par nous toutes et tous, on constate que ceux-ci sont clairement motivés par le sens de l’engagement et du service aux autres, plus que pour des raisons financières. Les juges assesseurs ont une expérience de vie ainsi que des compétences professionnelles, cela a déjà été dit, non judiciaires certes, mais tellement utiles à la justice parce que complémentaires. Toutefois, ce rapport m’interpelle lorsqu’on y évoque la probabilité de supprimer ces fonctions judiciaires au profit d’un allégement des procédures. Allégement, voire accélération des procédures peut-être – cela reste encore à démontrer –, mais probablement au détriment d’une justice plus humaine et toujours proche des citoyens. Là encore, ces interrogations seront traitées dans ce qui ressemble à un chantier de très, très grande envergure, celui des travaux de réflexion sur la justice.

Avant de conclure mon intervention, je résumerai donc tout ceci par: "Le canton rémunère ses magistrats non professionnels avec des tarifs de 1977, le regrette, mais doit attendre les travaux de réflexion sur la justice pour apporter des améliorations." J’ose espérer que ceux-ci débuteront prochainement, comme prévu, se dérouleront dans de bonnes conditions et, *in fine*, accoucheront de mesures et/ou de réformes favorables à l’ensemble de nos concitoyennes et concitoyens.

Rey Benoît *(VEA/GB, FV).* Je déclare mes liens d'intérêts: j'interviens de temps en temps en qualité de saint Nicolas qui distribue des biscômes et des mandarines à des petits enfants. Le temps de Noël approche, le Père Noël est en train de préparer ses hottes de cadeaux, mais je fais le constat que le Père Noël du système judiciaire est particulièrement râpe cette année. Je m'explique. J'ai eu l'occasion de voir une invitation faite à des assesseurs de notre canton pour un apéro riche de fin d'année. Et puis, un petit paragraphe dans cette lettre d'invitation, disant: "Vous êtes cordialement invité à cet apéro riche. Prière de verser 50 francs pour participer au financement de cet apéritif." Comme certains, ou la personne qui m'a montré ça, j'ai été relativement choqué et je pense que comme cela a été dit par beaucoup d'intervenants aujourd'hui, il est urgent de faire quelque chose. Il n'est jamais trop tard pour bien faire et j'espère que le Père Noël judiciaire essayera de changer sa politique.

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Le rapport présenté ce jour aborde de manière approfondie la rémunération des juges assesseurs, en s'attardant sur le cercle des personnes concernées par cette dénomination, leur rôle au sein de la justice fribourgeoise ainsi que les tarifs qui leur sont alloués. L'analyse de la situation actuelle ainsi que celle des cantons romands permet d'envisager les diverses perspectives qui s'offrent pour cette fonction.

Alors comment sont rémunérés les juges assesseurs dans notre canton? Mal, vous me direz. Les assesseurs institués dans la loi sur la justice perçoivent une indemnité de 190 francs par journée, de 125 francs par demi-journée et de 60 francs si la séance dure moins de deux heures. Ramené à un tarif horaire, cela représente un montant entre 25 et 30 francs de l'heure. Quand bien même j'ai relevé précédemment que certains assesseurs ne sont nommés qu'à la condition qu'ils disposent de compétences spécifiques, tous les assesseurs sont rénumérés au même tarif. A cela s'ajoutent les frais de subsistance et de déplacement qui correspondent aux frais alloués au personnel de l'Etat, ce qui signifie plus concrètement que sont rémunérés les déplacements et le temps de travail y relatifs pour les trajets entre le lieu du siège de l'autorité où l'assesseur exerce ses fonctions et les lieux de séances. *A contrario*, le trajet du domicile au lieu de travail habituel n'est pas indemnisé et n'est pas considéré comme temps de travail.

Comment sont rémunérés les juges assesseurs dans les autres cantons? L'étude intercantonale a démontré que les indemnités oscillent entre 40 francs de l'heure pour le Jura et jusqu'à 180 francs dans le canton de Neuchâtel et que d'autres cantons disposent de tarifs spécifiques en fonction de chaque instance. Ces premiers constats démontrent d'ores et déjà que le tarif fribourgeois est nettement insuffisant. Ce comparatif est toutefois réducteur dans la mesure où le tarif applicable aux juges assesseurs diffère fortement d'un canton à l'autre en fonction des instances aux seins desquels ils siègent. Dans certains cantons, comme par exemple Berne, ils bénéficient même d'un véritable contrat de travail. Ils peuvent aussi être rémunérés différemment en fonction de leur spécialisation professionnelle. Il est ainsi important d'adopter pour le futur une vision plus large prenant en compte que pour certaines procédures, le recours à des juges assesseurs n'est pas indispensable. Je pense par exemple aux procédures civiles où un juge unique est à même de trancher seul des litiges. Dans les justices de paix, certains juges assesseurs doivent impérativement disposer de compétences spécifiques en matière financière, immobilière ou médicale. Au sein de cette instance, les assesseurs ordinaires côtoient les juges spécialisés et finalement tout travail mérite une rémunération, de sorte que les préparations de séances qui, jusqu'ici, n'étaient pas rémunérées le soient dans le futur.

M. le Député Rey, je tiens juste à préciser que l'invitation dont vous faites mention n'était pas de la DSJS mais bien du tribunal concerné.

Concernant M. Mesot: vous savez, ce n'est pas parce que la presse parle largement du sport, bien plus médiatique, qu'on laisse la justice et la sécurité de côté, bien au contraire. Néanmoins, pour ces deux secteurs, je suis plutôt ravi qu'on ne fasse pas la Une des journaux, un signe qui serait plutôt mauvais sur leur fonctionnement. Lors de la procédure budgétaire, il y a parfois des priorités, même au niveau de la justice, qui demandent un report. Nous remettrons cette augmentation au budget 2025 et celle-ci sera bien évidemment soumise à la procédure standard.

En conclusion, il est pour la DSJS fondamental pour le bon fonctionnement de la justice de revoir tant le statut que la rémunération des juges assesseurs et comme mentionné, je ne peux que vous confirmer la volonté de la DSJS de le faire au plus vite. Vous pouvez compter sur moi pour relayer cette volonté à mes collègues, à savoir sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat que l'avant-projet de loi sera mis en consultation à la fin du printemps prochain.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport 2023-DSJS-289
Implanter et développer le modèle du "consensus parental" dans notre canton (Rapport sur postulat 2023-GC-133) - Suite directe

Représentant-e du gouvernement: **Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport**
Rapport/message: **26.09.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5779)*

Discussion

Rodriguez Rose-Marie *(PS/SP, BR)*. J'interviens au nom du groupe socialiste et déclare mes liens d'intérêts: je suis assesseure à la Justice de paix de la Broye, membre du comité du Point Rencontre Fribourg et coauteure de ce postulat avec mon collègue député Elias Moussa.

Notre groupe s'est penché avec beaucoup d'attention sur ce rapport, dont il avait déjà été question pour des raisons budgétaires à la session de novembre. C'est pourquoi, je vais essayer de ne pas répéter tout ce qui avait déjà été dit alors. Je commencerai toutefois par dire un grand merci à vous toutes et tous, chers collègues, d'avoir accepté il y a un mois de

cela de donner un coup d'accélérateur à ce projet. Je tiens ensuite à remercier le Conseil d'Etat pour le rapport et pour son soutien, même si celui-ci a pu sembler, un bref instant, un peu timide face à la rigueur budgétaire.

En novembre dernier, nos collègues députés, éminents avocats ici présents, nous ont expliqué combien le consensus parental est utile et efficace pour alléger les procédures de séparation et éviter à des enfants des souffrances inutiles. Dans le cadre de la justice de paix, je vous promets, chères et chers collègues, qu'on est triste quand on doit voir certaines situations. Par contre, et pour rassurer certains de nos collègues députés qui sont situés derrière moi, le consensus parental n'est en aucun cas un encouragement à la séparation ou au divorce. Et j'insiste: en aucun cas! On est vraiment loin de cela! Il ne s'agit que de préserver les enfants des conflits parentaux autant que possible, car si la séparation des parents est un événement traumatisant pour toute la famille, pour les enfants, le fait d'être au centre des conflits de leurs parents ajoute encore plus de souffrances. Et si, par une prévention bien ciblée en amont, on peut éviter une partie de tous ces déchirements, eh bien c'est déjà énorme!

En conclusion, moins de souffrances pour les enfants, moins de déchirements familiaux, moins de procédures judiciaires à rallonge et moins de sollicitations des services sociaux et du SEJ avec l'implantation du modèle du consensus parental. D'ores et déjà, merci au Service de la justice et au Conseil d'Etat de donner cette impulsion et d'octroyer les ressources pour que ce projet se déploie rapidement. Et merci à vous toutes et tous, chères et chers collègues, pour le soutien.

C'est avec ces quelques considérations que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

Lepori Sandra *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* J'interviens au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Le modèle du consensus parental a déjà été expérimenté avec succès dans d'autres pays comme la Belgique ou l'Allemagne et vise donc à favoriser la collaboration des parents en séparation avec les autorités et les professionnels. Il repose sur des séances d'informations, des procédures judiciaires plus rapides, des séances de conciliation, diverses mesures d'accompagnement en cas de désaccord. Et je répète les propos de notre collègue: ce n'est pas un encouragement à la séparation. Bien évidemment, j'ai été quand même assez choquée des propos de notre collègue de l'UDF lors de la session précédente... enfin bref, c'est l'extrême droite!

Un postulat avait été déposé en mai par deux collègues socialistes. Le lancement des travaux d'élaboration a déjà été validé par le Conseil d'Etat et un comité de pilotage a été constitué. Le Conseil d'Etat considère ce projet comme une contribution à la politique familiale du canton, soulignant son importance dans les situations de précarité générées par le divorce – elles sont réelles. Le calendrier prévoit la constitution du comité en 2024, l'élaboration du concept en 2025, une phase-pilote dans certains districts en 2026 et le déploiement complet en 2027. Afin que les choses puissent avancer rapidement, nous avons accepté l'amendement pour mettre au budget les 100 000 francs nécessaires à la mise en œuvre de ce modèle un an plus tôt. Ce vote a démontré que la majorité de notre assemblée est convaincue de la nécessité du consensus parental et le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux salue le travail effectué et consigné dans ce rapport.

Morel Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, SC).*

Je m'exprime au nom du groupe Le Centre et déclare mes liens d'intérêts: j'exerce la profession d'avocat et suis à ce titre quotidiennement confronté aux procédures matrimoniales. Je suis également vice-bâtonnier de l'Ordre des avocats fribourgeois.

Le Centre se réjouit de la suite directe donnée par le Conseil d'Etat au postulat portant sur le modèle de consensus parental. Il se réjouit encore plus de l'amendement au budget accepté par le Grand Conseil lors de la session de novembre et qui permet d'allouer, déjà en 2024 et non pas seulement en 2025 comme le voulait le Conseil d'Etat, une somme de 100 000 francs pour démarrer l'élaboration d'un concept de consensus parental.

Pour rappel, le but d'un tel concept est de tenter, dans l'intérêt de l'enfant, de tuer dans l'œuf une éventuelle situation conflictuelle entre des parents qui ont pris la décision de se séparer. Les enfants sont des éponges émotionnelles et il s'agit de continuer à les remplir de gouttes d'amour malgré la séparation des parents.

Selon le rapport du Conseil d'Etat, le bilan des expériences menées dans d'autre pays et cantons, dont le Valais, est très positif. Selon le rapport, l'idée est en substance d'agir rapidement en invitant les parents qui se séparent à participer immédiatement à des séances gratuites de sensibilisation et ce, préalablement à toute procédure judiciaire. Les autorités judicaires seront ensuite saisies par des formulaires simplifiés et devront citer rapidement les parents, les aider à trouver des solutions sur les points encore en désaccord et les obliger au besoin à entamer une médiation dans le but de les amener à mieux communiquer. Au final, le tout avec un objectif aussi essentiel qu'important: préserver les intérêts de l'enfant.

Qui dit nouveau modèle, dit forcément nouveaux frais. Dans son rapport, le Conseil d'Etat estime les coûts à 960 000 francs par année pour le déploiement du concept dans tout le canton. Ce montant ne tient toutefois apparemment pas compte des économies que le système devrait permettre de réaliser. En effet, selon l'expérience valaisanne, grâce au modèle de consensus parental, les enquêtes sociales, menées par le SEJ, sont en diminution. Ce qui, outre une réduction de la charge de travail

du SEJ, engendre également une réduction des coûts. Moins d'enquête, moins de coûts. En outre, les procédures judiciaires sont moins longues, ce qui entraîne là aussi une diminution des coûts pour l'Etat pour les parents plaidant au bénéfice de l'assistance judiciaire. Donc si ce nouveau modèle entraînera de nouveaux frais, il permettra également d'en économiser.

Tout en remerciant le Conseil d'Etat pour la suite directe donnée au postulat, la DSJS ainsi que le Service de la justice, représenté dans cette salle par sa cheffe Mélanie Maillard Russier, pour la rédaction du rapport, Le Centre prend acte de ce rapport qui porte sur un objet important pour la politique familiale de notre canton et se réjouit déjà de la mise en œuvre de ce concept de consensus parental favorable aux enfants.

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet et je m'exprime ici au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Nous avons pris connaissance avec attention et intérêt du bref rapport sur le consensus parental et remercions le Conseil d'Etat de la suite directe qui a été donnée et que l'acceptation de l'amendement au budget 2024 va permettre de déployer sans délai. Le rapport mentionne que la méthode du consensus parental a fait ses preuves. Ce qui est connu, en effet, et attesté scientifiquement, c'est que d'intervenir tôt dans la procédure en sensibilisant les parents à l'intérêt de l'enfant et en les incitant à trouver un accord permet effectivement de raccourcir les procédures, ce qui est bénéfique pour l'ensemble des protagonistes. Or, si le fait de raccourcir la procédure est un bienfait, le fait de trouver un accord favorable à l'enfant doit rester la priorité. Il ne s'agit donc pas de trouver un accord rapide, à tout prix.

Ensuite, nous sommes encore en phase pilote dans les cantons pionniers qui ont introduit le modèle du consensus parental, comme le Valais par exemple. Nous ne possédons à l'heure actuelle donc pas le recul nécessaire, ni de données chiffrées et fiables pour attester, par exemple, des effets de ce nouveau modèle sur la charge des services de protection de l'enfance ou sur la satisfaction et le bien-être de l'enfant par rapport à l'arrangement trouvé.

Si nous nous réjouissons de la mise en place de cette méthode au sein du dispositif fribourgeois, nous tenons cependant à attirer l'attention sur deux éléments. Le premier concerne les situations de violence conjugale ou de violence domestique, pour lesquelles la méthode du consensus, basée sur la médiation et le dialogue, n'est pas indiquée. Elle risque au contraire de perpétuer ou d'aggraver le rapport de force de cette relation asymétrique. Tout l'enjeu sera donc de parvenir à détecter ces situations lorsqu'elles ne sont pas connues des services de police ou de la justice et de parvenir à distinguer les situations de conflit parental de la notion de violence conjugale, cette dernière impliquant justement cette asymétrie et un contrôle coercitif systématique. Il est important de comprendre que ce type de violence ne s'arrête pas après la séparation ou le divorce. Les chiffres montrent au contraire que c'est dans les anciens couples que les taux de victimisation sont les plus élevés. Dans ce contexte, l'enfant exposé à la violence domestique n'est pas qu'un simple témoin, c'est une victime à part entière. Une victime de violence dont les conséquences négatives sont avérées jusqu'à l'âge adulte. Sa protection doit alors prendre le pas sur le fait de maintenir absolument le contact et les relations personnelles avec ses deux parents.

Le deuxième élément concerne l'utilisation problématique du concept d'aliénation parentale. Souvent brandi dans les situations où l'enfant refuse tout contact avec l'un de ses deux parents, il s'avère dangereux car il invalide des propos et des craintes légitimes parfois exprimés par les enfants et réduit aussi parfois une situation de violence mal identifiée à un simple conflit. Concept hautement controversé par les milieux scientifiques, il est proscrit par certains gouvernements, notamment en Espagne et en France, mais il continue d'être utilisé parfois dans nos régions. Il ne devrait en tout cas pas être mobilisé pour les situations avérées de violence. Ces différents éléments et recommandations sont décrits dans le Guide d'évaluation et d'aménagement des relations personnelles pour les enfants de victimes de violence domestique, publié en 2022 par la Conférence suisse contre la violence domestique avec le soutien de nombreux partenaires.

Cela étant dit, le groupe VERT·E·S et allié·e·s réitère son plein soutien au développement à Fribourg du concept de consensus parental réunissant l'ensemble des acteurs impliqués dans les situations de divorce autour de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dupré Lucas *(UDC/SVP, GL).* Je n'ai aucun lien d'intérêts avec cet objet et je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre, qui a pris connaissance de ce rapport et de la suite directe proposée par le Conseil d'Etat.

Ces décisions sont axées sur les deux aspects que nous avons tous débattu lors de l'amendement, mais qu'il est nécessaire de rappeller: l'enfant et de l'autre côté les parents. Concernant les enfants, le groupe de l'Union démocratique du centre encourage le suivi qui peut être nécessaire dans certains cas, mais ne soutient pas que le contribuable fribourgeois finance ces frais. Concernant les parents, ils doivent assumer leurs actes. L'Etat ne doit pas financer ces divorces et les mesures qui y sont liées. Quand on assume ses décisions, les parents doivent assumer leur responsabilité, dont la santé de leur enfant.

En résumé, toute forme de financement par l'Etat des procédures et conséquences des divorces ne devrait pas être prise en charge par l'Etat. Les couples qui prennent la décision du divorce ont eux aussi pris la décision de se marier. Ils doivent assumer les conséquences financières de leur acte. Nous regrettons que l'amendement au budget 2024 ait été proposé et

accepté durant la session précédente, avant que la discussion sur ce rapport n'ait eu lieu. M[me] la Députée Rodriguez, quand l'Etat finance, il encourage, indirectement.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

Rodriguez Rose-Marie *(PS/SP, BR).* Très brièvement, parce que je viens d'être interpelée. Effectivement quand l'Etat soutient, eh bien peut-être qu'il encourage. Mais c'est déjà le cas pour toutes les personnes qui ne peuvent pas se payer un avocat et qui divorcent, mais là, l'enfant n'est pas protégé. Alors on va un tout petit peu plus loin dans cette logique: si l'Etat doit donner un coup de pouce pour l'assistance judiciaire, eh bien pourquoi pas, au milieu de tout cela, protéger l'enfant?

Collaud Romain, Directeur de la sécurité, de la justice et du sport. Nous avons déjà longuement discuté de ce projet dans le cadre de l'examen du budget lors de la session du mois de novembre et je suis ravi de voir que les avis convergent. Le Conseil d'Etat a pu rapidement donner une suite directe au postulat déposé par les députés Rose-Marie Rodriguez et Elias Moussa, portant sur l'étude du développement d'un modèle de consensus parental dans notre canton. En effet, différents acteurs du pouvoir judiciaire, de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport et de la Direction de la santé et des affaires sociales planchaient déjà sur une organisation de projet pour développer un tel modèle à Fribourg au moment du dépôt du postulat. Dans sa séance du 6 juin dernier le Conseil d'Etat a ainsi validé le principe de développer un modèle de consensus parental. Dans notre rapport, le Conseil d'Etat avait toutefois annoncé qu'il prévoyait l'élaboration du concept en 2025 au plus tôt, avec un déploiement complet en juin 2027. La décision du Grand Conseil d'allouer un montant de 100 000 francs pour ce projet en 2024 déjà permet d'aller de l'avant plus rapidement. Une séance *kick off* – et je m'excuse pour l'anglicisme – du comité de pilotage a maintenant pu être fixée en janvier prochain.

Les différents acteurs impliqués auront à cœur de développer ce modèle qui permet d'éviter une cristallisation du conflit et de protéger le lien entre les enfants et les parents. Avec un taux de 53,1%, le canton de Fribourg est vice-champion suisse en matière de divorce. Il s'agit donc d'un défi d'envergure pour nous. Beaucoup d'enfants sont ainsi confrontés à la séparation de leurs parents. Les conflits qui peuvent découler de ces séparations portent très souvent atteinte à leur développement. Dans le même temps, les séparations conflictuelles rallongent les procédures, peuvent nécessiter des enquêtes sociales ou des expertises longues et coûteuses. Le modèle de consensus parental existe déjà à Bâle-Ville, St-Gall, Genève, dans le Bas-Valais, l'Est vaudois et Fribourg s'inspirera bien évidemment de ces exemples.

Pour l'heure, le déploiement complet d'un tel modèle est estimé à 960 000 francs par année pour l'ensemble de notre canton. Dans le même temps, les outils de ce concept – à savoir les séances de sensibilisation, la citation rapide des parties en audience, la recherche par le juge d'un accord le plus large possible, la médiation – doivent avoir pour effet de réduire à terme l'augmentation de la charge des autorités judiciaires et du Service de l'enfance et de la jeunesse.

M[me] la Députée Galley, je prends note de vos propos avec intérêt et les transmettrai à qui de droit pour qu'ils y prêtent une attention particulière.

M. le Député Dupré, le consensus parental est un moyen reconnu non seulement pour améliorer les situations conflictuelles, mais aussi pour décharger le pouvoir judiciaire et notamment économiser au niveau de l'assistance judiciaire.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil d'Etat est favorable au développement et à l'implémentation d'un tel modèle dans notre canton.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Election (autre) 2023-GC-249
Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Bruno Boschung

---

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 102; rentrés: 101; blancs: 1; nuls: 0; valables: 101; majorité absolue: 51.

Est élue *M[me] Catherine Beaud,* par 97 voix.

Ont obtenu des voix M[mes] et M. Annick Remy-Ruffieux (1), Luana Menoud-Baldi (1) et Hubert Dafflon (1).

—

Election (autre) 2023-GC-298
Un membre suppléant de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Jean-Daniel Schumacher

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 100; rentrés: 97; blancs: 2; nuls: 1; valables: 96; majorité absolue: 49.

Est élu *M. Christophe Chardonnens,* par 88 voix.

Ont obtenu des voix M[me] et MM. Benoît Glasson (2), Sébastien Dorthe (1), Catherine Esseiva (1), Andreas Freiburghaus (1) et Savio Michellod (1).

—

Election (autre) 2023-GC-299
Un membre suppléant de la Commission des affaires extérieures, en remplacement de Christian Clément

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 100; rentrés: 100; blancs: 1; nuls: 0; valables: 100; majorité absolue: 51.

Est élu *M. Laurent Baeriswyl,* par 95 voix.

Ont obtenu des voix M[me] et MM. Carole Baschung (2), Bruno Boschung (1) et Dominic Tschümperlin (1).

—

Election (autre) 2023-GC-277
Autorité foncière cantonale : nomination des membres

Scrutin de liste

Bulletins distribués: 106; rentrés: 105; blancs: 0; nuls: 0; valables: 105; majorité absolue: 53.

Sont élu-e-s *M[me] et MM. Felix Baertschi (président, par 103 voix), Nicolas Lauper (vice-président, 105), Séverine Doutaz (105), Urs Leicht (104), Dominique Borcard (101), Andreas Freiburghaus (99), Pierre-Yves Pichonnaz (105), Hansueli Marti (104) et Frédéric Conus (105)*.

—

> La séance est levée à 11 h 55.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*
Patrick PUGIN, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 21 décembre 2023

—

Présidence de Nadia Savary (PLR/PVL/FDP/GLP, BR)

Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
2013-GC-4	Divers	Communication		
2013-GC-40	Divers	Assermentation		
2022-DSAS-20	Rapport	Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? (rapport sur postulat 2021-GC-130)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2023-DSAS-76	Rapport	Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2010-GC-11) - Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton (Rapport sur postulat 2021-GC-57)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2023-DSAS-6	Rapport	Politique familiale dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulats 2019-GC-41 et 2021-GC-25)	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Philippe Demierre
2022-GC-183	Motion	Légiférer afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public	Prise en considération	*Auteur-s* Alexandre Berset Carole Baschung *Représentant-e du gouvernement* Jean-François Steiert
2022-DEEF-38	Loi	Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)	Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	*Rapporteur-e* François Ingold *Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty
2023-GC-78	Motion	Pour un observatoire des réalités sociales pérenne	Prise en considération	*Auteur-s* Savio Michellod Liliane Galley *Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty
2023-DEEF-34	Rapport	Parcs photovoltaïques dans les Préalpes (rapport sur postulat 2022-GC-126) - suite directe	Discussion	*Représentant-e du gouvernement* Olivier Curty
	Divers	Prise de congé de Mme la Députée Chantal Müller		
2013-GC-41	Divers	Clôture de la session		

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 103 députés; absents: 7.

Sont absents avec justifications: M[mes] et MM. Estelle Zermatten, Alizée Rey, Eric Collomb, Brice Repond, Pierre Mauron, Laurent Baeriswyl et Pauline Robatel.

M[me] et MM. Sylvie Bonvin-Sansonnens, Romain Collaud et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

Divers 2013-GC-4
Communication

Présidente du Grand Conseil. Ce matin, je n'ai pas de communication particulière, si ce n'est de vous rappeler de bien vouloir vider vos tiroirs avant de partir et d'agender la sortie hivernale au 9 février 2024. D'autre part, l'accueil des TPF de ce matin se poursuit et les TPF présenteront à tout député intéressé sa stratégie dès la fin de la session. Il n'y a pas besoin d'être inscrit, donc toute députée ou tout député intéressé-e peut y participer.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

Divers 2013-GC-40
Assermentation

Assermentation de M[mes] et MM. Gilberte Schär, Simone Zurwerra, Daniel Thomas Wirth, Gilberto D'Alessandro, Dominique Murielle Studer et Frédéric Baechler, élu-e-s par le Grand Conseil lors de la session de décembre 2023.

> Il est passé à la cérémonie d'assermentation selon la formule habituelle.

Présidente du Grand Conseil. Mesdames, Messieurs, vous venez d'être assermenté-e-s pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui est désormais la vôtre *(applaudissements)*.

> La cérémonie d'assermentation est terminée.

—

Rapport 2022-DSAS-20
Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? (rapport sur postulat 2021-GC-130)

Représentant-e du gouvernement: **Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Rapport/message: **07.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5402)*

Discussion

Boschung Bruno *(Le Centre /Die Mitte, SE)*. Die Fraktion Die Mitte hat vom Bericht des Staatsrates als Antwort auf das Postulat de Weck/Pythoud-Gaillard Kenntnis genommen.

Wir danken dem Staatsrat für diesen ausführlichen und informativen Bericht. Er gibt einen guten Einblick in die kantonale Praxis bezüglich der Rückforderungen von gewährten Finanzhilfen an Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, auch wenn die verwendeten Zahlen aus dem Jahre 2019 stammen. Der Bericht zeigt die drei verschiedenen Szenarien auf, bei denen sich die Frage einer Rückerstattung überhaupt stellt: Erstens der unrechtmässige Bezug, zweitens der Bezug als Vorschuss einer zu erwartenden Leistung, zum Beispiel von einer Sozialversicherung, oder drittens - wahrscheinlich der Hauptteil - der ordentliche und rechtmässige Bezug.

Der Bericht hält fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen über die Rückerstattung von allen regionalen Sozialdiensten des Kantons korrekt angewendet werden, obwohl bei der konkreten Umsetzung und Handhabung zum Teil erhebliche Unterschiede von einer Region zur anderen aufgezeigt werden. Darüber sind wir etwas erstaunt, und wir fragen uns, ob hier nicht allenfalls etwas verbindlichere und enger gefasstere kantonale Richtlinien angebracht wären. Es ist nicht verständlich, wenn es innerhalb des gleichen Kantons von Region zu Region markante Unterschiede gibt.

Dem Bericht ist im Weiteren zu entnehmen, dass im Jahr 2019 aus allen der drei Szenarien über 16 Millionen Franken zurückbezahlt worden sind. Die Rücklaufquoten aus den verschiedenen Kategorien sind naturgemäss sehr unterschiedlich: bei den Unrechtmässigen sind es nur knapp 1 Prozent, bei den Vorschüssen fast 75 Prozent und bei den Rechtmässigen rund 9 Prozent. Der Verwaltungsaufwand für die gesamten Rückforderungen liegt mit deutlichen Unterschieden in den verschiedenen Szenarien mit rund 1,5 Millionen Franken bei knapp 10 Prozent, was rein buchhalterisch betrachtet als insgesamt gut bezeichnet werden kann.

Interessant ist auch der Blick auf die Handhabung der Rückforderungsthematik in anderen Kantonen. So verzichten insgesamt acht Kantone, unter anderem zwei unserer Nachbarkantone, Neuenburg und Waadt, generell auf eine Rückerstattung von rechtmässigen Beträgen, wenn diese ausschliesslich auf eine Verbesserung des Erwerbseinkommens zurückzuführen sind. Wiederum fünf Kantone wenden eine etwas mildere Berechnungsgrundlage an als diejenige der SKOS-Empfehlung. Der Kanton Freiburg reiht sich heute immer noch in die Mehrheit derjenigen Kantone ein, die in allen Fällen eine Rückerstattung verlangen und dabei die relativ strengen Richtlinien des SKOS anwenden. Diese eher harte Praxis kann in Einzelfällen dazu führen, dass es für ehemalige Sozialhilfebezüger schwierig wird, sich aus der finanziellen Negativspirale zu befreien. Sie sind mit einem neuen oder höheren Erwerbseinkommen zwar finanziell besser aufgestellt, aber die Rückzahlungspflicht kann diese wiederum in Richtung des Existenzminimums und des Sozialdienstes führen und damit eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft verhindern.

Wie bekannt ist, ist die Totalrevision des kantonalen Sozialhilfegesetzes bereits im Gang. Der Staatsrat hat den Gesetzesentwurf vorgelegt und die vorberatende Kommission hat kürzlich bereits erstmalig getagt. In diesem Gesetzesentwurf wird speziell auch die Praxis für die Rückerstattung von Sozialhilfegeldern neu geregelt - dies in eine Richtung, welche für die Fraktion Die Mitte stimmt, nämlich kein genereller Verzicht auf die Rückforderung, aber mit einem neuen und etwas milderen Berechnungsmodell, so wie es - wie vorhin erwähnt - bereits in einigen Kantonen erfolgreich angewendet wird.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion Die Mitte Kenntnis von diesem Bericht.

Pythoud-Gaillard Chantal *(PS/SP, GR).* Mon lien d'intérêt : je suis vice-présidente de la Commission sociale du district de La Gruyère.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour ce rapport. Nos remerciements s'adressent également aux services qui ont œuvré pour nous présenter un document bien structuré, largement développé et instructif. Prochainement, nous allons traiter de la nouvelle loi sur l'aide sociale. Les différents éléments présentés dans ce rapport devraient permettre de nous forger une opinion objective et éclairée concernant le remboursement de l'aide sociale. Il apparaît comme une évidence que l'aide perçue indûment doit être remboursée, de même que l'aide octroyée à titre d'avance, c'est-à-dire dans l'attente du versement des allocations de chômage ou de l'AI, des indemnités journalières des assurances maladie ou accident, de vente de biens immobiliers.

Pour ceci, des cessions, des nantissements, hypothèques légales, sont signés par les bénéficiaires. Ces remboursements sur avance constituent plus du quart de tous les remboursements d'aide matérielle. D'ailleurs, ces avances concernent 40% des dossiers actifs. La question qui subsiste est donc celle du remboursement de l'aide matérielle perçue légalement. Voici une brève synthèse des éléments essentiels du rapport.

On constate que la moitié des cantons suisses ont déjà renoncé à ce remboursement. Cependant, dans tous les cantons, l'aide sociale reste remboursable lorsque le bénéficiaire entre en possession d'une fortune par héritage, don, gain à la loterie notamment. Au final, la suppression du remboursement ne concerne que l'aide perçue légalement, en cas de retour à une situation favorable grâce à l'exercice d'une activité lucrative. Elle correspond à 10% de tous les remboursements.

La plupart du temps, les anciens bénéficiaires perçoivent de faibles revenus à la sortie du système, le déficit de formation en étant fréquemment la cause. Un remboursement maintient ces personnes dans une situation précaire. L'obligation de remboursement peut être un frein aux sorties de l'aide et à la réinsertion professionnelle. Des effets de seuil sont constatés avec des situations où la personne ne se trouve pas en meilleure situation en travaillant. Il s'agit d'une incitation négative au travail.

Il est quasiment impossible d'obtenir les informations concernant les personnes ayant quitté le canton. La charge administrative pour traiter les remboursements de l'aide perçue légalement coûte le 12% de ses recettes. Cependant,

les remboursements sur les activités lucratives engendrent les démarches les plus complexes et les plus onéreuses. Les contentieux ne sont pas rares et peuvent conduire à des poursuites. Par ailleurs, les ressources en personnel pour ces démarches pourraient être dédiées à l'accompagnement social visant l'insertion socioprofessionnelle. Des personnes renoncent à demander l'aide sociale en raison de l'obligation de son remboursement. Ce non-recours peut péjorer les situations et s'avérer encore plus coûteux. Les problèmes de santé s'accumulent : fragilité psychologique, anxiété, maladies chroniques. Les personnes abandonnent toute prévention, renoncent aux soins ou les retardent au maximum, ce qui peut les amener à des états de santé gravissimes. Pour les enfants, des conditions de vie trop précaires, l'isolement social, impactent leur développement et hypothèquent leur avenir. En renonçant ainsi à consulter un service social, les personnes perdent l'opportunité de recevoir l'aide personnelle, constituée de conseils et d'orientation, qui pourrait prévenir la péjoration de leur situation, surendettement, risque de perte du logement.

En conclusion, si, malgré tous ces arguments en faveur du renoncement au remboursement de l'aide matérielle perçue légalement, lors du traitement de la nouvelle loi sur l'aide sociale, le Grand Conseil décide de maintenir le remboursement, il sera impératif de suivre les recommandations de la CSIAS, qui prévoit un remboursement raisonnable avec le calcul d'un budget élargi, après un délai minimum d'une année suivant la sortie de l'aide et sur une durée maximale de 4 ans. Il n'est en effet pas acceptable d'accrocher un boulet au pied de ces personnes sur du long terme.

Vous l'aurez compris, le groupe socialiste soutiendra le renoncement au remboursement de l'aide matérielle perçue légalement lors des débats sur l'aide sociale.

Avec ces remarques, nous prenons acte de ce rapport.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Cette question de remboursement est devenue le thème le plus brûlant de l'aide sociale. En déposant ce postulat, il m'était apparu nécessaire que nous ayons des faits pour savoir si les affirmations entendues sur ce sujet étaient fondées ou non. Au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je remercie le Conseil d'Etat du sérieux avec lequel les informations ont été récoltées auprès des SSR.

Comme cela est clairement expliqué, les situations de remboursement sont différentes. Il y a d'abord le cas clair du remboursement des avances, que personne ne conteste et qui est facile à mettre en place. D'ailleurs, bien souvent, les services sociaux peuvent se substituer aux bénéficiaires pour obtenir ces remboursements. Ensuite, il y a les cas d'aide perçue à tort, qui ne sont là aussi pas contestés. Les SSR ont réclamé en une année un montant total de 300'000 frs, dont 130'000 frs pour la seule ville de Fribourg. Cela m'interpelle ! Il faut savoir que l'Etat n'a mis à disposition pour ces contrôles que deux inspecteurs à mi-temps. Par contre, la Ville de Fribourg dispose de la police locale et l'on voit que les résultats sont plus concluants : presque la moitié des fraudes sont découvertes par la Ville alors que sa population ne représente qu'un dixième de la population. Pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, il paraît essentiel d'augmenter les postes d'inspecteurs, ce que l'on demandera au sein de la commission qui traite de la loi sur l'aide sociale.

Le cas qui pose le plus de contestations est celui du remboursement lorsqu'une personne a trouvé du travail et sort de l'aide sociale. En demandant le remboursement, l'ancien bénéficiaire voit sa situation se péjorer et cela peut l'inciter à rester à l'aide sociale. Ce remboursement peut aussi retenir des personnes à venir demander de l'aide. D'un autre côté, on peut estimer que ce remboursement incite les personnes à trouver d'autres sources de revenus avant de venir demander l'aide sociale, celle-ci restant ainsi subsidiaire aux autres sources. Cette question sera traitée au sein de la commission en charge de la révision de la loi sur l'aide sociale qui vient de commencer ses travaux. Dans cette discussion apparaîtra un nouvel élément, à savoir les prestations complémentaires pour familles, cette aide ne sera pas remboursable.

C'est avec ces remarques que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte de ce rapport.

Rey Benoît *(VEA/GB, FV).* Tout d'abord mes liens d'intérêts : je suis actuellement président de La Tuile, dont de nombreux bénéficiaires sont aussi parfois à l'aide sociale ; je viens en outre de terminer plus de 40 ans de carrière professionnelle dans le domaine social, dans différents types de services sociaux, à différents niveaux de responsabilité, mais dans lesquels, à chaque fois, j'étais confronté à une partie de la clientèle dont s'occupaient les services dont j'étais responsable, qui étaient également bénéficiaires de l'aide sociale.

Je remercie aussi, comme l'ont fait mes préopinants, le Conseil d'Etat pour ce rapport. En effet, ce rapport est extrêmement intéressant et a permis de clarifier un certain nombre de choses. Je remercie évidemment les deux collègues qui ont demandé ce rapport et je suis persuadé que s'il y avait eu une inversion, à savoir si nous avions eu ce rapport - on est toujours plus intelligent après qu'avant - avant de traiter la motion sur le non-remboursement de l'aide sociale, peut-être que le vote, qui était à l'époque serré, aurait été différent.

Parce qu'en effet, de quoi parlons-nous ? Personne ne conteste - comme l'ont dit tous mes préopinants - les remboursements qui sont faits en terme d'avance, de prestations indûment obtenues, etc. Le seul sujet important concerne les prestations légales, à savoir revenir à meilleure fortune avec peut-être un héritage ou un gain, ou revenir à meilleure fortune parce

qu'enfin on a trouvé un travail qui nous rémunère d'une manière correcte et qui permet d'assumer d'une manière responsable son existence. C'est là que se pose cette question. On l'a dit, c'est le 10% des totaux des remboursements, soit pour l'Etat, soit pour les communes. Ce n'est pas une somme importante - sur 1'600'000 frs -, d'autant plus si l'on déduit tous les frais de récupération que nous devons avoir. On l'a répété aussi, la moitié des cantons suisses, dont la plupart des cantons latins, ont renoncé à ce remboursement. Je suis très content maintenant que dans le cadre de la commission sur la nouvelle loi sur l'aide sociale (LASoc), qui a débuté ses travaux il y a une quinzaine de jours, nous ayons ce rapport à disposition, qui nous permet d'avoir une réflexion sensée pour aborder cette question.

J'aimerais juste revenir sur un sujet qui est mentionné dans ce rapport, avec une petite phrase sur la dissuasion que peut être le principe de remboursement pour certaines familles : on reste sur cette théorie qui prévoit que le principe de remboursement est une incitation à ne recourir à l'aide sociale qu'en dernière extrémité. Et c'est peut-être ce qui est le plus difficile à accepter dans ce principe-là, que j'ai aussi constaté durant ma carrière. Pourquoi ? Si l'on fait une comparaison avec le domaine médical, je crois que toutes les personnes compétentes dans ce domaine pourront dire que si une personne hésite, hésite et hésite toujours à aller chez le médecin alors que sa santé se dégrade et qu'elle ne vient qu'avec des maladies qui ne sont absolument plus soignables parce qu'elles ont dépassé un stade important, eh bien, c'est une erreur. Il vaut mieux peut-être investir en consultations de manière préventive ou tout au début d'une atteinte à la santé plutôt que d'attendre la dernière extrémité. C'est exactement la même chose au niveau de l'aide sociale : si les personnes arrivent à l'aide sociale alors qu'ils ont tout perdu - leur travail, leur capacité d'intégration, leur logement aussi en parlant de La Tuile et des possibilités de réinsertion sociale -, très souvent, il est trop tard pour pouvoir les aider efficacement. Et ce n'est pas non plus un bon calcul du point de vue financier, parce que les coûts pour permettre à ces personnes de remonter la pente seront incroyablement plus élevés que le remboursement de l'aide sociale.

C'est dans ce sens-là que je me réjouis que pour les travaux de la commission sur l'aide sociale, nous ayons ces informations précises qui vont nous permettre de pouvoir trouver une solution qui soit une solution adéquate.

C'est avec ces considérations que nous prenons également acte de ce rapport extrêmement utile.

Thalmann-Bolz Katharina *(UDC/SVP, LA).* Ich äussere mich als Fraktionssprecherin.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis von den detaillierten Ausführungen des Staatsrates bezüglich der Rückerstattung der Sozialhilfe und dankt für den umfassenden Bericht. Er schafft Klarheit in der Sache.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist erfreut, dass die regionalen Sozialdienste die gesetzlichen Bestimmungen und die Empfehlungen der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz befolgen. Mit Genugtuung nimmt sie ebenfalls zur Kenntnis, dass die Rückerstattungen von Vorschüssen und unrechtmässiger materieller Hilfe für Staat und Gemeinden gerechtfertigt sind.

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz, wenn sich Menschen in einer Notlage befinden. Die Rückerstattungspflicht bildet dazu die Garantie im System der sozialen Sicherheit. Sie ist auch eine Absicherung gegen das Betrugsrisiko. Das unterstützen wir vollumfänglich. Wie im Bericht festgehalten, können sich im Gegenzug mit der Rückerstattungspflicht aber auch negative Anreize für diese Menschen einstellen, insbesondere, was die Wiederaufnahme von Arbeit betrifft.

Die Umfrage unter den Sozialdiensten hat klar gezeigt, dass vor allem die Rückerstattung bei unrechtmässiger Sozialhilfe mit Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit sehr viel schwieriger und auch nichtgewinnbringend im Vergleich zum administrativen Aufwand ist. Eine mögliche Abschaffung muss deshalb unbedingt im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes diskutiert werden. Womöglich könnten Personalressourcen besser für die Prävention und die Wiedereingliederungsmassnahmen genutzt werden.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei den Bericht zur Kenntnis.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je vous remercie tout d'abord toutes et tous de vos interventions. Je vois que vous avez pris acte de ce rapport qui a demandé beaucoup de travail. Je tiens d'ailleurs vraiment à remercier tout le Service de l'action sociale, qui s'est démené pour vous apporter le maximum de renseignements.

C'est vrai que ce rapport est un préambule à la révision de la loi sur l'aide sociale, et les discussions ont déjà eu lieu en première lecture. On se trouve maintenant dans les balbutiements de la mise en place de cette nouvelle loi sur l'aide sociale qui apportera certaines réponses pour le futur. Il est clair que la question du remboursement est la principale chose qu'on devra discuter ; on a d'ailleurs déjà évoqué les choses dans le débat d'entrée en matière. Pour nous, ce sera une question centrale, les débats auront lieu, débats qui seront vraiment complètement ouverts, débats durant lesquels chacun pourra s'exprimer. Après, la décision reviendra bien entendu au Grand Conseil, avec des possibilités d'amendements ou autres. Mais les débats auront lieu à ce moment-là.

Tout d'abord, par rapport aux directives cantonales plus strictes, si je prends l'intervention de M. le Député Boschung : c'est vrai que nous essayons d'unifier au maximum, tout en s'inspirant toujours des autres cantons. Ensuite, sur le fait d'être stricts par rapport aux directives, j'estime qu'on les applique : à partir du moment où elles sont données, on va les appliquer, ça c'est clair. Pour nous, c'est une donnée qui est absolument de base et nous allons faire ça de manière très, très, très soigneuse et consciencieuse. On travaille également beaucoup sur la réinsertion : vous savez qu'une personne qui perd son emploi, qui divorce, peut vraiment vivre une situation très, très difficile à gérer, et la réinsertion de ces personnes est vraiment une chose sur laquelle on va mettre un accent dans le futur : c'est donner la possibilité aux personnes de retrouver un travail dans le meilleur des cas, le mieux possible. Après il y aura toujours des personnes qui vont souffrir toute leur vie, malheureusement, et c'est justement pour ça que l'aide sociale est actuellement pratiquée dans notre canton et en Suisse, pour permettre à ces personnes-là de pouvoir vivre dignement. Et ça, c'est une expression que j'aime bien utiliser : nous devons faire en sorte que chaque personne puisse avoir une vie digne.

M[me] la Députée Chantal Pythoud-Gaillard revient sur la révision de la loi sur l'aide sociale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous allons bien entendu rediscuter ceci par rapport à la révision de tous ces articles de loi, qui demanderont un grand travail. Pour votre information, cette révision de la LASoc aura lieu au printemps prochain, dès que la commisssion ad hoc aura terminé ses travaux.

Je remercie bien entendu aussi M[me] de Weck pour ses propos : c'est vrai qu'on n'a que deux 50% qui font les contrôles dans le canton de Fribourg ; on n'est donc pas surdotés en personnel, et j'en suis conscient. Après, vous savez que les frais de ces personnes-là sont largement couverts par les remboursements qui ont été perçus indûment et qui ont été découverts. Ce sont là aussi des questions que l'on doit se poser pour le futur et on va se les poser, bien entendu.

Je remercie M. le Député Benoît Rey pour son activité de plus de 40 ans dans le travail social, ça a été relevé. On a l'occasion de beaucoup se voir, de par mes activités et les siennes, et je le remercie vraiment pour son travail. Il relève également des problèmes de terrain, entre autres par le biais de La Tuile.

Je réponds encore à M[me] la Députée Thalmann-Bolz sur le suivi des SSR, les services sociaux régionaux : ces services-là, c'est vrai, pratiquent de la manière la plus commune possible, je dirais. On a eu la chance de les rencontrer à deux reprises, et il y a eu notamment une assemblée annuelle des responsables des services sociaux pour la première fois l'année dernière. On vient de se revoir à Guin, et ces rencontres permettent justement d'échanger sur les différentes pratiques, d'avoir des pratiques communes en termes de suivi des bénéficiaires.

Pour le reste, comme il a été dit, le gros du sujet sera traité dans la révision de la loi sur l'aide sociale qui sera faite l'année prochaine.

Sur ces considérations je vous remercie toutes et tous.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport 2023-DSAS-76
Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2010-GC-11) - Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton (Rapport sur postulat 2021-GC-57)

Représentant-e du gouvernement: **Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Rapport/message: **07.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5678)*

Discussion

Jaquier Armand *(PS/SP, GL).* Mes liens d'intérêts : je suis président de la commission sociale de Romont, je suis membre de la commission parlementaire qui traite de l'aide sociale et j'ai été pendant très longtemps secrétaire syndical, secrétaire régional, et ai été confronté à ce type de personnes. Je ne vais pas faire très long.

Un point qui m'interpelle, c'est la pauvreté, qui est reconnue dans ce rapport. Je remercie d'ailleurs vraiment les rédacteurs et rédactrices de ce rapport et salue son contenu, qui offre une importante vision de ce qui nous occupe. En fait, le plus important est d'éviter d'arriver à la pauvreté et il faut donc la prévenir. Pour moi, cela passe par de bonnes conditions de travail : on voit que bon nombre de personnes qui sont pauvres sont des personnes qui travaillent, et que bon nombre de personnes qui risquent d'être pauvres sont des personnes qui travaillent, et dans ce cadre-là, l'initiative que nous avons lancée

et déposée concernant le salaire minimum est une réponse. Mais ce n'est pas la réponse unique ! L'autre réponse, c'est de mettre en œuvre tous les moyens qui permettent aux personnes de connaître les droits et les outils qui leur permettront d'éviter de basculer dans la pauvreté. Et là, on a un lien avec la loi sur l'aide sociale, et notamment avec le remboursement, puisqu'en étant informés, en n'ayant pas de crainte à faire valoir ses droits auprès de l'aide sociale par une charge insupportable dans le futur, eh bien cela permettra aux gens de trouver les bonnes solutions. En fait, pour moi, l'aide sociale doit être la mesure de dernier recours : il faut en effet tout faire pour que chacun ait accès aux autres outils avant et il faut tout faire pour qu'il n'y ait pas de limite à cet accès ni d'épée de Damoclès pour le futur, dont notamment le remboursement pour les aides légitimes. Cela passe donc pour moi par un monde du travail respectueux avec des salaires minimaux solides, par des assurances sociales et des retraites solides également, et par une accessibilité dès le début à toutes les mesures possibles.

Bapst Pierre-Alain *(PLR/PVL/FDP/GLP, SC).* Je prends la parole au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux. Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet. Notre groupe a pris connaissance de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat pour sa rédaction, très détaillée.

Comme cela a été dit, ce rapport fait suite à un premier rapport en 2016 basé sur des éléments de 2011. Peut-être avez-vous, tout comme moi, commencé la lecture du rapport en lisant la conclusion. Celle-ci mentionne qu'entre 2011 et 2019, le taux de pauvreté est moins élevé, tout en ajoutant que ce qui doit retenir notre attention, c'est qu'il y a une accentuation des inégalités et une progression de la précarité pour une partie de la population de notre canton. Cette conclusion me semble tout à fait plausible et résume à mon sens bien la situation que nous vivons.

En nous plongeant dans le rapport, nous prenons connaissance d'éléments du contexte économique et social ainsi que de leur évolution durant les 20 dernières années :

> nous lisons que notre canton a vu une forte augmentation de sa population et qu'il compte la plus grande population de jeunes ;

> nous apprenons également que le taux de personnes fréquentant des écoles supérieures est en forte hausse et que le taux de chômage est resté très bas.

Sans surprise, on y apprend que la situation des trois dernières années, avec notamment la guerre en Ukraine et le Covid, a influencé cette situation. Avec un œil critique, je me permets d'émettre le souhait que pour la prochaine édition du rapport, les nombreux tableaux superposeront les valeurs des différentes éditions les unes sous les autres afin de pouvoir mieux visualiser l'évolution de la situation. J'ai bien vu que les valeurs du précédent rapport sont mentionnées dans le texte, mais dans un souci de lisibilité, je vous propose de faire ces tableaux d'une manière à pouvoir suivre plus facilement l'évolution et faire des comparaisons.

Lors de la discussion au sein de notre groupe, nous avons pris connaissance des éléments qui peuvent conduire à une situation de pauvreté, notamment le chômage. C'est dans ce contexte, et sans surprise, que le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux relève l'importance d'avoir une économie dynamique, créatrice d'emplois et de valeurs, pour offrir des places de travail et rémunérer convenablement la population.

Pour conclure, notre groupe soutien les pistes proposées dans le rapport, à savoir "veiller, lier et ancrer" afin de suivre au mieux la situation et agir où cela est nécessaire.

Avec ces commentaires, le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte de ce rapport et réitère ses remerciements au Conseil d'Etat.

Pauchard Marc *(Le Centre/Die Mitte, VE).* Rapporteur du groupe Le Centre, je n'ai aucun lien d'intérêt avec ce dossier.

Ce rapport complet montre la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg. Il met en exergue l'évolution de cette thématique ces six dernières années, en tenant compte des deux années Covid. Il propose des pistes d'améliorations pour les années à venir. Ce rapport montre qu'une dégradation de la santé psychique a été observée sur certains groupes défavorisés, comme les personnes à bas revenu et à bas niveau de formation, plus marquée sur les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. L'autre tranche de la population dont la situation s'est détériorée est celle des personnes de plus de 56 ans et surtout des personnes à la retraite. Nous devons être attentifs à ces catégories de la population qui posent et poseront des problèmes à l'avenir.

Les dispositifs actuels d'aide sociale peinent à s'adapter aux réalités actuelles de la société. Un débat de fond sur une loi cadre de l'action sociale doit donc être lancé : nous comptons sur notre Gouvernement pour le faire rapidement. Le représentant du Gouvernement vient de répondre à cette question tout à l'heure, et je l'en remercie.

Mis à part ça, d'une manière globale, la pauvreté dans le canton est en diminution ces 10 dernières années, pour arriver à un taux de 2,21%. 3 pistes d'améliorations et d'actions sont proposées pour les années à venir : il s'agit de "veiller, lier et ancrer" :

> veiller : c'est-à-dire monitorer et surveiller l'évolution de la thématique "précarité/pauvreté" afin d'être réactif et idéalement préventif ;

> lier : en créant du liant dans le dispositif, d'une part entre les prestations et les bénéficiaires afin d'assurer l'accompagnement des situations dans leur globalité, et d'autre part entre l'Etat et les associations ;

> ancrer : soit consolider le dispositif existant et actualiser les bases légales.

Afin d'être proactifs en cas de détérioration de la situation, les services de l'Etat seront prêts et auront une base claire de comparaison. Ce rapport se veut une boussole d'organisation du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté dans notre canton.

Pour terminer, le groupe Le Centre remercie les auteurs de ce rapport pour la précision et la qualité des données. Forts de ces considérations, nous prenons acte de ce rapport.

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s et je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour cet excellent rapport qui non seulement détaille les mesures en place, mais relève également leurs lacunes dans une saine démarche d'autocritique, et termine par des pistes d'action intéressantes et pertinentes. L'ensemble du rapport démontre à juste titre que la pauvreté n'est pas qu'une question matérielle ou financière, mais qu'elle concerne également d'autres domaines tels que les difficultés d'accès au logement, à la culture, les inégalités de santé ainsi que les questions d'emploi ou de formation. Malgré ce constat, il est à relever que les bases légales qui soutiennent et encadrent les mesures de lutte contre la pauvreté se basent principalement sur la question financière : loi sur l'aide sociale, PC familles, loi sur les pensions alimentaires, etc. Par ailleurs, l'action de l'Etat se déploie au travers des services sociaux et des associations au bénéfice d'un mandat de prestations basé sur la LASoc, ce qui limite leur champ d'action et exclut *de facto* certains prestataires non éligibles.

La pandémie de Covid 19 a été un révélateur de l'ampleur du problème et des besoins en termes de lutte contre la pauvreté. Les acteurs de terrain et les associations se sont particulièrement mobilisés. Ils ont notamment créé le Collectif Dignité, initié le projet de Banque Alimentaire et identifié un besoin d'objectiver la réalité en soutenant la création d'un Observatoire des réalités sociales. Aussi, nous tenons à souligner la pertinence des pistes évoquées par le Conseil d'Etat en fin de rapport afin d'améliorer la situation, à savoir :

> monitorer et surveiller l'évolution de la thématique "précarité et pauvreté" afin d'être réactif et idéalement préventif, , en impliquant les bénéficiaires et les personnes concernées, comme on l'a dit tout à l'heure, et c'est important ;

> créer du liant dans le dispositif entre les prestataires et les bénéficiaires, mais aussi entre l'Etat et les associations, ceci afin d'assurer un accompagnement global des situations ;

> consolider le dispositif existant et actualiser les bases légales notamment en envisageant une loi-cadre sur l'action sociale.

Nous attendons dès lors que des mesures concrètes puissent être développées en cohérence avec ces constats, par exemple par le soutien de la motion déposée lors de la dernière session avec mon collègue Michellod demandant justement la création d'une loi-cadre d'action sociale.

En conclusion, il est réjouissant de lire que le Conseil d'Etat estime que la pauvreté doit être une priorité politique et qu'il est conscient de l'accentuation des inégalités et de la progression de la précarité pour une partie de la population.

Avec ces considérations, le groupe VERT·E·S et allié·e·s prend acte du rapport et en remercie le Conseil d'Etat.

Bonny David *(PS/SP, SC).* Nous remercions le Conseil d'Etat pour son rapport extrêmement complet concernant la pauvreté dans le canton de Fribourg. Je rappelle juste qu'en avril 2021, nous étions intervenus avec mon collègue Benoît Rey pour demander où en était ce rapport puisque le premier était sorti en 2016 sur des données de 2011 et celui d'aujourd'hui sur des données de 2016. D'où peut-être tout de suite une première question : quand les données de 2021 seront-elles traitées dans le temps ?

Il est vrai que l'on constate peut-être bien une certaine stagnation au niveau du taux, mais l'inquiétude demeure tout de même et il faudra absolument suivre le dossier du nombre de personnes qui sont en pauvreté ou à risque de le devenir. On parle de plus de 25'000 personnes : 25'000 personnes dans le canton de Fribourg, c'est à peu près toute la population de la ville de Bulle, pour se donner une idée, ce qui est tout de même relativement important et inquiétant. On le constate aussi, la pauvreté touche surtout des personnes un peu plus âgées, des familles monoparentales. En outre, le Covid 19 est passé par là, l'inflation est présente, on a des hausses un peu partout avec l'électricité, les plans énergétiques, les loyers, les assurances, et ceci est préoccupant.

Nous tenons également à remercier - et on pourrait peut-être davantage axer la prochaine étude là-dessus - toutes les associations, par exemple Caritas, La Croix-Rouge, Banc Public, La Tuile, pour tout ce qu'elles apportent vraiment de leur côté. Il ne faudrait pas non plus oublier le volet des communes, qui est aussi important dans ce travail de proximité avec les personnes en difficulté.

On constate aussi - et c'est inquiétant – que beaucoup n'osent pas demander. Il y a de ce côté-là certainement des pistes à explorer : on parle des prestations complémentaires, des subventions, des besoins d'aide. C'est vrai qu'il y a beaucoup d'éléments qui devraient aider ces personnes et elles ne le demandent pas, donc à voir comment on peut améliorer l'information ou cette aide.

Là où il y a également des besoins, c'est là où on a un revenu professionnel, et c'est extrêmement inquiétant : apparemment, le travail ne paie plus, et là aussi il y a des questions qui se posent. Les conséquences psychologiques du Covid 19 - on en a parlé – et de la demande d'aide sociale seraient également à relever.

On parle aussi des chômeurs. A ce propos, on a évoqué récemment une centralisation des ORP, et on reviendra sur ce sujet parce que le groupe socialiste est extrêmement préoccupé par ces centralisations qui apparemment ne vont rien apporter, mais qui vont être des contraintes pour les chômeurs.

De nombreuses questions se posent, certaines sont déjà présentes dans ce rapport, où il y a des réponses, mais un suivi doit être fait. Le groupe socialiste sera extrêmement attentif à cette situation et demande donc l'élaboration toute prochaine d'un nouveau rapport puisque les données datent de 2021. Nous remercions encore le Conseil d'Etat pour le sérieux de son étude, tout en répétant que nous serons extrêmement attentifs quant au suivi et en partageant nos inquiétudes.

Le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

Gaillard Bertrand *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Mon lien d'intérêt : je suis membre du comité du Club des communes et c'est à ce titre que je prends la parole.

Le comité du Club des communes prend acte de ce rapport, notamment d'une proposition de mettre en place un projet permanent social de liaison. En ajoutant un acteur nouveau parmi l'organisation actuelle se pose la question de la coordination avec les SSR et les futurs guichets familles qui sont de compétence communale. Le comité du Club des communes s'oppose à ce que le travail administratif de coordination pâlisse le soutien aux bénéficiaires : il craint que cela serve à des budgets pour créer des EPT administratifs au détriment des montants qui devraient être affectés directement à l'aide des personnes qui en ont besoin.

Fort de ce constat, je vous remercie de m'avoir écouté.

Dupré Lucas *(UDC/SVP, GL).* Je suis conseiller communal, et comme tout le monde, j'ai un lien avec ce rapport, de près ou de loin. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

Nous avons pris connaissance du présent rapport, qui est extrêmement complet. Notre économie a connu des périodes difficiles durant ces dernières années : Covid, guerre en Ukraine, et j'en passe, auront demandé une restructuration et une modification des entreprises et des emplois par conséquent. Ce sont les crises de l'économie qui sont révélatrices. Notre système fonctionne, que ce soit au niveau des institutions, de l'Etat ou des mandats accordés à des institutions privées, mais le Conseil d'Etat doit surveiller ces associations afin que les fonds accordés soient justement utilisés selon les intentions du canton. Il est important que les montants aillent directement chez les gens qui en ont besoin et ne servent pas à financer des travaux administratifs, raisons pour lesquelles les mesures veillées, liées et ancrées sont extrêmement importantes.

Le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Tout d'abord, je tiens à remercier toutes les personnes qui sont intervenues ce matin, qui ont souligné ce rapport sur la pauvreté dans notre canton de Fribourg. Je tiens en préambule à remercier également tout le Service de l'action sociale, qui a mis les bouchées doubles pour apporter vraiment tous les renseignements nécessaires. Je vous remercie infiniment de votre précieuse et indispensable contribution. Merci pour le travail.

Il est vrai que ce rapport est très complet. J'ai eu une remarque qui pointait le fait que le rapport de 2016 ne comportait que 7 pages et celui-ci une cinquantaine. J'y ai répondu de la façon suivante : oui, le présent rapport comporte peut-être un petit peu plus de graphiques, graphiques que M. le Député Pierre-Alain Bapst aimerait d'ailleurs voir superposés de rapport en rapport pour pouvoir comparer les choses. Je pense qu'administrativement, c'est quelque chose qui est absolument faisable, surtout à l'époque du numérique. J'ai donc bien pris note de votre remarque et nous le ferons dans le prochain rapport.

Il est vrai aussi que nos chiffres ont deux ans de retard. En fait, on s'est appuyé sur les chiffres de 2019. Pourquoi ? Parce qu'il y a eu la pandémie qui est passée entre deux, pandémie durant laquelle on est vraiment arrivé dans une phase très, très difficile au niveau des contrôles et tout. Ce n'était pas simple à gérer. Maintenant, le suivi sera fait, cela je peux vous le

promettre, M. le Député Bonny : on va mettre absolument toutes nos forces sur le suivi de ce rapport, sur les pistes, et aussi sur les améliorations qui sont données dans ce rapport-là.

M. le Député Gaillard parlait des guichets sociaux, des permanences locales de liaison. Le but, ce n'est pas de mettre de l'administratif en place, mais bien de pouvoir avoir les forces en personnel qui permettent d'écouter les personnes qui auraient des besoins. Et là, c'est vrai qu'on a encore toute une frange de la population qui, par stigmatisation, par peur, n'ose pas aller se renseigner. Le but est vraiment de pouvoir accueillir le maximum de personnes et que ces personnes-là aient par les guichets familles la possibilité de se rendre auprès des administrations communales. Là, je remercie le travail des communes du canton de Fribourg, qui sont effectivement le liant entre l'Etat et les citoyennes et citoyens de notre canton. C'est vous, les communes, qui connaissez le mieux les citoyens, ce n'est pas l'administration cantonale. On a donc vraiment besoin de vous, on a besoin de vos apports, de votre connaissance du terrain. C'est comme ceci qu'on va pouvoir avancer.

C'est vrai, M[me] la Députée Galley, on parle tout le temps des finances. C'est malheureusement souvent la pierre d'achoppement dans nos débats. Comme on n'a pas des finances qui sont infinies, on doit aussi contrôler, on doit mettre les choses en place et pouvoir contenter le maximum de personnes avec les moyens dont on dispose. L'Etat veillera toujours, bien entendu, à répondre au maximum des besoins de notre population, je le garantis.

Par rapport à la santé psychique, problématique abordée par M. le Député Pauchard, il est vrai que l'on constate une nette détérioration ces dernières années. J'ai eu l'occasion personnellement de me rendre à l'Université de Fribourg pour rencontrer des étudiants qui ont vraiment soufferts de cette non-possibilité de se rencontrer et qui vraiment, pendant ces deux années de pandémie, ont beaucoup soufferts, et maintenant, ils peuvent enfin retrouver gentiment les bancs d'école, retrouver une vie normale. Cela a vraiment détérioré la situation de certaines personnes dans notre canton, et j'en suis absolument conscient.

Concernant le taux de pauvreté du canton, il s'est effectivement maintenu à 2,2%, au même niveau que sur le rapport de 2016. Par contre, et ça je dois le signaler quand même, on connaît une augmentation drastique de la population dans notre canton : 14% d'augmentation en l'espace de 10 ans ! C'est le canton qui a crû le plus ces 10 dernières années, il faut aussi le mentionner. Donc forcément, même si le taux de pauvreté dans le canton se maintient à 2,2%, le nombre réel de personnes en situation de pauvreté ou qui tomberont dans la pauvreté augmente bien entendu, et c'est à ces personnes-là qu'on doit être attentifs et sur lesquelles il faut veiller, par le biais de nos mesures précisées dans le rapport.

Je crois que j'ai répondu à toutes les questions.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport 2023-DSAS-6
Politique familiale dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulats 2019-GC-41 et 2021-GC-25)

Représentant-e du gouvernement: **Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales**
Rapport/message: **26.09.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5605)*

Discussion

Meyer Loetscher Anne *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Je parle ici comme postulante et au nom du groupe Le Centre. Mon lien d'intérêt : je fais partie d'une famille de type nucléaire, c'est-à-dire que je vis avec mon mari et mes deux enfants. En regard de la discussion d'hier sur le consensus parental, je peux vous assurer que les mesures de l'Etat ne m'inciteraient aucunement à divorcer ; mes motivations à rester mariée sont ailleurs.

En 2019, avec Bernadette Mäder-Brülhart, nous avions déposé ce postulat afin d'avoir un outil précieux pour développer la politique familiale dans notre canton. Nous avions accordé un délai supplémentaire dans l'espoir d'avoir des réponses à nos questions, ce qui n'est que partiellement atteint. Le temps passé a eu comme corollaire que la moitié de notre postulat s'est perdu en chemin. Avant d'aborder les aspects oubliés, je tiens à relever la qualité du rapport qui traite de la situation actuelle des familles, des mesures existantes et des manquements actuels. Nous avons enfin une photographie des portraits des familles fribourgeoises, presque 20 ans après le dernier rapport qui date de 2004 ! Chacun a pu en prendre connaissance, je n'y reviendrai donc pas.

J'ai effectivement souri lorsque j'ai appris qu'il existait un type de famille nucléaire, mais c'est vrai, la cellule familiale est un des éléments constitutifs de la société, l'élément angulaire du développement social, fondée sur des parents, des enfants et

une solidarité entre ses membres. Que la famille soit nucléaire, monoparentale, élargie, en garde partagée, recomposée, il faut la protéger, et reconnaître son apport à la société. Jusque-là, on est tous d'accord et le rapport nous montre les nombreuses mesures qui sont à leur disposition.

La politique familiale, c'est créer des conditions favorables à toutes les familles pour permettre la réalisation du désir d'avoir un enfant et c'est apporter aux personnes qui ont des enfants l'aide dont elles ont besoin. Les possibilités et les limites des familles en matière d'argent, de temps ou d'éducation influencent le développement des enfants durablement. Il faut donc suivre et accompagner la transformation de la population en offrant un climat favorable pour fonder une famille dans notre canton. Mais un climat favorable ne devrait pas être considéré que sur un aspect d'aide étatique, car l'Etat doit rester à titre subsidiaire.

Nous venons de discuter du rapport sur la pauvreté. Ici, nous parlons du rapport de la politique familiale, qui est par essence une politique transversale concernant l'ensemble de la population, quelle que soit sa situation financière, et c'est bien là qu'on ne retrouve pas les questions de notre postulat dans le rapport.

1. Quel est le positionnement du canton de Fribourg en comparaison intercantonale en matière de politique fiscale liée aux familles ? Une réponse permettrait de voir où nous nous situons, où nous sommes bons et où nous pourrions nous améliorer.

   Pour pouvoir comparer les niveaux de vie, il faut prendre en compte les revenus, mais aussi les allocations, les déductions fiscales, les subventions, les subsides, bientôt les prestations complémentaires pour les familles, et finalement la taille du ménage. On le voit, il existe diverses mesures pour alléger la charge fiscale des familles, mais aucun calcul ne prend en compte l'ensemble de ces allégements pour identifier de manière plus précise où en est la classe moyenne, comment lutter sur les effets de seuils et par là sur quel aspect le canton de Fribourg doit encore se pencher.
2. Faire une analyse de la répartition des charges financières pour l'accueil extrafamilial supportées par les familles elles-mêmes, mais aussi par les employeurs, les pouvoirs publics et d'autres organisations du type de la Loterie Romande.
3. Le dernier point sans réponse est : quelle fut la stratégie du Conseil d'Etat pour stimuler la création des places d'accueil sachant que le canton de Fribourg n'avait à l'époque pas sollicité les fonds mis à disposition par la Confédération ? Le canton a-t-il fait des démarches depuis ? Combien de place ont-elles été créées ? Quel est le montant de la Confédération ?

Le canton de Fribourg est un canton jeune, les familles avec des enfants sont nombreuses. Il est donc important d'agir non seulement pour les familles fragilisées, mais aussi pour les autres.

J'ai donc un sentiment mitigé sur le retour de ce rapport, et j'aimerais vraiment savoir quel bouton actionner pour pouvoir soutenir aussi les familles de la classe moyenne de manière intelligente et pour diminuer les effets de seuil.

Avec ces remarques, Le Centre et moi-même prenons acte du rapport.

Schneuwly Achim *(UDC/SVP, SE).* Je déclare mes liens d'intérêts : je suis encore membre du comité du Club des questions familiales et membre du comité de Pro Familia Fribourg. Le groupe de l'Union démocratique du centre a lu le rapport et prend position.

Wir bedanken uns für den ausführlichen Bericht. Der Bericht widerspiegelt die heutige Lebenssituation der Freiburger Familien. Der Staatsrat ist sich der Defizite und Schwächen bewusst. Er will mit der vorgeschlagenen Familienpolitik die Mängel beheben.

Heute haben wir einige Erwartungen und stellen zwei Fragen: Welche genauen Verbesserungsmassnahmen sind nächstens vorgesehen? Wie sieht die konkrete Zeitplanung aus?

Geschätzte Grossratspräsidentin, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich empfehle Ihnen allen in den nächsten vier Tagen eine private Familienpolitik: Schöne und frohe Weihnachten.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Par ce rapport, le Conseil d'Etat a voulu répondre à deux postulats : le premier, déposé par mes collègues M^{me} Meyer Loetscher et M^{me} Mäder-Brülhart, demandait une mise à jour de la politique familiale ; le second, déposé pas notre ancienne collègue M^{me} Fagherazzi et moi-même, concerne le travail effectué par les structures afin de mieux cibler les besoins et par là de ne pas disperser les moyens. En voulant répondre à ces deux postulats dans un seul rapport, le Conseil d'Etat courait le risque de trop en brasser et de laisser de côté des points de réflexion essentiels. L'étude de la situation des familles est complète et les statistiques intéressantes.

En ce qui concerne les moyens mis en place pour répondre aux besoins des familles, ce rapport montre assez crûment ce que nous pressentions en déposant ce postulat : trop d'offres dispersées qui ne sont pas connues par les bénéficiaires potentiels, travail des institutions en silo, financements de nouveaux projets qui sont concurrentiels avec des structures qui offrent déjà les mêmes prestations, ce qui les fragilisent. Il suffit de lire la liste des projets pour se dire qu'il est impossible d'avoir une

vue globale, même pour les professionnels. Comment les bénéficiaires potentiels peuvent-ils savoir qui fait quoi et à qui ils doivent s'adresser ?

D'ailleurs cette liste est en elle-même un problème. C'est un vrai fourre-tout, tout est mélangé : les institutions, les mesures financières à disposition, les bases légales, les mandats de prestations et j'en passe. L'Etat veut répondre à cette dispersion en renforçant le pilotage. Selon le texte du rapport, que je cite : "Il manque un organe pour intégrer les différentes actions et ainsi assurer une ligne et des résultats en conséquence". Qu'il manque un pilote dans l'avion, on en est convaincu après la lecture de ce rapport.

Malheureusement, le Conseil d'Etat ne veut pas être ce pilote mais délègue cette tâche à une plateforme des familles qui a mandat d'agir comme un centre de compétences qui réunira les différents acteurs et qui définira la stratégie de la politique familiale. Pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, la politique familiale doit être définie par le Conseil d'Etat qui pourra s'appuyer sur cette plateforme, qui est un centre de compétences. Il ne faut pas inverser les rôles.

Les deux autres axes que veut développer le Conseil d'Etat sont des dimensions non financières de la politique des familles et l'accessibilité des prestations. Peut-être, mais on se demande si le Conseil d'Etat se fixe les bonnes priorités. Ce rapport a mis le doigt sur le manque de coordination entre les acteurs, comme je l'ai relevé ci-dessus. Or, pas de réponse de la part du Conseil d'Etat, alors que pour le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, il faut commencer par mettre de l'ordre dans cette pléthore d'offres. Quels sont les offres qui se dédoublent ? Comment soutenir les structures qui ont fait leurs preuves ? Partir de l'existant et arrêter cette offre pléthorique qui ne fait plaisir qu'à son créateur. Le canton aura ainsi les moyens de sa politique.

Au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, je conclurai ainsi : Monsieur le Conseiller d'Etat, tirez les bonnes conclusions de ce rapport et dirigez la politique familiale.

Berset Christel *(PS/SP, FV).* Mes liens d'intérêts : je suis présidente du Point Rencontre Fribourg et j'ai été pendant 16 ans déléguée cantonale à l'enfance et à la jeunesse, jusqu'en septembre dernier. En tant que responsable du développement de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse, j'ai suivi de très près les débats qui ont cours depuis de très longues années au sujet de la politique familiale de ce canton. J'ai donc lu avec beaucoup d'attention le rapport qui nous est soumis aujourd'hui.

La première partie analytique du rapport, réalisée par le bureau Interface, est de mon point de vue excellente car elle met simplement "les points sur les i". Elle a le mérite de nommer noir sur blanc les faiblesses de nos politiques actuelles, sans faux-semblant. Pour chaque thème de la politique familiale, cette analyse identifie clairement les besoins des familles et évalue si le niveau et la qualité de l'offre dans notre canton est suffisante et adéquate. Malheureusement, pour presque tous les thèmes, que ce soient les échanges entre générations, la santé, l'égalité des chances, l'éducation ou la sécurité matérielle, l'offre est jugée moyenne à faible.

Cette première partie du rapport cite aussi les causes de cette situation : on constate par exemple une trop forte centralisation des offres dans la capitale cantonale ; il y a une méconnaissance des offres existantes ; les offres sont jugées nombreuses, certes, mais peu visibles, trop peu accessibles, non coordonnées, redondantes, souffrant d'un manque cruel de moyens et de ressources pour répondre aux besoins grandissants de la population.

En outre, dans notre contexte fédéraliste et de subsidiarité, cette politique est morcelée, à la fois en charge des communes, de l'Etat et du milieu associatif et privé. Les responsabilités, tant au sein de l'Etat qu'entre l'Etat et les communes, sont mal définies. Cela induit un travail en silo et une absence de cohérence dans le pilotage de la politique familiale. Finalement, Interface constate que la société a également beaucoup changé en 30 ans et que nos bases légales ne sont plus en adéquation avec les nouvelles réalités que vivent les familles.

Ces constats ne sont pas nouveaux. En 2004 déjà, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille avait fait un rapport tout aussi excellent qui mentionnait déjà une grande partie de ces problématiques. Depuis lors, ces mêmes besoins ont régulièrement été mis en évidence par différents services et commissions cantonales lors de l'élaboration de leur propre stratégie en lien avec l'un ou l'autre thème de la politique familiale. Et pourtant, le soutien à la parentalité, l'accueil extrafamilial, les activités de jeunesse extrascolaires, l'éducation et la prévention dans la petite enfance ou encore l'accompagnement des familles lors de situations difficiles de la vie comme les séparations, eh bien, ces mesures n'ont pas beaucoup progressé au cours de ces vingt dernières années. Alors, qu'est-ce qui va changer avec ce nouveau rapport sur la politique familiale ?

Dans son dernier chapitre, le nouveau Plan stratégique du Conseil d'Etat propose toute une série de mesures certainement pertinentes, comme renforcer les prestations dans toutes les régions du canton, simplifier les formulaires, développer l'interprétariat, développer l'accueil extrafamilial - encore lui -, créer une vision d'ensemble, renforcer le pilotage et j'en passe. Mais malheureusement, comme cela a souvent été le cas pour d'autres plans d'action déjà établis, le risque est grand,

Mesdames et Messieurs, que toutes ces belles intentions en restent au stade des vœux pieux, et ceci malgré l'important effort financier consenti pour cette étude. De mon expérience, on ne compte plus les états des lieux réalisés, ni les efforts de communication - pensons au guichet social *Fribourg pour tous,* qui a déjà plus de 10 ans -, ni les plateformes de coordination qui toutes tentent d'améliorer la gouvernance de nos politiques sociales et de santé. Alors n'est-il pas temps de faire un pas de plus ?

Par exemple, ne devrait-on pas avoir le courage de faire un vrai coup de sac en regroupant toutes les mesures cantonales en faveur des familles sous la direction d'un seul et même service ? Ce regroupement aurait l'avantage de rassembler les diverses subventions du domaine pour un impact et une efficacité décuplée. En outre, cela engendrerait une simplification considérable des procédures pour les organisations subventionnées. Sans argent supplémentaire et sans réorganisation en profondeur du domaine, il est vain de vouloir remédier au manque de ressources des organisations sur le terrain ou de réduire le grand écart entre les besoins des familles et les offres existantes.

Notre groupe remercie le Service de l'action sociale et les autres services qui ont contribué à la rédaction de ce rapport. Il prend acte, mais sans grand enthousiasme, du Plan stratégique du Conseil d'Etat qui risque bien de se retrouver avec des pieds et des mains d'argile au moment de l'attribution des budgets.

Le Père Noël passe trop rarement, non seulement à la DSJS comme on l'a vu hier, mais également à la DSAS. L'heure étant aux vœux de fin d'année, le groupe socialiste souhaite vivement que le Conseil d'Etat mette quelques mandarines et biscômes dans les chaussettes de la politique familiale.

Michel Pascale *(PS/SP, SC).* Je déclare mes liens d'intérêts : depuis 2016, je dirige une association à but non lucratif nommée espacefemmes-frauenraum qui remplit de nombreuses missions d'utilité publique depuis 25 ans et reçoit à ce titre diverses subventions étatiques ; par ailleurs, en tant qu'actrice de terrain, j'ai pris part à la démarche participative du bureau Interface ayant alimenté la partie centrale du rapport qui nous occupe. C'est donc avec ce focus de professionnelle du social que j'interviens en complément aux considérations déjà entendues ici, entre autres celles de ma collègue Christel Berset.

Mardi, des bougies nous attendaient à la sortie de notre séance. Il s'agissait d'un message de plus de 80 associations du terrain fribourgeois, au service de diverses missions auprès des publics traversant une phase vulnérable de leur vie. Le Collectif Dignité, c'est son nom, nous lance un appel à plus de solidarité, à la prise en compte de ces vulnérabilités et à la mise en place de moyens pour les atténuer.

Nous n'avons pas toutes et tous des millions à préserver des impôts, ni même une cheminée à ramoner. Par contre, nous sommes toutes et tous issus d'une famille, nous avons à vivre les étapes de cette "communauté de générations unies par un lien émotionnel, personnel et fiable", qui est la définition utilisée dans le rapport. C'est dire si la famille est au centre de nos vies et de notre société. La famille est un lieu de support et de ressources émotionnelles et financières, mais pas seulement : c'est parfois, et ma foi trop régulièrement, un lieu de violence, de précarité et d'isolement ; la famille, ce n'est donc pas qu'une affaire privée.

Je tiens vraiment à remercier la DSAS et ses collaboratrices et collaborateurs ainsi que le Conseil d'Etat pour ce rapport qui était en fait une démarche courageuse. Courageuse parce que le moins que l'on puisse dire est que les constats de ce rapport sont sévères, et que les lacunes de la gouvernance de cette politique par les autorités sont crûment mises en lumière. Cela a déjà été dit par mes préopinants, mais je le mentionne parce que c'est quand même douloureux :

> les connaissances des organes de décision ne sont pas actualisées ;

> les offres sont insuffisamment ou mal reconnues ;

> les offres sont peu disponibles hors du Grand Fribourg, les chefs-lieux sont très mal desservis. J'en appelle d'ailleurs aux collègues membres d'exécutifs communaux de ces dits chefs-lieux : quand vont-ils réclamer d'avoir accès à toutes les prestations cantonales ?

> les actions ne sont pas coordonnées ;

> les objectifs et responsabilités sont peu clairs ;

> l'action des associations œuvrant en faveur des familles n'est pas assurée, en raison de financement insuffisant, morcelé, non durable !

> et j'en passe.

Pour faire bref, rien ne va si ce n'est que tous les acteurs et actrices du terrain sont de bonne volonté. Il y est même indiqué, je cite : "Les collaborations interpersonnelles sont importantes et efficaces mais elles ne garantissent pas la collaboration interinstitutionnelle sur le long terme". En effet, si les prestataires savent naviguer à vue, ils se fatiguent, ils s'épuisent et n'atteignent que partiellement leurs buts. Il manque effectivement, comme cela a été dit, un pilote dans l'avion.

Si tout est intéressant dans ce rapport, je suggère vraiment de vous concentrer sur le chapitre 4, soit les pages 31 à 35. Au passage, épargnez-vous la conclusion en page 36 qui est de la veine habituelle des rapports qui nous sont soumis : vide, vagues promesses et autosatisfaction. Ce chapitre 4 propose des pistes sous la forme d'un Plan stratégique. Elles sont pertinentes, mais on ne parle pas des moyens mis à disposition des structures pour les réaliser. Une fois encore, on salue la grande agilité et l'efficacité des associations. Par pudeur, on ne dit pas qu'elles sont très bon marché à la collectivité au regard de leurs prestations ! Non seulement on ne leur donne pas de moyens, mais pire, on en parle à peine. Par contre, l'engagement citoyen, le bénévolat et le travail de soutien aux femmes et aux familles sont salués, et il est réel, ce travail. À signaler que cet engagement auprès des femmes et familles vulnérables est porté essentiellement par des femmes professionnelles, dont les conditions de travail sont le plus souvent mauvaises - pas de 13ème salaire, pas d'EvalFri, pas même d'indexation automatique. Ainsi, la boucle est bouclée, des structures précaires prennent en charge les plus précaires des habitants et habitantes de ce canton.

Il est temps d'arrêter avec les rapports, il est temps d'arrêter avec les plateformes, ou il est temps de les compléter par des actes. Je demande vraiment, instamment au Conseil d'Etat de faire preuve de courage politique, de courage d'intervention afin que les nombreuses familles de ce canton reçoivent l'attention et le soutien qu'elles méritent. Elles sont le fondement de notre société, prenons-en soin.

Mäder-Brülhart Bernadette *(VEA/GB, SE).* Zu meiner Interessenbindung: Ich bin Co-Postulantin und war Mitglied der Konsultativgruppe in Zusammenarbeit mit Interface. Ich spreche als Co-Postulantin und auch im Namen der Fraktion Grünes Bündnis.

Wir danken dem Staatsrat für den vorliegenden Bericht. Er zeigt die Anstrengungen des Staates, der Gemeinden und zahlreicher Institutionen und Organisationen auf, die sich in vielfältiger Weise für die Freiburger Familien einsetzen, sei dies in personeller oder auch in finanzieller Hinsicht. Die Resultate all dieser Anstrengungen hingegen sind ernüchternd. Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten wird im Bericht quasi überall als schwach bis mittel oder durchschnittlich bis schlecht bewertet. Damit dürfen und können wir nicht zufrieden sein, denn 40 Prozent der Freiburger Haushalte sind Familienhaushalte, was die Wichtigkeit der Familienpolitik in unserem Kanton unterstreicht. Schweizweit sind es übrigens nur 29 Prozent.

Wie bereits Kollegin und Co-Postulantin Meyer Loetscher aufgezeigt hat, wurde leider nicht auf alle im Postulat gestellten Forderungen und Fragen eingegangen, was wir bedauern. Dank dem Bericht konnten jedoch zumindest die Hauptgründe für die durchwegs mangelnde Übereinstimmung ausfindig gemacht werden, was doch sehr wertvoll ist. Es fehlt an Zugänglichkeit, Koordination, Nachhaltigkeit oder auch an Information.

Ich möchte jetzt vor allem auf die Governance eingehen, denn auch diese wird als gering eingestuft, wobei die Governance in der Familienpolitik ein Schlüsselelement darstellt. Eine gute Organisation und klare Aufteilung der Zuständigkeiten ist für die Umsetzung von strategischen Zielen unentbehrlich. Im Bericht werden jedoch keine klaren Ziele und Zuständigkeiten genannt und ebenso fehlt die Wahl eines Monitorings bei einer allfälligen Umsetzung. Dies war ebenfalls eine Forderung des Postulats "prendre connaissance de la méthode utilisée pour faire le monitoring de la mise en ouevre". Auch zu dieser Forderung habe ich im Bericht keine Antwort gefunden.

Doch kommen wir nun zum Strategieplan mit dem Titel "Für eine Politik der Familien", wie der Staatsrat diesen nennt. Er definiert drei strategische Stossrichtungen, ausgehend von den Empfehlungen von Interface. Als wichtigstes Instrument wurde die Schaffung einer Familienplattform und von Familienschaltern identifiziert. Aber bereits im ersten Familienbericht aus dem Jahre 2004, also vor zwanzig Jahren, wurde die Schaffung eines Familienamtes als oberste Priorität festgelegt und - wir wissen es alle - wurde nie realisiert.

Was in diesem Bericht auch fehlt, sind die im Titel erwähnten, konkreten Massnahmen. Ohne eine Konkretisierung von Massnahmen und deren verbindlichen Zeitrahmen droht der Bericht, der immerhin auch etwas gekostet hat, ohne weitere Folgen in eine Schublade zu landen und dort zu verstauben.

In seiner Schlussforderung schreibt der Staatstrat dann wieder, dass es sich beim vorliegenden Bericht um eine Bestandesaufnahme der Situation der Freiburger Familien handelt. Genau das ist er - nicht mehr und nicht weniger. Das ist aber leider nur ein kleiner Teil davon, was das Postulat forderte. Mit der geplanten Einführung von Familienschaltern im Gesetzesentwurf über die Familienergänzungsleistungen eröffnet sich hier nun eine reale Chance, den 40 Prozent Familienhaushalten in unserem Kanton koordinierte, auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung anzubieten. Allerdings ist dazu der politische Wille unabdingbar. Nur, wenn dieser vorhanden ist, können den vielversprechenden Worten auch Taten folgen.

Ich bin ein positiv denkender Mensch und schliesse deshalb mit dem Sprichwort: Die Hoffnung stirbt zuletzt. Mit diesen Bemerkungen nimmt die Fraktion Grünes Bündnis Kenntnis von diesem Bericht.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je remercie toutes les personnes qui sont intervenues ce matin pour critiquer ou apporter des compléments à ce rapport sur la politique familiale, et notamment concernant des mesures concrètes qui doivent être données, ainsi que sur le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton et à leur famille.

En préambule, je tiens à remercier le Service de l'action sociale pour l'énorme travail qui a été accompli pour l'élaboration de ce rapport. Comme il a été mentionné, le dernier rapport datait de 2004. En 19 ans, la vie de notre canton a énormément évolué ; il était donc important d'avoir un rapport pour nous permettre d'avoir cette vue d'ensemble.

Lorsque l'on se permet de critiquer la conclusion du rapport, je m'excuse, mais dans la conclusion, on ne s'autosatisfait pas ; on met justement le doigt sur les problèmes et c'est dans la conclusion qu'on le note. Pour moi, cette conclusion est donc clairement énoncée : il y a beaucoup de choses à faire, et le pilotage de toute cette politique familiale sera fait par le Conseil d'Etat. Ce n'est certainement pas la plateforme qui va commencer à dire ce qu'on doit faire dans le canton - enfin ce n'est pas mon point de vue -, c'est vraiment le Conseil d'Etat qui va prendre le *lead* à ce sujet et qui va dicter les lignes à suivre. Des propositions seront certes remontées par les différents acteurs, mais ensuite, c'est le Conseil d'Etat qui donnera la ligne directrice, et je peux vous promettre que ce sera comme ça, que je ne le ferai pas différemment.

La politique familiale est une politique transversale, Madame Meyer Loetscher, très transversale. Lorsqu'on ouvre un dossier comme celui-ci, on peut répondre à des milliers de questions. On s'est contenté de garder une ligne, et ce rapport donne, bien entendu, un aperçu des multiples dimensions. Et puis, la famille nucléaire, dont vous avez fait mention au départ, fait partie de ces dimensions-là. Mais c'est bien, on apprend beaucoup de choses : on a même du nucléaire dans les familles ! Vous voyez donc que même dans la société, je pense qu'il faudra aussi se plonger pour le futur.

Ce rapport peut aussi donner lieu à des approfondissements dans plusieurs domaines, comme je l'ai dit, dont ceux que vous avez cités, et je pense qu'on aura l'occasion d'en parler prochainement dans de futures interventions ou entre autres lors de la révision de la loi sur l'aide sociale ou dans le cadre de l'introduction des PC familles.

La politique familiale de notre canton est le résultat d'un développement historique, qui s'est fait aux cours des années. On pense forcément à de nombreuses mesures qui, au fil du temps, ont apporté des réponses à différents besoins des familles. Le Conseil d'Etat a toujours tenu compte - et continuera à l'avenir - de l'évolution des besoins des familles de notre canton. La priorité actuelle est donnée à ce stade à une bonne utilisation coordonnée des mesures existantes, et là, c'est vrai, je le reconnais, on a peut-être un manque d'informations, de communication, et ça, on doit mettre en place. On a d'ailleurs discuté de cette communication lors de la dernière assemblée avec les responsables des services sociaux régionaux : comment faire passer le message dans les communes, auprès des différentes familles dans le canton, concernant les outils déjà en place ? On a énormément de choses qui sont déjà en place maintenant, il suffit de les utiliser.

Le projet de loi sur les PC familles est la prochaine étape qu'on envisage pour compléter la politique actuelle. On a déjà un réseau qui est bien en place, mais on a encore ceci à faire. La politique familiale est multidimensionnelle : il ne faudrait pas la restreindre en voulant y mettre plus d'ordre, elle doit se développer en fonction des besoins des familles qui évoluent avec la société, comme je l'ai dit tout à l'heure. C'est la raison pour laquelle la coordination paraît, à ce stade, être la priorité. Avec cet objectif, le Conseil d'Etat a l'intention de resserrer les lignes directrices de cette politique. La plateforme de coordination est forcément pilotée par le Conseil d'Etat, mais elle est conçue pour intégrer les différentes sensibilités en matière de politique familiale et également pour s'assurer que la cohérence de cette politique soit renforcée, qu'elle couvre efficacement l'ensemble de notre canton. Il faut d'abord poser correctement les lignes directrices de cette politique, et le rapport permet justement de les poser et surtout de les valider par la suite. Vous demandez des actes. Bien sûr que l'on doit avoir des actes, mais si on ne pose pas les bases, on ne peut pas agir derrière. Les moyens seront déterminés par la mise en œuvre de ce rapport. Le monitoring sera aussi un instrument de la plateforme de coordination pour évaluer le développement de la politique familiale et proposer au Conseil d'Etat les ajustements, si nécessaire. Sur ces considérations j'en ai terminé.

Meyer Loetscher Anne *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Je voulais juste revenir sur un point : effectivement, la politique familiale peut être traitée de différentes manières, mais notre postulat avait des questions qui étaient extrêmement claires et qui ont été validées par ce Grand Conseil ; je pense donc que le Conseil d'Etat n'a pas nécessairement le libre arbitre sur le choix des passages du postulat qui a été déposé et validé.

Demierre Philippe, Directeur de la santé et des affaires sociales. Je ne suis pas d'accord avec la réponse de M^{me} Anne Meyer Loetscher : on a tout de même répondu aux questions qui ont été posées, et comme je l'ai dit tout à l'heure, ces champs d'action ouvrent d'autres portes, mais on ne va par exemple pas commencer à ouvrir le chapitre de la fiscalité dans le cadre de notre rapport, sinon on ne s'en sortira jamais. Mais on a répondu par le biais du rapport aux demandes des postulants.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Motion 2022-GC-183
Légiférer afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public

Auteur-s:	**Berset Alexandre** *(VEA/GB, SC)* **Baschung Carole** *(Le Centre/Die Mitte, LA)*
Représentant-e du gouvernement:	**Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement**
Dépôt:	**14.10.2022** *(BGC novembre 2022, p. 3387)*
Développement:	**14.10.2022** *(BGC novembre 2022, p. 3387)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**07.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5844)*

Prise en considération

Berset Alexandre *(VEA/GB, SC).* Mon lien d'intérêt : je suis coauteur de cette motion et je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s.

Cette motion que nous vous présentons avec la députée Carole Baschung propose une modification législative afin d'interdire les publicités à caractère sexiste dans l'espace public de notre canton, par exemple en ajoutant le caractère sexiste de la réclame à la liste d'interdictions déjà proposée à l'article 5 de la loi sur les réclames.

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement le Conseil d'Etat pour sa réponse brillamment argumentée et son soutien fort à cette proposition.

Quelle définition du sexisme utiliser ? Afin de rendre le caractère sexiste d'une publicité le plus objectivable possible, nous proposons de nous baser sur la définition qu'en donne la Commission suisse pour la loyauté. Une publicité est ainsi dite sexiste lorsqu'elle "discrimine l'un des sexes, en attentant à la dignité de la femme ou de l'homme" ou qu'elle affuble "des hommes ou des femmes de stéréotypes sexuels mettant en cause l'égalité entre les sexes." Par exemple, lorsque est "représentée une forme de soumission, d'asservissement ou […] que des actions de violence ou de domination" sont suggérées.

Nous sommes probablement toutes et tous d'accord, tous partis confondus, je pense, pour dire que le sexisme doit être combattu. Mais certaines et certains pourront peut-être se demander si ce problème est vraiment fréquent dans les publicités affichées dans notre canton. Malheureusement, la réponse est oui. Il n'est en effet pas rare de voir, par exemple, des marques de voiture mettre en résonance les qualités humanisées de leur véhicule avec les caractères réifiés de la femme. Il semblerait que, si les technologies et la technique ont évolué, l'image de la femme qu'ont certaines agences de communication au moins est, quant à elle, restée bloquée dans les siècles passés.

37% des plaintes déposées en 2018 auprès de la Commission suisse pour la loyauté - que j'évoquais tout à l'heure - concernaient le caractère sexiste de publicités, et en 2019, sur 97 plaintes déposées, la moitié d'entre elles ont été approuvées. Ceci nous démontre deux choses : d'une part la réalité du problème, et d'autre part la possibilité de statuer sur le caractère sexiste ou non d'une publicité.

Les publicités sexistes ont un effet. Les liens entre les stéréotypes sexistes - que la publicité véhicule trop souvent, comme cela a été dit - et la violence à l'égard des femmes ont été démontrés. Et il est facile de comprendre que la contamination de l'espace public par des représentations sexistes alimente, amplifie et légitime des comportements de harcèlement. Selon les résultats d'une étude d'Amnesty International et de gfs.bern parue en 2019, au moins une femme sur cinq âgées de 16 ans et plus a déjà subi des actes sexuels non consentis. Par ailleurs, 40% des femmes craignent d'être victimes de harcèlement sexuel dans leur vie quotidienne et plus de la moitié ont déjà été victimes de harcèlement. Ces chiffres scandaleusement effrayants dépeignent une situation catastrophique, et j'espère qu'ils peuvent répondre aux doutes que certains pourraient encore exprimer quant à l'importance de cette motion.

Les cantons de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel et Genève, ou encore les villes de Fribourg et de Berne, ont déjà interdit les publicités sexistes. L'espace public dans notre canton ne devrait à son tour plus servir d'étendards promouvant l'inégalité.

La motion que nous vous proposons n'est pas liberticide ; elle est émancipatrice. L'éthique se doit d'encadrer la liberté économique. Nous avons encore un long chemin à parcourir vers l'avènement d'une société complètement égalitaire. L'interdiction de l'affichage des publicités sexistes ne réglera, bien entendu, certes, pas tous les problèmes, mais elle propose un pas supplémentaire vers la fin du patriarcat et de ses symptômes.

Le groupe VERT·E·S et allié·e·s vous encourage donc à accepter cette motion et je vous remercie d'avance pour la sympathie que vous y accorderez.

Schumacher Jean-Daniel *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux, dans sa grande majorité.

Oui, il faut légiférer envers les publicités sexistes dans les espaces publics de notre canton. Oui, car elles génèrent de la violence envers les femmes surtout, mais aussi envers les hommes, cela a été démontré, comme l'a dit mon préopinant. La publicité sexiste présente l'être humain comme un objet de consommation. Ceci est une attaque crasse à la dignité humaine.

Je pourrais m'arrêter là. Mais je pourrais encore ajouter qu'au niveau international, la Suisse a ratifié des actes concernant la publicité sexiste. On sait que certains cantons l'ont déjà fait.

Je reviens peut-être sur comment définir une publicité sexiste. C'est assez simple : vous tapez "publicité sexiste" sur *Google*, puis vous inversez le rôle de l'homme et de la femme et vous verrez si c'est sexiste ou pas. Je pense que la Commission pour la loyauté n'aura pas de difficulté à le faire.

Et justement, une remarque sur la Commission pour la loyauté. Eh bien, elle intervient une fois que la campagne publicitaire a été faite, donc elle ne sert à rien. On est donc obligé de faire une fois un geste envers cet objet pour effectivement nous approcher de l'égalité.

J'ai parlé des hommes tout à l'heure. Permettez que je vous fasse part de mon expérience de médecin. Je suis très étonné. J'ai vu 46'000 patients dans toute ma carrière, et j'étais étonné de voir autant de jeunes hommes venir chez moi avec des "problèmes de pipi", si vous voyez ce que je veux dire. Pourquoi ? Car très souvent, l'homme est mis sous pression par la publicité sexiste. Ils voient ça tous les jours et ils s'imaginent que c'est le bonheur et qu'il faut toujours pouvoir être capable de le faire. Et je suis très étonné d'avoir vu très souvent des jeunes hommes qui avaient ces dysfonctionnements érectiles, et très souvent, c'était le fruit de l'intoxication qui vient de l'extérieur, de cette publicité. Je ferme ma parenthèse.

Je crois que tout conjoint qui se respecte, tout père qui se respecte, tout grand-père ou toute grand-mère ou mère qui se respecte, doit accepter cette motion.

Herren-Rutschi Rudolf *(UDC/SVP, LA).* Ich spreche hier im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Herzlichen Dank für die ausführliche Antwort. Wir haben in unserer Gruppe den Nutzen dieser Vorschläge diskutiert. Gerade mit der sich ändernden Zusammensetzung unserer Gesellschaft gilt es den Frauenrechten weiterhin grösste Bedeutung zu geben, damit nicht wieder Rückschritte eingeleitet werden. Es ist unbestritten, dass Werbung einen grossen Einfluss auf die Bevölkerung hat und schädliche Wirkung haben kann. Vor allem die hier diskutierte sexistische Werbung ist heikel, schafft und verstärkt Geschlechterstereotypen. Wie Sie lesen konnten, ist aber der Einfluss auf kantonaler Ebene sehr klein und hat nur einen geringen Einfluss auf die genehmigten Beschwerden. Die grösste Herausforderung wird sein, wo die Grenzen gesetzt werden. Sind es dieselben Grenzen, die auch in sozialen Medien gelten oder gelten sollten? Werden dann nicht auch Sportarten bedrängt, deren Trikots auf Badehosen oder Tops beschränkt sind? Was tun diese dann ohne diese Sponsoring-Gelder?

Aus unserer Sicht schaffen wir nur zusätzliches Juristenfutter. Jedes neue Gesetz oder Verbot raubt Freiheiten und Liberalität. Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 5 des Gesetzes für Reklamen ist aus unserer Sicht nicht zielführend, da sexistische Übertretungen in der Regel immer erst nach Beendigung der Wahlkampagnen beurteilt werden. Es steht immer im Interesse des Werbers, seine Arbeit geschlechterbewusst zu gestalten, um die ganze Vielfalt der Klientel anzusprechen.

Dies sind die Hauptgründe, warum unsere Fraktion diese Motion grossmehrheitlich ablehnen wird.

Menoud-Baldi Luana *(Le Centre/Die Mitte, GL).* Je m'exprime en nom du groupe Le Centre et suis membre de la Commission de l'égalité et de la famille.

Le groupe Le Centre souligne l'importance absolue de lutter contre tout acte ou élément sexiste, contre les discriminations de genre, qu'il est important d'éviter la diffusion de contenus publicitaires à caractère sexiste et ne veut absolument pas minimiser l'impact négatif qu'une telle discrimination peut avoir sur la société.

Cependant, une grande majorité du groupe est convaincue que la situation actuelle ne nécessite pas ou ne nécessite plus de légiférer ultérieurement.

Lors de nos discussions, nous avons relevé un fort scepticisme quant à réussir à fixer clairement les critères permettant de définir quand un élément doit être considéré comme sexiste, et donc la réclame interdite.

La société évolue et avec elle, l'approche de ce type de publicité évolue également. Notre société devient un "juge direct et important" et elle ne permet plus ce type de réclame.

On relève une plus grande responsabilité de la part des entrepreneurs et de ceux qui travaillent dans les secteurs du marketing et de la publicité.

Pour ces motifs, la grande majorité du groupe Le Centre va rejeter la motion.

Pour une minorité du groupe, à laquelle j'appartiens, il est précisément temps maintenant d'accompagner ce moment de changement culturel, afin de ne pas tomber dans des extrêmes, mais non plus de banaliser une affiche "sexiste" qui pourrait encore paraître "normale" et mettre en place des bons critères qui nous feront évoluer dans la bonne et future direction.

Menétrey Lucie *(PS/SP, SC).* Je m'exprime au nom du groupe socialiste et mon seul lien d'intérêt avec cet objet est que je suis femme et que les publicités sexistes impactent, par effet de ricochet, mon quotidien, au même titre que celui de milliers de fribourgeoises.

Le Conseil d'Etat le dit dans sa réponse : les images vues quotidiennement façonnent la population et l'influencent, et lorsque celles-ci ont un caractère discriminatoire, notamment sexiste, cela a pour conséquence de planter une petite graine de qualité médiocre dans nos cerveaux et de perpétuer le sexisme intégré. Nous notons d'ailleurs que les enfants apprennent par mimétisme, et lorsque nos enfants sont confrontés à ce type de publicité chaque jour, cela contribue à ancrer ce biais sexiste dans notre société, génération après génération.

Et puis, on se rend bien compte que les publicités sexistes préjudicient en majorité les femmes sous deux angles principaux : le premier consiste en ce modèle de "femme marketing" qu'on donne à nos filles et qui les construit, alors que le champ des possibles leur est ouvert, du moins doit l'être ; le second angle se traduit par cette représentation déplorable de "femme objet" qui ouvre la porte à tout type de comportements discriminatoires et intolérables - discrimination à l'embauche et au sein du foyer familial, violences verbales et physiques, féminicides. Et la liste n'est malheureusement pas exhaustive.

Mais qu'on ne s'y méprenne pas, je ne blâme personne. Chacun de nous est façonné par ce qu'il voit et je conçois qu'il est difficile - pas impossible - de déconstruire les stéréotypes intériorisés. Cela étant, les temps changent, fort heureusement, et il est temps que les représentations et modèles que nous offrons à nos enfants correspondent aux possibilités qu'ils ont vraiment, quel que soit leur genre d'ailleurs. Donnons-leur la possibilité de grandir dans un cadre sain, où ils n'auront ni peur d'être celles et ceux qu'ils sont, ni crainte des comportements violents qui sont et seront engendrés par ce que nous continuerons de montrer. Le Fribourg de demain se doit d'être libre d'un modèle marketing d'un autre temps et de moderniser les images de ses rues. Nous soulignons d'ailleurs que l'interdiction de la publicité sexiste dans l'espace public sera une première mesure excellente, mais qu'il serait plus que pertinent de suivre le modèle vaudois et d'interdire également la publicité sexiste sur le domaine privé visible depuis le domaine public.

Vous l'aurez compris, le sexisme est dangereux, et la publicité sexiste doit être abolie. Et vous me permettrez de conclure ainsi : si le seul marketing capable de vendre un produit ou un service consiste en une publicité sexiste, cela signifie ni plus ni moins que le produit est de qualité suffisamment mauvaise et que, publicité ou non, chacun ferait mieux de s'en passer.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste soutiendra la motion et je vous invite à en faire de même.

Tschümperlin Dominic *(Le Centre/Die Mitte, LA).* Je n'ai aucun lien d'intérêt avec ce sujet, si ce n'est qu'en tant qu'avocat, je pourrai profiter d'une norme vague qui va engendrer plusieurs procédures possibles. Je parle en mon propre nom.

Je suis énormément partagé sur ce sujet. Parce que, d'une part, je comprends très bien d'où viennent les motionnaires dans ce sujet-là. Je trouve moi-même également déplorable qu'il y ait autant de publicités très sexistes. Mais d'autre part, il est extrêmement difficile pour moi de juger ou de dire ce qui est vraiment sexiste à la fin.

Je vais prendre un exemple concret : il y a 12 ans, une candidate verte au Conseil national a décidé de poser dans ses sous-vêtements pour faire campagne. Même si elle n'a pas été élue, cela a très bien marché, vu qu'on en parle encore 12 ans plus tard. Est-ce que ça serait maintenant considéré comme une publicité sexiste parce qu'elle s'est montrée en sous-vêtements, ou est-ce que ça ne serait pas sexiste de lui interdire de se présenter comme elle veut pour faire campagne ? C'est pour ça que moi, je ne sais vraiment pas ce qu'il faut faire sur ce sujet, vu que la direction de la motion, elle est correcte.

Schwander Susanne *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Meine Interessenbindung: Ich bezeichne mich als Feministin und betrachte es als meine Aufgabe, Frauen wenn immer möglich zu fördern, zu unterstützen und den Respekt Frauen gegenüber einzufordern. Warum aber tue ich mich so schwer mit dieser Motion? Ganz einfach: Sexismus ist nicht nur in der Werbung im öffentlichen Raum anzutreffen, sondern überall, wo Werbung gemacht wird - zum Beispiel im Sport, nehmen wir den Volleyball: Die Höschen und Oberteile der Damen sind äusserst knapp. Mit noch weniger Stoff sind die Frauenkörper im Beachvolleyball bekleidet. Werbung ist auf allen Kleidern aufgedruckt. Für mich Sexismus pur - denn dieser Sport könnte ohne weiteres mit normaler, weiter Turnbekleidung gespielt werden -, was ein Blick auf die Fotos der Homepage der Beachvolleyballclubs beweist: Frauen eng und knapp mit viel freier Haut, Männer weit und bequem.

Gilt eine Turnhalle, in welcher ein Sport-Turnier durchgeführt wird, auch als öffentlicher Raum? Ist die Werbung auf knapper Frauenbekleidung daher nach diesem Gesetzesvorschlag sexistisch und damit verboten?

Eine weitere Frage: Wo erreicht uns die Werbung am stärksten? Dies geschieht über Fernsehen, Printmedien, online und soziale Medien sowie Influencer-Marketing. Die Plakatwerbung im öffentlichen Raum ist so irrelevant, dass sie bei meinen Internet-Recherchen gar nicht erst erschienen ist. Und genau hier will man nun per Gesetz einschreiten, auf einem Nebenschauplatz also. Der Berg hat eine Maus geboren.

Mit diesem Gesetz wird kein Femizid verhindert. Der Druck auf junge Menschen, immer schön, attraktiv und sexy auszusehen, unabhängig vom Geschlecht, wird nicht vermindert. Denn dieser Druck kommt von anderer Seite.

Klären wir auf, seien wir aufmerksam und melden wir sexistische Werbung bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission. Nutzen wir die Instrumente, welche bereits bestehen. Dies wäre meiner Ansicht nach zielführender, als ein zusätzliches Gestz einzuführen, das auf einem Nebenschauplatz aktiv wird, das grosse Problems der sexualisierten Werbung jedoch nicht wirklich betrifft.

Jakob Christine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Ich habe keine Interessenbindungen und spreche in meinem persönlichen Namen.

Ich lebe jetzt 57 Jahre in diesem Kanton. Mir ist bis jetzt in unserem Kanton keine einzige Reklame präsent, welche ich als sexistisch bezeichnet hätte und welche mich aufgeregt hätte. 15 Jahre arbeitete ich bei der deutschsprachigen Tageszeitung Freiburger Nachrichten in der Werbung. Wir mussten nie eine sexistische Anzeige zurückweisen. Mit der Überweisung der Motion würden wir nur wieder sinnlose Arbeitsstunden von juristischen Angestellten produzieren. Die Gesetze, welche bereits geschaffen wurden, genügen bei Weitem. Wir haben bereits genügende Gesetze, wir müssen diese nur anwenden. Es bringt nichts, ein neues Gesetz zu schaffen, welches dann sehr schlecht kontrollierbar wäre.

Ich frage Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen: Was genau wäre dann noch erlaubt? Werbung für Unterwäsche? Dürften da Frauen und Männer noch modeln? Oder wäre dies bereits sexistisch? Wir wollen immer Toleranz und kreieren Gesetze. In meinen Augen ist dies nicht notwendig. Bei aller Sympathie gegen Sexismus müssen wir uns wirklich mal ernsthaft Gedanken machen, was eigentlich Sexismus ist oder bedeutet. Eine FN-Journalistin bezeichnete zum Beispiel in einem Kommentar eine Politikerin als sexistisch. Weshalb und warum war nicht erklärt worden. Aber die Politikerin ist sexistisch. Wir sind Mütter und wir sind Väter, hier im Saal sind wir das. Und wir alle wissen, dass wir nicht ohne Sex zu Mütter und Vätern geworden sind. In was für einer Prüderei leben wir im 21. Jahrhundert? Unsere Mütter haben in den 50-er und 60-er Jahren für die sexuelle Revolution gekämpft: kein Korsett mehr, keine BHs mehr und die Antibabypille kam auf den Markt. Jetzt war Sex auch für Frauen immer freier und cooler geworden.

Also, was schliessen wir daraus? Der Mensch muss sexistisch sein, sonst können wir uns nicht mehr fortpflanzen.

Müller Chantal *(PS/SP, LA).* Was sexistisch ist und was nicht, da sind wir nach der MeToo-Debatte noch am Debattieren. Wir sind eine Gesellschaft, wir möchten in eine Richtung gehen, wo die Gleichbehandlung an einem Ort ankommt, wo sich jeder darin wohlfühlt. Das ist immer ein Hin und Her, manchmal geht es mehr in die eine Richtung, mal in die andere. Zur Unterwäsche, wie Frau Jakob gesagt hat: Wenn man Unterwäsche anwirbt, ist der Körper Teil von der Werbung, weil er Werbung macht für ein Teil, das er angezogen hat. Dort ist es klar, dass der Körper nicht benutzt wird. Aber Sie können sich vielleicht erinnern: In den 2000ender gab es in der Unterwäschewerbung Models wie David Backham mit Waschbrettbauch - ein ganz schlechtes Stereotypenbild für männliche Jungen - und Frauen mit Traummassen wie 90-60-90 oder was auch immer. Und jetzt ist es viel diverserer, oder? Wir haben nicht mehr diese Stereotypen im Kopf.

Bei dieser ganzen Debatte kommt mir in den Sinn: Rome wasn't built in a day. Wir werden heute nicht alles lösen, aber Bilder haben einen grossen Impakt, und ich denke, so können wir einen Schritt machen für ein bisschen mehr Sensibilität dafür, was sexistisch ist und was nicht. Ein Getränk muss man nicht mit einem durchtrainierten, leichtbekleideten Frauenkörper bewerben - das braucht es einfach nicht!

Ich bitte Euch, die Motion zu unterstützen.

de Weck Antoinette *(PLR/PVL/FDP/GLP, FV).* Je m'exprime à titre personnel, à la suite des remarques qui ont été faites par M. Tschümperlin.

J'aimerais quand même faire remarquer que cette personne qui s'est présentée en petite tenue a tout à fait le droit de le faire. Elle a joué sur ses charmes. Ce n'est pas sexiste, parce que c'est elle-même qui le fait, qui décide d'être dans cette tenue. On ne l'a pas obligée. Et je pense que la réponse, elle l'a eue : ce n'était pas approprié car elle n'a pas été élue.

Je pense donc que c'était un très bon exemple pour montrer la dérive de notre société, à savoir montrer de plus en plus une sexualité. Les gens en petites tenues pour vendre des biscuits ou des cornflakes, on trouve ça normal parce que ça attise le désir sexuel, et on pense que comme ça, on va acheter plus de cornflakes. C'est malheureusement comme ça. Quand on voit de petits enfants qui sont maintenant transformés en Lolita sur des affiches, moi, ça me choque encore plus. Parce qu'on suscite certains désirs, et on voit que la pornographie enfantine n'a jamais été aussi importante. Donc, faisons attention !

C'est vrai que ce n'est qu'une petite goutte, je vous rejoins, M[me] la Députée, ce n'est qu'une petite goutte par rapport à tout le reste. Mais commençons par quelque chose où on a encore une emprise. On ne l'a pas sur les réseaux sociaux, on ne peut pas le faire. Donc, faisons là où on peut le faire. Je crois qu'on a également un message à donner à nos jeunes qui, on l'a entendu par notre collègue médecin, sont de plus en plus nombreux à venir demander du Viagra. Ce n'est quand même pas normal. Mais c'est parce qu'il y a une telle pornographie et qu'ils ont accès à cette pornographie. Il faut qu'on donne un signal, en disant : ça suffit !

Et c'est pour ça que je soutiendrai cette motion.

Rodriguez Rose-Marie *(PS/SP, BR).* Je n'avais pas prévu d'intervenir, mais finalement, je me dis que, comme éducatrice de jeunes, j'ai aussi un témoignage à apporter. Et là, je pense qu'effectivement, nous avons toutes et tous une immense responsabilité en tant qu'adultes et en tant qu'élus.

Créer une loi, vous le savez tous, c'est un signal politique très fort. Cela veut dire reconnaître un réel besoin.

Deuxièmement, si nous ne repérons pas les publicités sexistes, c'est peut-être parce que notre inconscient a été habitué et modelé à cela depuis plus de 60 ans. Nos mères et nos grand-mères se sont battues - gloire à elles ! - avec des chances plus ou moins différentes, parce que certains stéréotypes ont la vie dure. Et le sexisme, chères et chers Collègues, non seulement existe encore, mais il revient malheureusement en force. Une certaine partie de notre jeunesse, cela a déjà été dit et nous le voyons tous les jours, banalise, le rend normal. Et ce à quoi sont confrontés nos jeunes en construction modèle leur pensée et les conforte dans une certaine façon de voir notre société.

De plus, si ces jeunes qui voient régulièrement sur les réseaux sociaux, sur des affiches, des choses qui ne choquent plus les parents, pour autant que leurs parents, tout d'un coup, ne soient pas assez présents ou ne prennent pas la peine de leur montrer d'autres modèles, eh bien, ce sont des jeunes qui se construisent avec des stéréotypes et des choses qui auraient même fait rougir nos grand-mères.

Pour toutes ces raisons, je vais soutenir cette motion et je vous invite à en faire de même.

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Je prends la parole à titre personnel, même si je n'avais pas prévu de le faire.

Actuellement, les médias se plaignent qu'il n'y a plus de pubs. A la Société Générale d'Affichage (SGA), il y a de moins en moins d'affichages. Dans les journaux, même si heureusement, il y a eu la campagne électorale, il y en a de moins en moins.

Alors, je comprends cette volonté de légiférer et je peux d'un côté le soutenir, c'est juste. Mais, d'un autre côté, TikTok, Instagram, c'est là que sont les principaux problèmes. On peut donner tous les signaux qu'on veut mais, je m'excuse, ça n'aura strictement aucun effet. Les jeunes sont sur ces réseaux. Les gens qui ont des problèmes sont de plus en plus sur ces réseaux sociaux-là, et cela a été dit, on n'a aucune emprise là-dessus. On peut bien légiférer et relégiférer, faire de belles théories, super. Mais, à la fin, ce que l'on va voter aujourd'hui, si c'est accepté, n'aura strictement aucun effet réel. Cela aura juste pour effet de faire baisser les rentrées publicitaires des gens qui se plaignent de déjà en avoir de moins en moins.

OK, moi, ça ne me pose pas de problème, c'est peut-être un bon signal, mais arrêtez de dire qu'interdire les publicités sexistes, c'est ça qui va changer la façon de voir des jeunes.

Roulin Daphné *(VEA/GB, GL).* Je prends la parole à titre personnel. Je vais réagir par rapport aux différentes interventions qu'il y a eues aujourd'hui.

Tout d'abord, ma première remarque, c'est tout d'abord pour rappeler qu'on n'interdit pas aujourd'hui la publicité de manière générale, on interdit la manière de le faire, pour faire réfléchir les publicitaires sur leur manière de faire. On invite tous les publicitaires à continuer à faire de la publicité, mais on réfléchit à cette manière.

Ma deuxième remarque, c'est par rapport à la notion générale et abstraite qui a fait peur à mon collègue Tschümperlin. On peut lui rappeler - il est avocat, je suis aussi avocate - qu'il y a de nombreuses notions générales et abstraites dans notre législation cantonale, fédérale et même communale. Jusqu'à aujourd'hui, ça n'a pas posé de problème. Je ne pense pas que cette législation posera des problèmes. Et on peut même lui rappeler qu'à l'heure actuelle, la Commission suisse pour la loyauté a déjà traité des cas de jurisprudence pour interdire, dans certains cas, des publicités sexistes. On a donc même déjà une jurisprudence qui existe et qu'on pourra reprendre. Et cette Commission suisse pour la loyauté, à l'heure actuelle, elle, fait face à une augmentation du nombre de plaintes pour la discrimination fondée sur le sexe.

Je pense qu'on a tous les éléments aujourd'hui pour accepter cette motion, et je vous invite à le faire.

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* J'ai beaucoup de sympathie pour cette motion. J'en ai d'ailleurs beaucoup débattu avec mes deux filles de 14 et 17 ans. L'utilisation de femmes ou d'hommes-objet est déplorable. Mais notre société évolue et s'autorégule, heureusement.

Mais où s'arrête vraiment le sexisme ? Un joli agriculteur, chemise légèrement ouverte, fait de la publicité devant une voiture. Est-ce sexiste ? Une dame devant une fenêtre regarde au travers de la fenêtre et est posée sur une affiche de publicité pour cette même fenêtre. Est-ce sexiste, puisque devant la voiture, c'est sexiste ? Une dame en *dzaquillon* fait une publicité pour des produits du terroir de Fribourg ou pour un fromage ou une laiterie. Est-ce sexiste ?

Même si on a une jurisprudence, trois quarts à 80% des cas annoncés ne sont pas sexistes. J'ai bien l'impression qu'avec cette mesure, nous souhaitons résoudre tous les maux de la société qui ont été présentés par M^me^ de Weck, avec laquelle je partage le souci. Mais j'ai quand même l'impression que l'objectif ne pourra jamais être atteint.

Pour reprendre les mots d'hier de mon collègue Hubert Dafflon sur un objet dont j'étais l'auteur, légiférons là où il y a un vrai problème !

Meyer Loetscher Anne *(Le Centre/Die Mitte, BR).* Mon lien d'intérêt : je suis graphiste indépendante ; je fais donc partie de ce monde horrible des publicitaires.

On a une morale, une morale qui nous interdit de faire des choses qu'on n'apprécierait pas nous-mêmes, y compris pour nos enfants, dans le domaine public. Au-delà de ça, j'ai été voir ce qui se passait dans les autres cantons, et notamment dans le canton de Vaud.

Je vais vous lire une procédure qui a eu lieu. Il s'agit d'un magasin qui propose des habits à caractère sexuel. Il s'agissait d'une publicité avec une femme de profil, vêtue d'un body noir, d'escarpins, à moitié couchée, s'appuyant en arrière à l'aide de ses coudes etc. Donc, vous pouvez bien imaginer la scène. Dans le cas d'espèce, la Commission estime que la femme représentée n'est pas affublée de stéréotypes sexuels qui remettraient en cause l'égalité des sexes. En effet, rien dans cette image ne suggère que cette femme serait considérée comme inférieure à l'homme. Elle n'est pas représentée dans une position qui pourrait indiquer une forme de soumission ou d'asservissement etc. Et donc, la conclusion a été que cette publicité, même si elle était très suggestive, n'a pas été sanctionnée comme une publicité sexiste.

Une autre publicité qui, elle, n'a pas passé cette rampe-là, était une publicité pour les voitures, avec une femme qui était, justement, à côté et qui n'avait pas un lien direct avec l'objet.

Je viens là pour dire que tout ce qu'on a entendu aujourd'hui sur le fait que certains hommes ont des difficultés à la suite de la vision de certaines affiches, moi, je dis que c'est plutôt dans ce cadre-là qu'on peut avoir ce genre d'images fortes qui nous posent un souci, et non pas nécessairement sur des images avec des femmes qui posent à côté d'une voiture.

C'est extrêmement difficile de trouver la limite. On a vu que la commission qui s'en occupe dans d'autres cantons a des difficultés à trouver cette limite-là. Moi, je constate que notre loi actuelle, à l'article 5, parle aussi de moralité dans le cadre des réclames, et c'est sur ce point-là qu'on doit être beaucoup plus vigilant.

Ingold François *(VEA/GB, FV).* Je serai court. J'aimerais réagir aux propos de notre collègue Tschümperlin, qui a fait une référence - je ne dirais pas malheureuse - à une campagne nationale de la Migros (donc, ce n'était pas du tout une campagne officielle) visant à montrer la diversité des corps, ce qui est, à mon avis, une bonne chose, des hommes comme des femmes. Dans cette campagne, il y avait même des élus de l'Union démocratique du centre, des élus du Parti démocrate-chrétien, comme quoi ça montrait vraiment toutes les diversités.

Vous avez tenté un effet de manche qui, selon moi, tombe à plat. A mon avis, l'exemple que vous prenez n'a rien à voir avec le sexisme. Le sexisme, il s'agit de violence, il s'agit d'attitudes discriminatoires, il s'agit de préjugés, et dans le discours que vous avez tenu - également de votre collègue Clément -, j'ai l'impression que vous peinez à comprendre ce qu'est la discrimination, sans aucun doute parce que vous n'en avez jamais fait l'objet.

Cette publicité était une ode à la diversité - je l'avais soutenue à l'époque - qui montrait tous les genres, tous les corps, tous les partis, même ceux des politiciens. Donc, je vous propose, la prochaine fois, de trouver un exemple qui soit plus en lien avec la thématique qui est la nôtre.

Berset Alexandre *(VEA/GB, SC).* Très rapidement, je voulais juste rebondir sur deux ou trois choses qui ont été évoquées.

Alors, il est clair, je suis d'accord avec vous, qu'il y a une part d'appréciation dans ce qui est sexiste ou ce qui ne l'est pas. Nous, nous vous proposons justement une définition assez solide, sur laquelle on peut se baser et qui a un effet de guide justement, pour savoir ce qui est sexiste ou pas. Des publicités pour des sous-vêtements, c'est clair que ça ne va pas forcément être sexiste. Dans le sexisme, il y a l'idée de domination, d'asservissement, de stéréotypes sexuels, ça va quand même beaucoup plus loin.

Ensuite, on a beaucoup entendu - et cela me réjouit - que tout le monde est plus ou moins d'accord pour dire que le sexisme est problématique et l'est également lorsqu'il est contenu dans des affiches publicitaires.

Mais j'ai aussi beaucoup entendu que ce n'est pas un problème, que cela existe finalement beaucoup dans nos rues. J'aimerais quand même relever ici la contradiction de M. le Député Gabriel Kolly lorsqu'il dit qu'en fait, ce n'est pas un problème qui existe dans notre canton et qu'en même temps, il souligne que l'acceptation de cette motion va faire perdre des revenus liés aux publicités. Donc, si on perd des revenus liés à ces publicités, c'est bien qu'il y a des publicités sexistes qui ne vont plus pouvoir être réalisées. Voilà.

Ensuite, j'aimerais quand même rappeler ce chiffre qui est quand même assez important, j'estime : il y a plus de la moitié des femmes - 59% pour être précis -, selon l'étude que j'ai déjà évoquée, qui ont été victimes de harcèlement sexuel. J'estime que ce n'est pas compliqué pour nous de légiférer sur cet aspect. Ne faisons pas l'économie de faire un pas certes petit, mais tout de même dans la bonne direction.

Baschung Carole *(Le Centre/Die Mitte, LA).* Ich spreche als Co-Motionärin, habe ansonsten aber keine Interessenbindung in dieser Sache.

Auf den ersten Blick hat diese Motion eine geringe Relevanz. Doch wenn man mehr darüber nachdenkt, merkt man und spürt man, auch hier im Saal, dass das doch ein Thema ist, das uns irgendwie beschäftigt. Werbung ist eine sehr kraftvolle Stimme in unserer Gesellschaft. Sie hat die Fähigkeit, unsere Meinung zu formen, Trends zu setzen, Werte zu vermitteln und Verhaltensweisen zu beeinflussen. Es geht darum, dass Werbung manchmal eine Grenze überschreitet, insbesondere dann, wenn sie sich auf stereotype Geschlechterrollen stützt, die bis hin zu Diskriminierung führen. Oder wenn mit sexistischer Darstellung geworben wird mit dem Ziel, den Blick von Passanten auf sich zu ziehen nach dem Motto "sex sells", und die Frau entsprechend dargestellt wird. Hand aufs Herz, meine Damen und Herren: Was hat eine leichtbekleidete Frau mit einem Auto zu tun? Man verkauft ja nicht die Frau damit. Ich habe kein Problem, wenn eine Frau neben einem Auto steht, die normal angezogen ist. Aber wenn eine Frau in Unterhose und in Sexpose neben einem Auto steht, beginnt bei mir das Problem und die Unverständlichkeit. So Werbung zu machen, ist sehr einfach.

Ich bin mit Ihnen einverstanden, dass wir in der Öffentlichkeit grösstenteils anständige Werbung sehen. Aber es ist nicht immer so, und ich wünsche mir, dass es in Zukunft so bleibt. Sie haben es gesagt: Die Inhalte der sozialen Medien können wir kaum mehr kontrollieren. Hier können wir noch Einfluss nehmen und ein Zeichen setzen. Ich denke, dass das unsere Aufgabe ist.

Ich stelle immer wieder fest, dass die Hemmschwelle, insbesondere auch bei den jüngeren Generationen, extrem gesunken ist in Zusammenhang mit sexistischen Inhalten. Ich bin auch einverstanden mit Grossrätin Schwander, was die Bekleidung im Beachvolleyball betrifft oder die Vorschriften dort. Das können wir aber nicht ändern heute, das sind die Reglemente von den Sportverbänden.

Viele haben mir ebenfalls die Frage gestellt: Ja aber, was ist denn wirklich eine sexistische Werbung? Viele sind sich einig mit mir, dass die Grenze sehr klar ist. Ich gebe Ihnen ein weiteres Beispiel: Ein Metzger macht auf einem Plakat Werbung für Würste. Das ist völlig gut so. Aber wenn jetzt neben den Würsten eine Frau in Unterhose steht und nur noch der Ausschnitt von der Frau in der Unterhose daneben ist, neben den Würsten - Sie sehen das Bild -, hört bei mir das Verständnis auf. Dort wird die Frau einfach schubladisiert.

Oder, meine Damen und Herren, wie sehen Sie es, wenn wir plötzlich eine Werbung haben mit Sextoys? Erklären Sie das Ihren Kindern. Persönlich habe ich vor allem Mühe, wenn die Werbung auf Kosten von Frauen oder von jüngeren Frauen geht.

Ein anderes Beispiel, zwar nicht aus der Werbung: Ich kann damit umgehen, wenn man Blondinen-Witze macht, und ich kann zugegebenermassen manchmal auch darüber lachen, aber ich möchte, dass solche stereotypen Darstellungen im öffentlichen Raum begrenzt werden. Das ist das Ziel, das wir heute haben. Und es gibt auch keinen grossen Aufwand. Wir machen kein neues Gesetz, wir wollen den Artikel 5 im Reklamegesetz abändern und dort eine Ergänzung machen. Ich bin nicht einverstanden mit dem Argument, es sei ein sehr grosser Aufwand, der hier gemacht werden müsse.

Tragen wir die Verantwortung, eine Umgebung zu schaffen, in der Menschen frei von Vorurteilen und Diskriminierung leben können. Aus diesem Grund wäre ein Verbot für sexistische und diskriminierende Werbung ein bedeutender Schritt, auch für unseren Kanton. Deshalb bitte ich Sie, dieser Motion zuzustimmen.

Steiert Jean-François, Directeur du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. Es ist etwas schwierig, um 10:40 Uhr bei einer um 45 Minuten verschobenen 10-Uhr-Pause noch auf so viele Bemerkungen zu antworten.

Je suis un tout petit peu surpris de certains amalgames qui ont été faits ici. La révolution sexuelle est passée par ici, comme l'a évoqué la députée Jakob. Nous avons un rapport plus ou moins décomplexé par rapport à la sexualité, mais cela ne signifie toujours pas que notre société ne connaît pas de problèmes de sexisme avec, certains l'ont rappelé, une femme sur cinq en Suisse qui a fait l'objet d'actes sexuels non consentis dans un pays qui se dit civilisé, souvent avec des coupables qui n'ont

même pas conscience de la gravité de leurs actes - de plus en plus par des jeunes, voire des mineurs. Et c'est aussi une évolution inquiétante.

La publicité contribue à cet état d'esprit, sans contestation possible.

Im Gegensatz zu dem, was hier von einigen behauptet wurde, gibt es leider im öffentlichen Raum nach wie vor sexistische Werbung, die meist für Frauen, ab und zu im Übrigen auch für Männer oder andere, besondere Gruppen, diskriminierend wirkt. Die Diskussion hat nichts zu tun mit Sex per se, einige Beispiele wurden gegeben, auch von den Motionärinnen. Man kann durchaus Unterwäsche-Werbung machen, die nicht diskriminierend ist. Die Lauterkeitskommission hat im Übrigen - soweit meine Informationen richtig sind - noch nie interveniert gegenüber Unterwäsche-Werbung in der Schweiz. Sie hat sehr wohl interveniert. Die Fälle, in denen sie intervenieren musste, haben sich in den letzten Zeiten verzehnfacht, weil immer ein grösserer Anteil an Klagen sich auf sexistische Werbung betrifft. Viele Beispiele wurden hier genannt, was man tolerieren kann und soll und was nicht. Wer genau wissen will und wer der Meinung, es gebe keine sexistische Werbung auf unseren Strassen, der soll mal auf die Seite gehen der Lauterkeitskommission, dort werden Sie Beispiele sehen, die doch relativ klar und deutlich sind und wo man nicht daran zweifeln kann, dass diese sexistisch sind.

Natürlich wird es immer Fälle geben, wo man gespalten sein kann, ob sie sexistisch sind oder nicht. Aber es ist evident und es kann kein vernünftiger Mensch bestreiten, dass es Fälle gibt, wo wir ganz klar von sexistischer Werbung sprechen müssen und können.

La publicité sexiste peut conduire à une légitimation de violences ou d'incitations à des violences contre les femmes et contre d'autres groupes de personnes d'ailleurs aussi, parfois des hommes, parfois des groupes plus hétérogènes.

La liberté de chacune et de chacun est essentielle pour le fonctionnement d'une société, à condition que les conditions matérielles pour l'exercice des libertés soient assurées pour tout le monde. Et le rôle de l'Etat est d'assurer que les conditions à la fois formelles et matérielles pour l'exercice de ces libertés soient remplies, ce qui a comme corollaire, ce qui a toujours comme corollaire de pouvoir toucher aux libertés des autres, et c'est exactement de ces choses dont nous discutons aujourd'hui.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué le problème de la proportionnalité : il serait disproportionné d'évoquer la discrimination sexuelle dans la loi à l'article 5, comme les motionnaires l'ont proposé et comme le Conseil d'Etat le propose aussi. Je pars ainsi du fait que la plupart d'entre vous n'ont pas lu cet article 5. L'article 5 dit notamment : la publicité peut être interdite lorsqu'elle dépare un "site naturel ou bâti," qu'elle porte "atteinte à un paysage," parce qu'elle choque "gravement l'esthétique" ; lorsqu'elle porte "atteinte à la tranquillité" (j'invite l'avocat Tschümperlin à se faire le même nombre de soucis sur l'interprétation de la notion de tranquillité sur la publicité quand il sera confronté à des cas), "à la moralité, à la sécurité" ou à "l'ordre public."

Si vous estimez décemment et en toute conscience, en ayant réfléchi trente secondes, qu'il est plus compliqué de discuter devant un tribunal de problèmes de sexisme que de tranquillité, de moralité ou d'autres, alors à ce moment-là, vous votez en toute conscience non; si vous estimez au contraire que le sexisme est tout aussi important, mais aussi pas plus compliqué à juger que les autres éléments déjà évoqués aujourd'hui dans la loi, alors, je vous recommande au nom du Conseil d'Etat de voter oui.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 56 voix contre 42. Il y a 4 abstentions.

Ont voté en faveur de la motion:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Ingold François (FV,VEA/GB), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Lepori Sandra (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Marmier Bruno (SC,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roulin Daphné (GL,VEA/GB), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP),

Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Vuilleumier Julien (FV,VEA/GB), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 56*.

Ont voté contre:

Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Bapst Bernard (GR,UDC/SVP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Fattebert David (GL,Le Centre/Die Mitte), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morand Jacques (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Papaux David (FV,UDC/SVP), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 42*.

Se sont abstenus:

Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP). *Total: 4*.

> Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

—

Loi 2022-DEEF-38
Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)

Rapporteur-e:	**Ingold François** *(VEA/GB, FV)*
Représentant-e du gouvernement:	**Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Rapport/message:	**31.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5386)*
Préavis de la commission:	**28.11.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5379)*

Entrée en matière

Ingold François *(VEA/GB, FV).* La commission traitant de la loi modifiant la loi sur la statistique cantonale s'est réunie le mardi 28 novembre 2023 de 16 h 00 à 16 h 39. Si cela a été court, c'est grâce à l'efficacité de mes très estimés collègues, bien préparés pour l'occasion, un conseiller d'Etat performant en la personne de Monsieur Olivier Curty, un chef du Service de la statistique qui a eu la lourde de tâche de répondre avec bienveillance et simplicité à nos questions de béotiens, Monsieur Thomas Christin, ainsi que de Monsieur Alain Renevey, secrétaire parlementaire qui a été d'une diligence remarquable.

Afin de contextualiser notre travail, je me permets quelques rappels historiques. La loi sur la statistique cantonale a été adoptée le 7 février 2006. Elle n'a fait l'objet à ce jour que d'une seule modification en 2010. Cette loi a été complétée en 2020 par une ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux. A ce jour, il n'y a aucune mention dans la loi actuelle de la notion d'appariement de données, instrument essentiel à la statistique contemporaine. C'est pour cette raison que nous traitons ce sujet aujourd'hui et que cette situation sera dans quelques minutes corrigée, si vous acceptez de suivre le préavis de la commission.

Maintenant que l'on sait pourquoi nous devons traiter cette modification de loi, posons-nous ensemble la question du quoi. Qu'est-ce que l'appariement ? L'appariement est l'action qui consiste à rassembler par paires des choses qui sont naturellement compatibles. Dans la vie de tous les jours, il y a un certain nombre de situations où l'appariement joue un rôle. Nous faisons aussi de l'appariement, comme Monsieur Jourdain, sans le savoir. Par exemple, sur un site de rencontre,

l'algorithme apparie deux profils qui semblent naturellement compatibles pour le meilleur comme pour le pire. A la maison, nous apparions nos chaussettes pour en faire des paires naturellement compatibles. Cependant, ayant deux enfants de 6 et 8 ans qui dorment dans la même chambre, après discussion avec mon épouse, nous avons estimé que nous ne pouvions pas parler d'appariement après 19 h 00, quand nous tentions de les mettre au lit, la notion de naturellement compatible n'étant plus remplie à cette heure-ci.

En statistique, ce n'est pas très différent. Apparier, c'est l'action qui vise à rassembler, pour une même unité statistique (personnes ou entreprises), des données qui la concernent et qui sont issues de différentes sources. L'appariement vise donc à enrichir l'information issue jusqu'ici d'une seule source. Ce procédé n'est pas tout à fait nouveau puisque le Service de la statistique croisait déjà plusieurs sources dans certaines situations, par voie d'ordonnances, même si la loi ne contient aujourd'hui aucune disposition à ce sujet.

Si l'on veut donner un exemple d'appariement dans le domaine de la statistique, nous pourrions nous référer au rapport, présenté avant la pause, sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg. Sans appariement, nous aurions pu imaginer de convoquer comme seule et unique source les revenus fiscaux déclarés. Le résultat aurait été fiscalement correct mais peut-être pas très pertinent, les contribuables pouvant s'appauvrir artificiellement, surtout s'ils ne le sont pas.

Avec l'appariement, nous pouvons croiser des sources en ajoutant par exemple des données issues de l'aide sociale ou des subsides pour les assurances maladie. Vous constaterez que nous arrivons en croisant ces données à être beaucoup plus pertinents, à diminuer ainsi la marge d'erreur et à augmenter la pertinence de la statistique.

Je continue mon exemple. Imaginons maintenant que nous voulons observer l'évolution de la pauvreté dans le temps. Nous allons a priori étudier des parcours de vie, mais nous devons respecter la question de la protection des données. Pour cela, nous avons besoin non pas d'anonymiser les données - sinon on ne sait plus qui est qui dans le temps -, mais de pseudonymiser les sujets statistiques pour voir leur évolution dans le temps : une personne se trouvant dans une situation de pauvreté en 2010 est-elle toujours dans cette situation en 2020 ? Si ce n'est pas le cas, qu'a-t-elle fait pour s'en sortir ? Nous comprenons par cet exemple tout l'intérêt de faire parler les statistiques. Nous parlons ici d'appariement longitudinal.

Avec ces quelques explications d'une haute teneur pédagogique, je suis plus ou moins certain que nous avons toutes et tous le même niveau de compréhension du sujet.

Après le pourquoi et le quoi, abordons maintenant la notion du comment. Cette loi vise à introduire deux nouveaux articles. Le premier, le 17a, précise l'autorisation de l'appariement à condition d'anonymiser ou de pseudonymiser les données. Il est également question de la suppression des données après leur utilisation. Le second, le 17b, précise l'utilisation des identificateurs fédéraux de référence. Il y avait, dans l'avant-projet du 4 juillet 2022, un article 17c qui visait à faciliter à terme les travaux de l'Observatoire du logement et qui demandait la possibilité de convoquer des données d'autres organismes. Comme les données viennent prioritairement du Service de la statistique, il n'a pas été jugé opportun de le maintenir.

Lors du traitement de cette loi par la commission, nous avons pu poser toutes les questions qui nous paraissaient pertinentes, notamment sur la protection des données, lever tous nos doutes, notamment avec un potentiel travail supplémentaire pour les communes qui ne devrait pas se vérifier dans la réalité, ainsi que vérifier l'utilité de cette loi. On nous a assuré que toutes les statistiques produites grâce à l'appariement seront utiles. Il en résulte de ce travail de qualité produit par la commission une adoption à l'unanimité des 11 membres présents et je vous enjoins à en faire de même.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Zuerst einmal herzlichen Dank an die Kommission und ihren Präsidenten für die sehr effiziente und angenehme Zusammenarbeit. Der Berichterstatter hat eine ausgezeichnete Einführung gemacht in diesen Gesetzesentwurf. Ich kann mich darum sehr kurz halten.

Je répète quand même que la loi cantonale de ce jour ne contient aucun article traitant de l'appariement des données, instrument qui est aujourd'hui essentiel pour la statistique actuelle. "Appariement" se dit "Verknüpfung" en allemand. La présente révision partielle permet d'apporter une base légale à cet instrument au niveau cantonal, comme le demande d'ailleurs la Confédération. Le rapporteur a très bien expliqué ce qu'est l'appariement de données : il s'agit tout simplement de coupler ou, plus simplement dit, de mettre ensemble plusieurs fichiers de données de mêmes unités statistiques, par exemple des personnes physiques ou morales. Quel est l'objectif de cet appariement ? Il sert à enrichir l'information à disposition. Une seule source n'est aujourd'hui parfois pas suffisante. L'objectif est aussi de réduire la charge d'enquête en se basant sur les registres ou les données administratives. Un élément est important : il s'agit du principe du "once only", qui signifie que l'Etat cherche l'information une seule fois pour éviter qu'une entité doive fournir plusieurs fois les mêmes données.

Diese Daten können, wie es gesagt wurde, aus verschiedenen Quellen zur gleichen Zeit oder aus der gleichen Quelle zu unterschiedlichen Zeiten stammen. Und für die Verknüpfung werden grundsätzlich einmalige Identifikatoren verwendet wie

zum Beispiel die Versicherungsnummer für Personen, Identifikationsnummern für Unternehmen, für Gebäude oder auch für Wohnungen.

Dans la plupart des cas, il s'agit d'une utilisation systématique des identifiants dans la gestion des données administratives selon le droit en vigueur. Cette révision partielle permettra donc de donner au Service de la statistique - c'est lui qui va en bénéficier - la compétence d'effectuer ces appariements de données, mais uniquement - cela est un point important - pour des tâches statistiques. L'objectif final est de répondre aux besoins croissants en informations des scientifiques, des politiques, notamment du Grand Conseil - nous pourrons ainsi mieux répondre à vos sollicitations -, mais aussi du domaine économique et administratif.

Es ist auch wichtig zu sagen: Es werden keine unnötigen Verknüpfungen vorgenommen. Das Amt für Statistik, wie in vielen Fällen auch das Bundesamt für Statistik, das in Aktion tritt, sobald die Daten des Bundes betroffen sind, werden die Projekte und ihren Nutzen sorgfältig überprüfen, bevor es zu einer möglichen Verknüpfung kommt.

Le Service de la statistique travaille déjà avec des principes fortement établis au niveau de la protection et de la sécurité des données. Les fichiers appariés seront rendus anonymes, comme cela a été expliqué. Ces fichiers longitudinaux seront pseudonymisés, c'est-à-dire qu'ils contiendront une identification aléatoire. Cette dernière permet de récupérer le vrai identifiant sauvegardé séparément - dans un autre fichier - avec une clé de correspondance. Cette opération est nécessaire pour assurer la mise à jour du fichier longitudinal. A long terme, en cas d'appariement de données sensibles ou si l'appariement de données permet d'estimer les caractéristiques essentielles de la personnalité, tout le jeu de données sera effacé une fois les travaux de statistiques terminés. "Caractéristiques essentielles de la personnalité" a été traduit par "wesentliche Aspekte der Persönlichkeit", conformément à la loi fédérale sur la protection des données, même si la loi fédérale sur la statistique parle de "wesentliche Merkmale". Le Conseil d'Etat est d'avis que nous pouvons maintenir la formulation proposée en allemand et le message accompagnant la révision est clair.

Und vielleicht auch für das Protokoll: Als besonders schützenswerte Personendaten gelten Personendaten über religiöse, weltanschauliche, politische, aber auch gewerkschaftliche oder kulturelle Ansichten, Personendaten über die Gesundheit, auch die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie, Massnahmen der sozialen Hilfe oder Verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, par le biais de l'adoption de cette révision partielle, l'Etat de Fribourg pourra mettre en œuvre un outil contemporain d'analyse de données au sein du canton. Le Conseil d'Etat vous propose donc d'accepter cette proposition de révision partielle de la loi sur la statistique.

Riedo Bruno *(UDC/SVP, SE).* Meine Interessenbindungen sind: Ich war Mitglied der vorberatenden Kommission für diese Gesetzesänderung und bin auch Mitglied der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission. Ich spreche im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei.

Das vorliegende Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik bezweckt eine bessere Verknüpfung von Daten für die Statistiken, welche der Kanton Freiburg aktuell und in Zukunft pflegt beziehungsweise pflegen wird. Das Hauptziel besteht darin, mehr Informationen aus bestehenden Daten, welche bisher nicht verknüpft werden konnten, beispielsweise Daten bei Gemeinden, zu gewinnen, Doppelspurigkeit zu vermeiden, Kosten zu minimieren und Synergien zu nutzen.

Die Botschaft zum Gesetz verspricht uns, dass sowohl beim Kanton wie auch bei den Gemeindeverwaltungen die Kosten aufgrund dieser auch aus unserer Sicht sinnvollen Verknüpfungen nicht steigen werden.

In diesem Sinne unterstützt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Vorlage einstimmig und erklärt Eintreten.

Sudan Stéphane *(Le Centre/Die Mitte, GR).* Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet. Le groupe Le Centre a pris connaissance et a analysé attentivement le projet de loi modifiant la loi sur les statistiques et remercie les auteurs du rapport ainsi que les explications et éclaircissements donnés. D'ailleurs, la commission parlementaire unanime, sous la direction de son estimé et détendu président, est rapidement et de manière efficiente entrée en matière. Statistiquement, cette séance a été, pour ma part, la plus brève de l'année dans la salle Felder !

Les modifications concernent donc la création des articles 17a et 17b, qui complètent la loi de 2006 qui n'a, à ce jour, pas été modifiée au niveau des appariements en se référant à la loi fédérale de 1992.

Cet appariement de données vise donc à produire des informations nouvelles à partir des données existantes, à éviter des relevés superflus, à diminuer le coût des statistiques et à créer des synergies et donc à être plus efficient dans les résultats des recherches et enquêtes.

Je ne vais pas revenir sur les données techniques des quatre appariements existants et leurs particularités, ceci ayant déjà été fait.

Différents organes et institutions ont été consultés, ce qui a amené quelques réserves tant au niveau financier qu'au niveau de la protection des données. Les doutes et questionnements ont été effacés à la suite des explications claires et précises du Conseil d'Etat et de ses services. Le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) n'a pas identifié de répercussions sur le plan de l'informatique cantonale et il ne sera pas nécessaire de l'impliquer financièrement ou d'effectuer une demande complémentaire dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire.

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a demandé de son côté que l'effacement des données à la fin des travaux statistiques soit étendu aux données de base, ceci pour garantir cet aspect important qui est la protection des données personnelles des personnes physiques ou morales.

L'Association des communes fribourgeoises ainsi que plusieurs communes s'inquiètent des répercussions financières et techniques sur les communes, en lien avec le nouvel article 17b, lequel prévoit que les communes et autres services supportent les frais découlant de leur participation à un relevé statistique. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat annonce qu'a priori, il n'y aucun frais supplémentaire, les données existant déjà. En sommes-nous bien certains ?

Enfin, pour mettre un peu de couleur dans le domaine parfois gris, implacable et glaçant des statistiques, je me permettrai de citer un grand philosophe belge du XX^{e} siècle : "Selon les statistiques, il y a une personne sur cinq qui est déséquilibrée. S'il y a 4 personnes autour de toi et qu'elles te semblent normales, ce n'est pas bon !" (Jean-Claude Van Damme)

C'est avec ces considérations que le groupe Le Centre entre en matière à l'unanimité sur ce projet de loi et vous demande d'en faire autant. Merci de votre attention et belles fêtes de fin d'année pour vous et vos familles !

Ghielmini Krayenbühl Paola *(VEA/GB, SC).* Je m'exprime au nom du groupe VERT·E·S et allié·e·s. Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet.

La révision de la loi sur la statistique qui nous est soumise concerne uniquement deux articles qui traitent de l'appariement des données. Si le fait d'exploiter des données individuelles provenant de diverses sources n'est pas une nouveauté pour le Service de la statistique, la modification de la loi permettra de simplifier grandement les choses. Actuellement, il est en effet nécessaire de passer par une ordonnance spéciale qui permet l'autorisation de données provenant de diverses sources, comme par exemple des données du Service cantonal des contributions et des données de l'aide sociale. Les nouveaux articles de loi permettent l'appariement des données tout en garantissant la protection des données, indispensable dans le traitement des données souvent sensibles.

Notre groupe considère qu'une analyse fine des données statistiques permet la compréhension entre autres de divers phénomènes sociétaux et peut conduire à la prise de mesures indispensables. Notre groupe va ainsi accepter à l'unanimité cette modification.

Hauswirth Urs *(PS/SP, SE).* Meine Interessenbindung: Ich war Mitglied in der Ad-hoc-Kommission zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik, und als Gemeindeammann von Düdingen werde ich vermutlich in so mancher Statistik des Kantons mitgezählt. Ich rede im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion.

In diesem vorliegenden Fall sehen wir die Datenverknüpfung als hilfreich und transparenzfördernd an. Zudem vertrauen wir darauf, dass dem Datenschutz wirklich grosse oder besondere Bedeutung geschenkt wird. Gespannt sind wir, ob es dem Amt für Statistik dann auch gelingen mag, Doppelspurigkeit zu vermeiden, Kosten zu minimieren und Synergien zu erzielen oder ob wir schon bald mit irgendwelchen unnützen Diagrammen überhäuft werden. Aber unter dem Strich tritt die Sozialdemokratische Fraktion auf die Beratung ein und unterstützt in der Folge die vorliegende Fassung des Gesetzes.

Ich danke dem Berichterstatter François Ingold und auch Staatsrat Curty für die Ausführungen und die effiziente Sitzung.

Esseiva Catherine *(PLR/PVL/FDP/GLP, LA).* Mon lien d'intérêt : j'ai participé à la commission. Je parle au nom du groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux.

Il s'agit donc de la modification de la loi sur la statistique cantonale et l'on parle d'une révision succincte. Dans cette révision, il convient d'apporter une base légale permettant d'appliquer l'appariement de données. L'appariement de données dont il est question est un instrument essentiel à la statistique contemporaine. Puisque la loi actuelle ne contient aucune disposition traitant de l'appariement de données, nous sommes donc obligés de réviser cette loi pour répondre aux besoins évolutifs des statistiques.

Mais de quoi s'agit-il ? L'appariement de données, c'est l'action qui consiste à assembler par paires des choses qui sont naturellement compatibles. Le but de l'appariement est d'enrichir l'information et de réduire la charge d'enquête en se basant sur des registres ou des données administratives. Pour pouvoir appliquer la nouvelle disposition, ce projet de loi propose des modifications mineures et, pour ce faire, deux nouveaux articles ont été intégrés. Il s'agit des articles 17a et 17b. A noter également que le projet a été mis en consultation et accueilli favorablement par les diverses autorités fédérales, cantonales et communales notamment.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux va suivre l'avis de la commission et soutient à l'unanimité la révision de ce projet de loi.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vielen Dank für diese Eintretensvoten. Ganz kurz:

Je peux rassurer le député Sudan par rapport à la collaboration avec les communes, notamment les compétences financières : le but est d'utiliser les données existantes avec identifiants, non de créer de nouvelles données ; aussi longtemps qu'il n'y a pas de nouvelles données créées, il n'y aura pas de conséquences financières pour les communes.

Par rapport à la remarque du député Hauswirth,

Die Idee ist nicht, mehr zu machen, sondern besser zu machen; nicht zu verwechseln mit der Ovomaltine, die nicht besser, aber länger machen will - ich weiss nicht, ob Sie mir hier folgen können. Daher wird es nicht mehr Statistiken geben, sondern die existierenden Statistiken werden einfach besser, weil wir diese Verflechtungen, diese Verbindungen mit unterschiedlichen Datensätzen machen können. Ich glaube, ich habe alle Fragen beantwortet. Vielen Dank für das Eintreten.

> L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

I. Acte principal : Loi sur la statistique cantonale (LStat) du 07.02.2006

Art. 17a (nouveau)

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Art. 17b (nouveau)

> Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

II. Modifications accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

III. Abrogations accessoires

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

IV. Clauses finales

> Adoptées selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Titre et préambule

> Adoptés selon la version initiale du Conseil d'Etat.

> La première lecture est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

I. Acte principal : Loi sur la statistique cantonale (LStat) du 07.02.2006

> Confirmation du résultat de la première lecture.

II. Modifications accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

III. Abrogations accessoires

> Confirmation du résultat de la première lecture.

IV. Clauses finales

> Confirmation du résultat de la première lecture.

Titre et préambule

> Confirmation du résultat de la première lecture.

> La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 92 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Altermatt Bernhard (FV,Le Centre/Die Mitte), Bapst Pierre-Alain (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Barras Eric (GR,UDC/SVP), Baschung Carole (LA,Le Centre/Die Mitte), Beaud Catherine (GR,Le Centre/Die Mitte), Berset Christel (FV,PS/SP), Berset Nicolas (SC,UDC/SVP), Berset Alexandre (SC,VEA/GB), Bonny David (SC,PS/SP), Bortoluzzi Flavio (LA,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,Le Centre/Die Mitte), Brodard Claude (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,Le Centre/Die Mitte), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Christophe (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Clément Bruno (GR,VEA/GB), Clément Christian (SC,Le Centre/Die Mitte), Cotting Charly (SC,PLR/PVL / FDP/GLP), Dafflon Hubert (SC,Le Centre/Die Mitte), de Weck Antoinette (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Defferrard Francine (SC,Le Centre/Die Mitte), Dietrich Laurent (FV,Le Centre/Die Mitte), Doutaz Jean-Pierre (GR,Le Centre/Die Mitte), Dumas Jacques (GL,UDC/SVP), Dupré Lucas (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Esseiva Catherine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Fahrni Marc (VE,UDC/SVP), Freiburghaus Andreas (SE,PLR/PVL / FDP/GLP), Gaillard Bertrand (GR,Le Centre/Die Mitte), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Galley Liliane (FV,VEA/GB), Genoud (Braillard) François (VE,Le Centre/Die Mitte), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VEA/GB), Glasson Benoît (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Glauser Fritz (GL,PLR/PVL / FDP/GLP), Grandgirard Pierre-André (BR,Le Centre/Die Mitte), Hauswirth Urs (SE,PS/SP), Hayoz Helfer Regula (LA,VEA/GB), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ingold François (FV,VEA/GB), Jakob Christine (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Julmy Markus (SE,Le Centre/Die Mitte), Kaltenrieder André (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Kehl Roland (SE,VEA/GB), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Lauber Pascal (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Levrat Marie (GR,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VEA/GB), Menétrey Lucie (SC,PS/SP), Menoud-Baldi Luana (GL,Le Centre/Die Mitte), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,Le Centre/Die Mitte), Michel Pascale (SC,PS/SP), Michellod Savio (VE,PLR/PVL / FDP/GLP), Morel Bertrand (SC,Le Centre/Die Mitte), Moura Sophie (GR,PLR/PVL / FDP/GLP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VEA/GB), Pauchard Marc (VE,Le Centre/Die Mitte), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raetzo Carole (BR,VEA/GB), Raetzo Tina (BR,VEA/GB), Remy-Ruffieux Annick (GR,Le Centre/Die Mitte), Rey Benoît (FV,VEA/GB), Riedo Bruno (SE,UDC/SVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Savoy Françoise (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,VEA/GB), Schneuwly Achim (SE,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/PVL / FDP/GLP), Schwaller-Merkle Esther (SE,Le Centre/Die Mitte), Schwander Susanne (LA,PLR/PVL / FDP/GLP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Stöckli Markus (SE,VEA/GB), Sudan Stéphane (GR,Le Centre/Die Mitte), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Ivan (BR,UDC/SVP), Tritten Sophie (SC,VEA/GB), Tschümperlin Dominic (SE,Le Centre/Die Mitte), Vial Pierre (VE,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/PVL / FDP/GLP), Zamofing Dominique (SC,Le Centre/Die Mitte), Zurich Simon (FV,PS/SP). *Total: 92*.

—

Motion 2023-GC-78
Pour un observatoire des réalités sociales pérenne

Auteur-s:	**Michellod Savio** *(PLR/PVL/FDP/GLP, VE)* **Galley Liliane** *(VEA/GB, FV)*
Représentant-e du gouvernement:	**Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Dépôt:	**21.03.2023** *(BGC mai 2023, p. 1835)*
Développement:	**21.03.2023** *(BGC mai 2023, p. 1835)*
Réponse du Conseil d'Etat:	**26.09.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5869)*

Prise en considération

Galley Liliane *(VEA/GB, FV).* Je m'exprime ici en tant que co-auteure de la motion. Nous avons déposé cette motion avec mon collègue Savio Michellod à la suite de l'atelier de co-construction de l'observatoire des réalités sociales organisé le 2 mars 2023 à l'initiative de la HETS et réunissant un panel remarquable de professionnels, de personnes concernées, de chercheuses et chercheurs et de représentantes et représentants du monde politique.

Le besoin d'observer, de documenter les différentes réalités sociales et de le faire en collaboration avec les milieux concernés était alors un objectif clair et partagé par l'ensemble des participant-e-s. Il a donc été essentiellement question du comment plutôt que du pourquoi. Parmi les préoccupations relevées à cette occasion, outre le périmètre à préciser, figurait celle de l'ancrage et de la pérennisation d'une telle structure. On le sait, les mandats d'études ponctuelles ne suffisent pas pour observer l'évolution, anticiper les changements et monitorer les prestations. De plus, pour qu'une structure soit pérenne, il lui faut un ancrage et un financement assuré. C'est alors qu'a germé l'idée d'un ancrage légal dans la loi sur l'aide sociale, actuelle loi cantonale traitant des questions sociales. Cette loi étant en cours de révision, il s'agissait de saisir cette opportunité pour donner à l'observatoire une base légale soutenant l'engagement cantonal.

Depuis lors, le groupe de travail constitué a échafaudé des pistes alternatives afin de faire avancer les réflexions. Une association à durée déterminée a été créée le 7 novembre dernier afin de définir la faisabilité, la pertinence et les contours plus précis que pourrait prendre cet "observatoire", renommé provisoirement je ne sais pour quelle raison "structure pérenne d'observation et de documentation des réalités sociales". Chapeautée par un comité où siègent des membres de l'Etat (la DSAS en l'occurrence, représentée par le Service de l'action sociale), de la HETS ainsi que de diverses associations actives dans le canton auprès des populations vulnérables ou précarisées, cette structure devrait rendre ses premières conclusions en 2024 avant de laisser la place à une structure définitive, probablement sous la forme d'une association également.

La motion que nous devions traiter aujourd'hui s'avère dès lors en partie obsolète, raison pour laquelle nous avons décidé de la retirer. Nous tenons toutefois à remercier le Conseil d'Etat pour sa réponse fournie qui, même si elle se conclut par une proposition de refus, reconnaît le besoin et le bien-fondé d'une structure d'observation et suggère des pistes pour d'autres interventions. En effet, le Conseil d'Etat souligne le caractère trop étriqué de la loi sur l'action sociale, dans laquelle l'observatoire se sentirait à l'étroit car condamné à ne traiter que les questions de précarité nécessitant l'intervention de l'aide sociale et non l'ensemble des réalités sociales. Cet élément a motivé notre décision de retirer la présente motion au profit d'une nouvelle motion, déposée lors de la dernière session, qui demande la création d'une loi-cadre sur l'action sociale. Ce toit plus large pourra abriter de manière confortable une structure de monitoring portant sur l'ensemble de ces réalités sociales. Le Conseil d'Etat ne pourra d'ailleurs qu'y être favorable puisqu'il la mentionne lui-même dans les pistes du rapport sur la pauvreté que nous venons de commenter en écrivant, je cite : "le débat d'une loi-cadre de l'action sociale doit être lancé. " Voilà qui est désormais chose faite.

> Cette motion est retirée par ses auteurs.

> Elle est ainsi liquidée.

—

Rapport 2023-DEEF-34
Parcs photovoltaïques dans les Préalpes (rapport sur postulat 2022-GC-126) - suite directe

Représentant-e du gouvernement: **Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle**
Rapport/message: **31.10.2023** *(BGC décembre 2023, p. 5463)*

Discussion

Bonny David *(PS/SP, SC).* Mon lien d'intérêt : je suis syndic d'une commune fribourgeoise.

La stratégie cantonale proposée mise avant tout sur l'installation de panneaux solaires sur les bâtiments existants. Elle répond aussi à la Stratégie énergétique 2050 fédérale, voulue par le peuple suisse. Ce qui est proposé par le Conseil d'Etat répond parfaitement aux préoccupations du groupe socialiste. Le Conseil d'Etat rajoute que l'implantation en altitude, dans nos Préalpes, n'est pas une priorité, la nôtre non plus. Il souhaite ainsi éviter les impacts sur la biodiversité, le paysage et/ou l'acceptation sociale. C'est très bien. Dommage qu'il n'en soit pas de même pour les éoliennes, on brasserait moins de vent ! J'ai néanmoins quelques questions et remarques.

On évoque le fait qu'il y a 15'000 panneaux photovoltaïques aujourd'hui dans le canton de Fribourg, ce qui est très bien. Ceux-ci couvrent 30% des besoins en électricité d'un ménage, ou le tiers de la consommation d'électricité annuelle du canton. J'ai un souci de compréhension à ce niveau : parle-t-on de puissance, de rendement, de consommation ?

Il est également dit dans le rapport que le Conseil d'Etat mettra tout en œuvre pour tripler le rendement annuel d'ici à 2035. Aussi, si on triple 30%, nous arrivons à 90%. En rajoutant l'hydraulique, nous n'avons plus besoin d'autre chose. Pourriez-vous préciser cet aspect ?

Il est aussi mentionné que nous souhaitons atteindre 1,3 TWh en 2050. En 1998, une étude, réalisée par le même bureau, disait que le canton de Fribourg avait, avec les technologies existantes de l'époque, un potentiel de 0,56 TWh. Aujourd'hui, nous faisons mieux, mais nous avons davantage de toits. Sont évoqués dans le rapport les bâtiments, les infrastructures existantes au sol, les zones à bâtir ou les surfaces. Qu'entendez-vous par "recouvrir le sol de panneaux photovoltaïques" ? Certaines expériences sur des routes ont été réalisées. Parle-t-on ici de cela ?

En page 2 du rapport, vous parlez d'analyses complémentaires en cours. Sont-elles terminées ? De quelles analyses s'agit-il ?

Il est aussi mentionné que les installations ne doivent pas porter atteinte aux bâtiments et sites protégés. Nous l'avons bien compris puisqu'en septembre 2019, avec ma collègue Solange Berset, nous avions déposé une motion. Celle-ci demandait davantage de panneaux solaires sur tous les toits, y compris les toits des bâtiments protégés par le Service des biens culturels. Elle avait été refusée. On m'avait alors dit que tout était tout de même faisable. Pas du tout. Je tiens juste à relever la mauvaise expérience réalisée par un habitant de la commune de la Brillaz, plus précisément à Onnens : son habitation se trouvant malheureusement trop près de l'église, le Service des biens culturels lui a fait quelques propositions tellement compliquées qu'il a préféré renoncer au photovoltaïque, ce qui est bien dommage. Il y a donc encore quelques embûches de ce côté-là.

Une dernière question au sujet de la durée de vie des panneaux : celle-ci est un peu plus longue que prévu. Très bien. Mais comment allons-nous les éliminer ? Est-ce que quelque chose est prévu ? Un suivi est-il fait ? En effet, cela doit aussi se terminer de manière écologique.

En conclusion le groupe socialiste prend acte de ce rapport en remerciant le Conseil d'Etat de sa vision, une vison qu'il partage totalement.

Clément Christian *(Le Centre/Die Mitte, SC).* Je parle au nom des auteurs du postulat et du groupe Le Centre.

Le postulat déposé invoquait les changements législatifs au niveau fédéral - les projets de Gondo - et l'analyse faite par le Groupe E indiquant un rendement de la station photovoltaïque du sommet du Moléson 35% supérieur à celui des installations à Epagny. Cette différence était expliquée par la couverture nuageuse inférieure au sommet, des températures ambiantes plus basses et de meilleures inclinaisons.

La réponse directe du Conseil d'Etat va au-delà de notre demande puisqu'elle intègre une étude complète sur le potentiel du développement du photovoltaïque dans tout le canton. Par rapport à notre demande, je retiens que le rayonnement solaire dans nos Préalpes n'est pas comparable à celui des Alpes, en particulier en Valais ou dans les Grisons, et que des freins techniques, juridiques, environnementaux et sociétaux seraient nombreux.

Revenons à l'étude complète : l'énergie est souvent liée au droit fédéral et il est juste de vouloir accentuer le développement des applications au plus haut potentiel. Le canton de Fribourg fait partie des leaders dans le développement du photovoltaïque. Toutefois, les mesures proposées et les montants mis sous le sapin ont l'air bien maigres face aux objectifs ambitieux de passer aujourd'hui de 200 GWh à 600 GWh en 2035 et 1300 GWh en 2050.

Cependant, j'aimerais attirer l'attention du Conseil d'Etat sur un point important : le développement de cette production d'énergie sur tout le territoire ne se fera pas sans investissements massifs dans le réseau de distribution électrique. Aujourd'hui, le réseau est déjà parfois le point faible pour les grosses installations et les distributeurs d'énergie en limitent la puissance maximale injectable.

Et puisque nous sommes en période de Noël, je fais le vœu que le Conseil d'Etat, actionnaire majoritaire du Groupe E, définisse dans la stratégie du groupe une meilleure rémunération de la reprise du courant photovoltaïque. Cette rémunération, plutôt basse en comparaison avec d'autres distributeurs, n'a pas augmenté alors que le prix de l'électricité pour le consommateur a lui fortement augmenté. J'ai moi-même posé une installation photovoltaïque sur ma villa. Je sais donc que l'investissement est rentable. Mais si l'on veut accélérer le développement du photovoltaïque, chaque mesure est bonne à prendre. Mais, comme tout le monde le sait, les vœux de Noël ne se réalisent pas toujours.

Je remercie le Conseil d'Etat et le Service de l'énergie pour ce rapport très concret. Nous avons du pain du pain sur la planche et devons ensemble retrousser nos manches.

Et puisqu'on y est, je vous remercie également, Madame la Présidente, Chère Nadine, euh Chère Nadia, d'avoir dirigé les débats du Grand Conseil d'une main de maître et d'avoir su rester patiente malgré l'indiscipline des pauvres député-e-s que nous sommes.

Glasson Benoît *(PLR/PVL/FDP/GLP, GR).* Une nouvelle analyse du potentiel de développement du solaire fait ressortir un potentiel supérieur à 2000 GWh, disponible sur les bâtiments et les surfaces au sol en zones à bâtir non valorisées. D'après cette analyse, le Conseil d'Etat a adopté sa stratégie solaire photovoltaïque. Vu le potentiel en zones à bâtir, et malgré les subventions fédérales, le canton se concentre à installer des panneaux en zones à bâtir plutôt que sur du terrain hors zones

afin de préserver le paysage. Notre cheffe de groupe m'a permis de faire un rapprochement avec l'éolien en regrettant que le Conseil d'Etat ne se soucie pas autant du paysage pour l'étude d'implantation des éoliennes.

La consommation actuelle en électricité est de 1800 GWh, dont le tiers est produit par des ressources renouvelables. En 2050, les perspectives de consommation sont de 2100 GWh, avec une production de 1300 GWh d'énergie solaire, dont les 75% sont produits en été, et 600 GWh d'énergie manquante en hiver. Ces chiffres m'ont interpellé, et un calcul succinct nous démontre qu'en été, le solaire produira plus que ce que l'on consommera. Le prix de l'électricité augmentant, la pose de panneaux photovoltaïques devient rentable. J'aurais alors souhaité que le rapport soit complété avec quelques calculs démontrant la surcharge d'électricité qu'on produira en été et qu'il contienne une explication sur le fait que le canton subventionne encore ces installations lucratives.

Le groupe Libéral-Radical et Verts-Libéraux prend acte de ce rapport.

Clément Bruno *(VEA/GB, GR).* Mon lien d'intérêt : je suis co-directeur du Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut. Je m'exprime ici au nom du groupe Vert·e·s et Allié·e·s.

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat relatif au postulat Clément/Dafflon sur les parcs solaires photovoltaïques ainsi que de la nouvelle stratégie photovoltaïque du canton, annexée à ce rapport. Ce postulat a été déposé dans un contexte de décisions du Parlement fédéral à la fin 2022 visant à faciliter le développement des parcs solaires alpins "Solar Express". Ce contexte d'approvisionnement énergétique a certes évolué depuis, mais il n'a pas fondamentalement changé au niveau des enjeux. Le postulat reste donc pleinement pertinent. D'une manière générale, nous rejoignons le Conseil d'Etat, que nous remercions pour ce rapport, sur deux éléments :

> Tout d'abord, l'énergie solaire photovoltaïque et la production d'électricité est la plus facile à développer et elle doit concentrer nos efforts. La stratégie photovoltaïque cantonale, déjà plus efficace que la moyenne suisse, vise notamment un triplement de la production d'ici à 2035 et une augmentation de facteur 6,5 pour 2050.

> Deuxièmement, la priorité doit être mise sur un développement du photovoltaïque avant tout dans les zones construites, existantes ou à venir, et sur les infrastructures. Cela représente encore un potentiel important qui permettra d'atteindre ces objectifs.

Le développement des parcs solaires dans les Préalpes ou sur nos lacs ne sont donc pas la priorité et nous partageons cette analyse que nous souhaitons compléter avec les éléments suivants :

> Le problème de la rentabilité d'éventuels parcs photovoltaïques dans les Préalpes : cet argument, mis en évidence par le Conseil d'Etat, est dû au coût élevé du réseau pour acheminer cette électricité produite en montagne, cumulé au fait que l'ensoleillement dans les Préalpes n'est pas comparable à celui des Alpes, par exemple. Malgré un subventionnement important, la rentabilité n'est pas garantie.

> Ensuite, et cela a déjà été relevé, au niveau de l'impact sur la biodiversité et le paysage, les conséquences seraient particulièrement fortes et compliquées à gérer si l'on regarde l'ampleur des sites classés dans les Préalpes fribourgeoises, que ce soit l'inventaire fédéral des paysages, les paysages d'importance cantonale, les paysages marécageux ou les parcs naturels régionaux. La votation en Valais a également montré la grande sensibilité de la population sur cette question. Il fait donc sens de privilégier le solaire dans des zones déjà construites et sur des infrastructures plutôt que dans des zones encore préservées. Mais les zones de montagne ne sont pas à exclure. Il est préférable de se concentrer sur les éléments existants, tels que les remontées mécaniques - nous avons deux exemples probants en Gruyère et dans notre parc - ou les parkings, dont le potentiel n'est pas du tout exploité dans le canton.

Concernant le besoin avéré d'augmenter la production hivernale, nous souhaitons rappeler que le solaire photovoltaïque, certes plus efficient l'été, peut aussi jouer un rôle en hiver en fonction de l'inclinaison des panneaux. Ceux-ci peuvent en effet être posés de manière favorable à une production hivernale. Il existe aussi des panneaux à inclinaison variable qui permettent une optimisation sur toute l'année, et cela indépendamment de l'altitude, tout en prenant en compte les zones à stratus.

Enfin, nous aimerions surtout insister sur le fait suivant : pour atteindre ces objectifs quantitatifs ambitieux mais réalistes de la stratégie photovoltaïque cantonale, objectifs nécessaires au niveau de la Stratégie énergétique 2050 et de la loi climat, il est indispensable que l'Etat, la Confédération et les cantons prennent davantage de mesures, à la fois incitatives et contraignantes, pour le réseau, comme cela a déjà été dit, pour inciter le photovoltaïque sur les constructions et infrastructures existantes et pas uniquement sur les nouvelles, tout en préservant les bâtiments patrimoniaux. Des soutiens dans ce sens sont envisagés : les Verts ont notamment une initiative en route. Des soutiens spécifiques sur la production hivernale devraient également être envisagés, en complémentarité avec les autres sources d'énergie renouvelable. Il est également important de rappeler que cela est complémentaire aux mesures indispensables d'économie et de sobriété énergétique.

Avec ces remarques, nous prenons acte de ce rapport.

Kolly Gabriel *(UDC/SVP, GR).* Mon lien d'intérêt : je suis syndic de Corbières. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre qui a pris connaissance de la suite directe découlant du postulat de nos collègues Clément et Dafflon.

Notre groupe est quelque peu déçu du rapport qui nous a été présenté. Je peux bien comprendre que le Conseil d'Etat estime entre autres que des parcs photovoltaïques en montagne ne soit pas la priorité. Il est dit dans le rapport que nous n'avons pas le rayonnement de certains cantons alpins ; c'est bien clair. Le Conseil d'Etat aurait néanmoins pu étudier certaines possibilités. Dans le bref rapport qui nous a été présenté, il nous dit être conscient de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Selon notre groupe, cela n'est pas en écartant systématiquement les propositions des députés que notre canton réussira à se tenir à cette stratégie.

Nous prenons donc acte de ce rapport sans aucun enthousiasme.

Curty Olivier, Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vielen Dank für die wohlwollende Entgegennahme dieses Berichtes. Sie wissen es, für den Staatsrat gehört der Ausbau der Fotovoltaik schon lange zu seinen energiepolitischen Prioritäten. Entsprechende Pläne finden sich bereits in der Energiestrategie aus dem Jahr 2009.

Ces dernières années toutefois, de nombreux facteurs ont clairement rendu nécessaire une réactualisation des objectifs. C'est notamment, vous le savez, la Stratégique énergétique 2050 de la Confédération, avec la sortie du nucléaire. La nécessité de disposer de nouvelles capacités de production renouvelable a été aussi affirmée afin d'éviter le risque de pénurie d'électricité. Je me permets d'ailleurs de répondre déjà à l'une des questions du député Bonny : la Suisse exporte de l'électricité durant les mois d'été, mais elle en importe en hiver. C'est toute la complexité et le défi de la Stratégie énergétique. Nous voulons promouvoir le photovoltaïque, comme cela a été expliqué. Mais, vous le savez mieux que moi, durant la nuit et les mois hivernaux, le photovoltaïque produit mais pas assez, raison pour laquelle il faut importer. Après des analyses détaillées sur le nouveau potentiel de développement du solaire photovoltaïque, qui tiennent notamment compte de l'évolution technologique - quand même substantielle - et des conditions du marché, le Conseil d'Etat a adopté en août 2023 sa stratégie à l'horizon 2035-2050 dans ce domaine.

J'aimerais formuler une remarque au sujet du prix. Vous savez que dans le *Mantelerlass* - je réponds ici au député Clément -, il est prévu d'uniformiser le tarif de reprise. Il y a un marché dans ce domaine. Vous pouvez donc imaginer que les prix ne vont pas nécessairement augmenter, peut-être diminuer un peu. Le Conseil d'Etat a toujours soutenu une uniformisation au niveau de la Suisse.

Le Conseil d'Etat précise ses priorités dans ce rapport afin que ce développement puisse se faire de manière efficace, tout en minimisant les impacts sur l'environnement et les paysages, comme cela a été dit.

Der Staatsrat will also die Fotovoltaik vorrangig auf den bestehenden und künftigen Gebäuden, auf Infrastrukturbauten und auch auf nicht anderweitig genutzten Flächen in Bauzonen ausbauen. Wir haben Prioritäten gesetzt. Wir haben nichts grundsätzlich ausgeschlossen, aber die Prioritäten waren für uns relativ klar.

Das Produktionsziel ist relativ hoch angesetzt: 600 Gigawatt bis 2035 und 1300 Gigawatt bis 2050, aber das scheint uns durchaus realistisch.

L'étude qui a constitué la base de la stratégie du Conseil d'Etat est par ailleurs accessible et disponible sur le site du Service de l'énergie. Pour répondre à la demande des auteurs du postulat, il ressort des analyses précédemment citées que la pose de capteurs solaires dans nos Préalpes n'aurait pas le même rendement que les parcs éoliens projetés dans les Alpes. Pour répondre au député Kolly, on ne les exclut pas complètement, mais selon nous, cela ne doit pas être une priorité. De plus, leur implantation pourrait avoir des impacts relativement importants, notamment sur la biodiversité et les paysages et/ou l'acceptation sociale. Chaque cas doit donc être analysé individuellement. Sur cette base, le Conseil d'Etat estime que le développement du solaire photovoltaïque dans nos Préalpes ne doit pas être considéré comme une priorité, même si on ne l'exclut toutefois pas.

Dasselbe gilt auch für die schwimmende Fotovoltaik, das heisst, Anlagen auf Wasseroberflächen und auch für die Agrofotovoltaik, wobei Agrofotovoltaik bei Kulturen Sinn machen kann, die einen Schutz oder ein Dach brauchen wie etwa im Gewächshaus oder wenn sich die Anlage ertragssteigernd auswirkt. Das sind zwei Ausnahmen, die auch von der Bundesgesetzgebung vorgesehen sind.

Le Conseil d'Etat entend donner une suite directe au présent postulat. Il vous propose ainsi de l'accepter.

La problématique de l'élimination des panneaux photovoltaïques n'a pas été intégrée dans le rapport. La durée de vie d'une installation est d'environ 25 ans, vous le savez mieux que moi. Cela est relativement long. Le Conseil d'Etat devrait-il élaborer un rapport sur ce sujet ? Je prends note de cet élément.

Quant aux analyses complémentaires, elles sont en cours. Nous avons constitué, sur la base du rapport, un groupe de travail qui élaborera des projets pilotes, par exemple sur les routes cantonales, sur les parkings ou même sur une surface agricole,

pour autant que certaines conditions soient remplies. Nous travaillons beaucoup sur ce dossier, en collaboration avec quatre autres directions. Nous aimerions vous présenter ces projets pilotes d'ici peu.

J'espère avoir répondu à toutes les questions et vous propose donc de prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Prise de congé de Mme la Députée Chantal Müller

Présidente du Grand Conseil. Permettez-moi de saluer notre collègue Chantal Müller, qui a décidé de mettre un terme à son mandat de députée au 31 décembre prochain, après sept années passées sur les bancs du Grand Conseil.

C'est en 2016 que Chantal Müller a rejoint ce Parlement. Elle a aussitôt intégré la Commission des pétitions, dont elle a pris la vice-présidence en 2017 avant d'en occuper la présidence dès 2019. Elle siège toujours au sein de la nouvelle Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires, dont elle est vice-présidente pour quelques jours encore. Au sein de ce Grand Conseil, la doctoresse Müller aura par ailleurs montré un intérêt marqué pour les thèmes sociaux, environnementaux ou encore, bien sûr, sanitaires. Dans sa lettre de démission, Madame la Députée Müller indique avoir passé quelques nuits blanches - bienvenue au club ! - avant de prendre sa décision. Une décision difficile tant elle a apprécié travailler avec vous toutes et tous au bénéfice du canton. Réalisant cependant qu'elle ne parviendrait plus à honorer de manière satisfaisante son mandat sans empiéter davantage sur ses vies professionnelle et privée, elle préfère le remettre.

Madame la Députée, Chère Chantal, au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous remercie pour votre engagement et vous souhaite plein succès dans vos entreprises professionnelles et personnelles à venir. Bravo Madame la Députée ! *[applaudissements]*

—

Divers 2013-GC-41
Clôture de la session

Brügger Adrian *(UDC/SVP, SE).* Dies ist heute meine zweite offizielle Rede vor unserem Grossen Rat. Aber sie ist zweifellos die schwierigere von beiden. Wie soll ich die Ehrung vornehmen von unserer Präsidentin? Wie kann ich dies tun? Wie kann ich dies sagen, ohne dass meine Worte irgendwie eine Copy-Paste aus ihrem Lebenslauf sind? Ich versuche es trotzdem.

Madame la Présidente du Grand Conseil, Chère Nadia, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, Monsieur le Président du Gouvernement, Messieurs les Conseillers d'Etat, Madame la Secrétaire générale du Grand Conseil, Chère Mireille, Mesdames et Messieurs,

Il y a une année, lors de ton élection au perchoir de notre Parlement cantonal, tu récoltais 89 voix. Aujourd'hui, après ces douze mois de présidence, tu récolterais certainement 110 voix. Et j'en suis sûr, certaines et certains d'entre nous seraient même prêts à cumuler ton nom ! Pourquoi donc ? Parce que tu nous as conquis avec ta personnalité discrète, avec ta rigueur dans la conduite de nos débats, avec ta capacité d'écoute et de dialogue.

La présidente du Grand Conseil sillonne également notre canton, un canton que tu connais bien, toi qui as présidé l'Association des communes. Mais ton horizon ne s'est jamais limité aux frontières fribourgeoises. Entre Vaud et Fribourg, entre Payerne puis Vesin, "mon cœur balance", dirait la chanson !

"La Vaudoise devenue première citoyenne fribourgeoise" écrira un journal des bords du Léman. Alors que notre quotidien cantonal se fera l'écho de compliments récoltés autour de toi : "Femme de conviction", "Sens de la chose publique", "Simple. Solide. Fiable" ou encore : "Elle ne parle pas pour rien dire, c'est un signe d'intelligence".

Mais entre nous soit dit, je pense que tu es quand même un peu plus vaudoise que fribourgeoise, non ? Toi qui fêtes même ton anniversaire le jour de l'Indépendance Vaudoise ! Eh bien voilà ! Que dire de plus ?

In guter Erinnerung werden mir die Ausflüge mit Dir ins Appenzellerland und ins Tessin bleiben, bei denen wir zusammen mit unseren Bahn-Gspändlis viel gelacht und geplaudert haben.

Chère Nadia, tu le dis volontiers : "L'ombre me va bien". Alors on pourrait penser que, après les projecteurs qui ont éclairé ton année présidentielle, tu vas retrouver l'ombre, cette ombre que tu aimes bien. Je ne le crois pas, parce que depuis ce soir ou le 31 décembre à minuit, les souvenirs de cette année, les rencontres, les visages de toutes ces Fribourgeoises, de tous

ces Fribourgeois que tu as croisé-e-s sur ton chemin, ou encore les événements particuliers et même le soleil du Sénégal vont éclairer ta vie de tous les jours.

Au nom de notre Parlement et en mon nom, nous te souhaitons, Chère Nadia, le meilleur pour toi, pour ta famille, et la santé à toutes celles et tous ceux qui te sont proches. Nous te souhaitons plein succès dans tes engagements professionnels et politiques et, chaque jour, de grands moments de bonheur.

Et, si tu en as la possibilité, prends donc le temps d'une promenade au cœur de ce pays que tu as maintenant si bien servi. Et prends aussi quelques instants pour t'asseoir sur le banc du Botsalet.

Merci Chère Nadia ! J'ai été très heureux de partager cette année à tes côtés. Je suis très ému de prendre ta place sur ce perchoir où l'on est, peut-être, bien installé mais définitivement mal assis !

Ich habe bei meiner ersten Ansprache gesagt, dass die Sprache nie ein Hindernis sein soll. Ich habe Dir ein Geschenk mitgebracht: Damit dies auch wirklich nicht der Fall ist, möchte ich Dir ein Wörterbuch übergeben, ein Senslerdeutsches Wörterbuch. Wenn Du nächstes Jahr ein bisschen Probleme hast mit meiner Sprache, dem Sensler-Deutsch, das doch eine sehr schöne Sprache ist, dann kannst Du hier nachschlagen und schauen, was es heisst. Und wenn unsere Kolleginnen und Kollegen eine Frage haben, kannst Du ihnen behilflich sein.

Merci Nadia, merci pour ton année présidentielle 2023. *[Langanhaltender Applaus]*

Présidente du Grand Conseil. Chères et Chers Membres du Grand Conseil, Chère et Chers Membres du Conseil d'Etat, Chères et Chers Membres du Secrétariat du Grand Conseil, Chères Représentantes et Chers Représentants de la Presse,

Toute bonne chose a une fin !

Jedes gute Ding hat ein Ende, nur die Wurst hat zwei. In gewissen Momenten kann ein Sprichwort die Dinge wirklich treffend genau bezeichnen. Hier und heute ist so ein Moment, denn heute findet mein Jahr als Präsidentin sein Ende, und ja, es war durch und durch geprägt von positiven Erlebnissen.

Vous comprendrez dès lors que c'est avec une émotion particulière que je me tiens devant vous, à l'aube de la clôture de ma fonction de présidente du Grand Conseil fribourgeois. Comment, en quelques minutes, résumer ou tirer un bilan d'une telle année ? Cela relève de l'impossible, mais l'impossible dans ma vie est un défi, et aimant les défis, je vais essayer de le relever.

Mais pour cela, je vais commencer par la fin, donc par dire MERCI !!! Mes Chères et Chers Collègues, votre confiance, en me confiant la présidence, a été un privilège immense. Vous m'avez accordé le pouvoir de guider nos débats, de représenter nos voix, et surtout, de partager des moments précieux avec quelques-uns d'entre vous. Permettez-moi de saluer avec toute ma reconnaissance l'attitude exemplaire et silencieuse de chacune et de chacun d'entre vous. Enfin presque… Votre dévouement envers la mission de servir notre canton a créé un environnement où la démocratie a eu son plein pouvoir. MERCI !!!

Un grand merci s'adresse également au président du Conseil d'Etat et aux membres de notre Gouvernement. La collaboration est restée un pilier essentiel de notre réussite collective. Votre engagement envers le bien-être de notre canton a créé un partenariat fructueux, fondé sur le respect mutuel et la compréhension partagée de nos responsabilités envers la population fribourgeoise. MERCI !!!

Dir, lieber Adrian, und Dir, liebe Françoise, gehört mein tiefempfundener Dank für Eure bedingungslose Unterstützung und Euren ausgezeichneten Teamgeist. Zu jeder Zeit standet Ihr zuverlässig an meiner Seite. Danke! Und vor allem wünsche ich Euch jetzt schon ein gutes und erfolgreiches Präsidialjahr 2024 und 2025. Ihr werdet es selber feststellen: Es sind lauter Glücksmomente. Es macht mich auch sehr froh, dass auch anderen das Tor offensteht, diese intensive und einmalige Erfahrung zu machen.

A tous les membres du Secrétariat général du Grand Conseil et aux personnes qui œuvrent à la traduction simultanée, BRAVO pour votre professionnalisme dans le travail qui vous incombe et également pour votre grande disponibilité. MERCI !!!

Et il y a quelques personnes, que je ne vais pas citer, mais elles vont se reconnaître car elles m'écoutent certainement - d'autres m'ont même fait la surprise de venir aujourd'hui -, à qui je suis profondément reconnaissante pour leur soutien quel qu'il ait été durant 2023. MERCI !!!

Il y a une année, je me fixais trois objectifs hormis, bien entendu, ceux écrits dans la loi sur le Grand Conseil. Le premier objectif était d'expliquer mon mandat, la réalité positive de notre engagement milicien et pourquoi pas donner envie à quelques personnes de s'engager. Le deuxième objectif que je m'étais fixé était de rester moi-même.

Ces deux premiers objectifs semblaient relativement faciles et ils l'ont été. Pourquoi ? Car, vous l'aurez sans doute remarqué, je ne peux tout simplement être "autre" que moi-même, avec mes défauts, mes qualités, mes forces, mes faiblesses, mes réussites, mes erreurs. Rester soi-même est très important, même si l'on peut déplaire ou si l'on déplaît. J'ai une citation depuis très longtemps dans mon cœur : "les gens oublieront certainement ce que vous avez dit ou fait, mais ils n'oublieront

jamais ce que vous leur avez fait ressentir". Cela m'a permis justement d'être proche des rencontres, d'avoir des échanges sincères, de faire passer des messages simples, humbles, venant de mon cœur, de mes tripes, et d'expliquer que la politique, c'est aussi cela. J'espère ainsi avoir pu réconcilier des personnes avec la politique ou donner envie à d'autres de la voir différemment ou d'être curieux, et pourquoi pas de s'y intéresser un peu plus.

Le troisième objectif était plus ardu, mais j'y tenais profondément : je voulais me donner les moyens de m'exprimer le mieux possible en allemand.

Mich so gut wie möglich auf Deutsch auszudrücken und das Notwendige tun, damit dies möglich wird.

Liebe deutschsprachige Kolleginnen und Kollegen, ich hoffe, dass ich der Sprache Goethes immer gerecht wurde und sie so angemessen wie möglich vertreten habe. Die Überraschung bei meiner Ansprache zur Hundertjahrfeier der Deutschfreiburger Artillerie und Trainsoldaten war einer der Höhepunkte, denn ich hielt sie ganz auf Deutsch. Dabei herrschte Totenstille, und die Spannung stieg, vor allem auch, weil ich dem Kommandanten ein bisschen die Show gestohlen habe, nicht wahr Herr, Staatsrat Romain Collaud, qui s'est éxcusé.

Aber ich habe es geschafft, und dies, weil mir eine Person immer meine Reden übersetzt hat, immer zur Verfügung stand und sich die nötige Zeit dafür genommen hat, manchmal im Eilzugstempo. Ich möchte dieser Person ganz herzlich danken: Hanspeter, danke für alles! *[Applaus]*

Avant de terminer, je souhaite souligner notre chance extraordinaire de vivre dans un canton de proximité, où l'accessibilité favorise le dialogue, la collaboration et l'épanouissement. Fribourg, c'est notre foyer, et c'est ensemble que nous avons façonné son présent et que nous contribuons à bâtir son avenir. Les riches expériences partagées au sein de ce canton d'exception, empreint de diversité et de caractère, font de cette année un chapitre mémorable de ma vie. Il y aurait tant d'anecdotes dans tous les domaines qu'il est difficile d'en choisir une plutôt qu'une autre à vous raconter.

Les séjours partagés, que ce soit dans le splendide Appenzell, le charmant Tessin ou le chaleureux Sénégal, ont été autant d'occasions de renforcer les liens, d'échanger des idées et de créer des souvenirs impérissables. Ces escapades ont transcendé les barrières géographiques pour nous rappeler que la diversité est une force et que les valeurs que nous partageons vont bien au-delà de nos frontières cantonales. Ce fut une expérience de vie inestimable, pleine de découvertes et teintée de rires, n'est-ce pas Hubert ?

A vous toutes et tous, Merci du fond du cœur pour le privilège immense de m'avoir fait confiance en tant que présidente du Grand Conseil 2023. Ce ne fut que du bonheur et j'ai adoré !!! Et c'est moi seule qui aimerais VOUS applaudir pour m'avoir autorisé ce bonheur.

Que la flamme de notre engagement pour Fribourg continue à brûler, portée par la passion et la détermination de chacune et de chacun d'entre nous. Et un seul mot : RESPECT !! RESPEKT !! Merci du fond du cœur à toutes et à tous, vraiment ! *[applaudissements]*

—

> La séance est levée à 12 h 20.

La Présidente:

Nadia SAVARY-MOSER

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Alain RENEVEY, *secrétaire parlementaire*

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Bureau du Grand Conseil BR
Büro des Grossen Rates BR

Place de l'Hôtel-de-Ville 2, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gc

Attribution des affaires aux commissions parlementaires / *Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen*

—

Séance du Bureau du 20 décembre 2023
Bürositzung vom 20. Dezember 2023

Signature /*Signatur*	**Affaire**	**Commission / *Kommission***	**Membres**
Genre / *Typ*	***Geschäft***	**Présidence / *Präsidium***	***Mitglieder***
2022-DEEF-13	Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC) révision partielle *Gesetz über das Handelsregisteramt (HRAG) Teilrevision*	CAH-2023-031 / *ADK-2023-031* Michel Pascale Présidente *Präsidentin*	Barras Eric Beaud Catherine Bonny David Brodard Claude Esseiva Catherine Galley Liliane Kehl Roland Schneuwly Achim Sudan Stéphane Wüthrich Peter

Signature ***Signatur***	**Affaire** ***Geschäft***	**Commission / *Kommission*** **Présidence / *Präsidium***	**Membres** ***Mitglieder***
2022-DEEF-68	Loi sur l'accès des jeunes aux médias (Mise en oeuvre de la motion 2022-GC-60) *Gesetz über den Zugang der jungen Erwachsenen zu den Medien (Umsetzung der Motion 2022-GC-60)*	CAH-2023-032 / *ADK-2023-032* Bortoluzzi Flavio Président *Präsident*	Berset Christel Bürgisser Nicolas Clément Bruno Clément Christian Galley Nicolas Menétrey Lucie Michellod Savio Repond Brice Rey Benoît Tschümperlin Dominic
2023-DEEF-42	Programme de mise en oeuvre NPR 2024-2027 *Umsetzungsprogramm NRP 2024-2027*	CAH-2023-033 / *ADK-2023-033* Roulin Daphné Présidente *Präsidentin*	Bapst Pierre-Alain Berset Christel Fahrni Marc Genoud (Braillard) François Ingold François Jaquier Armand Kolly Gabriel Remy-Ruffieux Annick Savary-Moser Nadia Wicht Jean-Daniel

Signature ***Signatur***	**Affaire** ***Geschäft***	**Commission / *Kommission*** **Présidence / *Präsidium***	**Membres** ***Mitglieder***
2022-DSJS-129	Crédit d'étude additionnel en vue de la réalisation de la seconde étape de la planifications pénitentiaire 2016-2026 (Déménagement de la prison centrale) *Zusätzlicher Projektierungskredit für die Umsetzung der zweiten Etappe der Vollzugsplanung 2016–2026 (Umzug Zentralgefängnis)*	CAH-2023-034 / *ADK-2023-034* Boschung Bruno Président *Präsident*	Bapst Bernard Dorthe Sébastien Freiburghaus Andreas Julmy Markus Michel Pascale Rey Benoît Robatel Pauline Roulin Daphné Thalmann-Bolz Katharina Vial Pierre
2023-DIME-301	Construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri) - crédit d'étude additionnel *[Construction d'un bâtiment pour la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Tour Henri) - crédit d'étude additionnel]*	CAH-2023-035 / *ADK-2023-035* Morel Bertrand Président *Präsident*	Chardonnens Christophe Chardonnens Jean-Daniel de Weck Antoinette Dorthe Sébastien Kubski Grégoire Moussa Elias Papaux David Raetzo Tina Rey Benoît Tschümperlin Dominic

Signature ***Signatur***	**Affaire** ***Geschäft***	**Commission /** ***Kommission*** **Présidence /** ***Präsidium***	**Membres** ***Mitglieder***
2023-DIME-102	Agrandissement et restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg (BCU) - Crédit additionnel 2023 *[Agrandissement et restructuration de la Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg (BCU) - Crédit additionnel 2023]*	CAH-2023-036 / *ADK-2023-036* Wicht Jean-Daniel Président *Präsident*	Baeriswyl Laurent Bortoluzzi Flavio Dupré Lucas Esseiva Catherine Gaillard Bertrand Ghielmini Krayenbühl Paola Schumacher Jean-Daniel Senti Julia Vial Pierre Vuilleumier Julien
2023-DFAC-2	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour préparer, déménager et stocker provisoirement et définitivement les collections patrimoniales et universitaires de l'Etat *[Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour préparer, déménager et stocker provisoirement et définitivement les collections patrimoniales et universitaires de l'Etat]*	CAH-2023-037 / *ADK-2023-037* Galley Nicolas Président *Präsident*	Altermatt Bernhard Berset Nicolas Bonny David de Weck Antoinette Doutaz Jean-Pierre Glasson Benoît Ingold François Jaquier Armand Moura Sophie Vuilleumier Julien

BR / *BR* Bureau du Grand Conseil / *Büro des Grossen Rates*
CO-… / *OK-…* Commission ordinaire / *Ordentliche Kommission*
CAE / *KAA* Commission des affaires extérieures / *Kommission für auswärtige Angelegenheiten*
CFG / *FGK* Commission des finances et de gestion / *Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*
CGraces / *BegnK* Commission des grâces / *Begnadigungskommission*
CJ / *JK* Commission de justice / *Justizkommission*
CNat / *EinbK* Commission des naturalisations / *Einbürgerungskommission*
CPet / *PetK* Commission des pétitions / Petitionsk*ommission*
CRoutes / *StraK* Commission des routes et cours d'eau / *Kommission für Strassen und Gewässerbau*

Message 2021-DFAC-33

22 août 2023

—

Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de la loi sur la scolarité obligatoire relatif à la stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée (Stratégie EdNum) faisant suite à l'adoption de la :

Motion 2019-GC-139	Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel
Auteurs :	Perler Urs / Bürdel Daniel

Le présent projet fixe les modalités de la stratégie, ainsi que son fonctionnement et son financement.

La Stratégie EdNum couvre l'ensemble de l'école obligatoire ordinaire et des institutions de pédagogie spécialisée (IPS) du canton de Fribourg (1H à 11H).

Table des matières

—

1 Introduction 4

2 Mise en contexte et présentation des enjeux 6

2.1 Education numérique dans le système suisse d'éducation 6

2.1.1 Coordination nationale et lignes directrices en matière d'éducation numérique 6

2.1.2 Mise en œuvre du volet éducation numérique des plans d'études 7

2.1.3 Moyens numériques d'enseignement 7

2.1.4 Des MITIC à l'éducation numérique, une mise à jour nécessaire 8

2.2 Acceptation par le Grand Conseil de la motion Perler / Bürdel 2019-GC-139 8

2.2.1 Financement cantonal de l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation et du personnel cantonal des écoles 9

2.2.2 Dotation en équipement informatique « 1:1 » pour les élèves du Cycle d'orientation 9

2.3 Disparités en termes d'équipement et d'infrastructures informatiques des écoles 10

2.3.1 Equipement informatique des élèves 11

2.3.2 Equipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal des écoles 11

2.3.3 Infrastructures des écoles 12

2.4 Transition avec le post-obligatoire académique et professionnel 12

3 Consultation 13

4 Descriptif de la Stratégie EdNum 13
4.1 Développement de l'enseignement-apprentissage 14
4.1.1 Exigences des plans d'études 14
4.1.2 Accompagnement et soutien pédagogique 17
4.2 Développement personnel 19
4.2.1 Formation continue en éducation numérique 19
4.2.2 Formation initiale du corps enseignant en éducation numérique 20
4.3 Développement organisationnel 20
4.3.1 Communication et accompagnement au changement 20
4.3.2 Equipements informatiques des écoles : mise à disposition, dotation et financement 20
4.3.3 Support informatique des écoles 25
4.3.4 Dispositifs centralisés pour la gestion et le déploiement des applications et logiciels 26
4.3.5 Matériel pédagogique en éducation numérique : mise à disposition 27
4.3.6 Soutien des communes pour la mise à jour des infrastructures 27
5 Modification du cadre légal 28
5.1 Résumé de la motion 28
5.2 Modifications des bases légales 28
5.3 Commentaire des dispositions légales 28
6 Conséquences financières et en personnel 30
6.1 Coûts uniques 31
6.2 Coûts périodiques 34
6.3 Impact financier pour les communes 36
6.4 Récapitulatif 37
7 Effets sur le Développement durable 40
7.1 Evaluation des effets de la Stratégie EdNum sur le développement durable 40
7.2 Solutions envisagées pour réduire l'empreinte environnementale 40
8 Conséquences sur l'organisation permanente et les autres projets cantonaux 42
8.1 Les projets cantonaux 42
8.2 Les unités administratives cantonales impactées 42
8.3 Autres entités impactées 43
9 Effets sur la répartition des tâches Etat-communes 43
10 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet 44
11 Suite définitive à des interventions parlementaires 44
12 Soumission aux Référendums législatif et financier obligatoire 44
13 Calendrier 45
14 Conclusion 46

15 Glossaire 48

RESUME

Ce message débute par une présentation du contexte et des enjeux de la stratégie. Ensuite, les grands axes de développement de la stratégie sont détaillés :

> L'axe enseignement-apprentissage expose les contenus et exigences des plans d'études ainsi que les modalités pour l'accompagnement et le soutien pédagogique en éducation numérique. Ces garanties pédagogiques forment le socle de la stratégie.
> L'axe développement personnel aborde la formation continue et initiale en éducation numérique pour le corps enseignant et le personnel administratif des écoles. Ces éléments sont essentiels pour la qualité de l'enseignement.
> L'axe organisationnel couvre l'organisation et la structure autour de l'acquisition des équipements informatiques des écoles, en particulier la mise à disposition d'un portail d'acquisition unique pour les équipements informatiques des écoles, facilitant les processus de commande. Cette solution comprend des normes de dotation par degré scolaire et un catalogue d'équipement informatique à disposition des écoles, garantissant des standards de qualité, de sécurité et de durabilité. Des prérequis pour les commandes sont fixés et assurent que la réflexion pédagogique soit menée en amont de l'acquisition de matériel, que les infrastructures informatiques soient suffisantes. Le risque de gaspillage est ainsi diminué. La structure du support informatique prévue par la stratégie y est également développée.

Ce document présente les conséquences financières et en personnel de sa mise en œuvre. Concernant l'équipement informatique des écoles, la stratégie prévoit que le canton prenne à sa charge des dépenses qui relevaient jusque-là des communes, c'est-à-dire l'équipement informatique des élèves du secondaire I (9H-11H) comme demandé par la motion mentionnée plus haut, ainsi que celui des enseignant-e-s et du personnel administratif cantonal des écoles obligatoires ordinaires (1H-11H). Une partie des coûts en matériel n'est donc pas une nouvelle dépense publique, mais un transfert de charge des communes vers le canton.

Le message expose ensuite l'évaluation de la stratégie sous l'angle du développement durable et les pistes envisagées pour diminuer son impact environnemental. Il détaille les conséquences sur l'organisation permanente et les autres projets cantonaux, ainsi que la répartition des tâches Etat-communes.

En raison de l'importance des différents investissements et charges récurrentes de fonctionnement nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie EdNum, le projet de modification de la loi scolaire est soumis au référendum financier obligatoire.

Les éléments décrits dans le message ont fait l'objet d'une consultation publique dès le mois de mars 2022 pour une durée de trois mois. Les retours ont été pour la plupart pris en compte et intégrés dans la stratégie.

1 Introduction

Dans le canton de Fribourg, deux plans d'études sont en vigueur pour l'école obligatoire, soit le Lehrplan 21 (LP 21) et le Plan d'études romand (PER). Chacun comprend un volet d'éducation numérique introduit récemment, réparti en trois axes : l'usage approprié des outils, l'initiation à la science informatique et l'éducation aux médias.

Ces apprentissages doivent permettre aux élèves d'augmenter leurs compétences et connaissances numériques nécessaires à la vie privée, professionnelle, académique et citoyenne, et ceci dans le cadre sécurisé de l'école. Une utilisation plus consciente, économe et responsable de ces outils est ainsi favorisée auprès des jeunes générations. Ces apprentissages participent à la prévention des risques et à l'égalité des chances en permettant l'acquisition dès la scolarité obligatoire de compétences de base dans une société de plus en plus numérisée.

La mise en œuvre de ces nouvelles exigences des plans d'études rend nécessaire l'adoption de conditions cadres matérielles et organisationnelles qui soient harmonisées au niveau cantonal (ch. 2.1.2). C'est pourquoi le Conseil d'Etat a souhaité développer une stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée (Stratégie EdNum) en vue de l'atteinte des objectifs pédagogiques des plans d'études.

Afin de garantir que les outils numériques soient bien au bénéfice des apprentissages, trois axes de développement ont été définis.

Sur le plan de l'enseignement et des apprentissages, la stratégie prévoit la mise à disposition d'un guide destiné aux écoles pour l'intégration du numérique. Elle comprend la mise en place et la formation de personnes ressources ayant notamment pour tâche d'accompagner chaque établissement scolaire dans l'élaboration d'un concept de mise en œuvre du volet d'éducation numérique des plans d'études.

Sur le plan du personnel, la mise en œuvre des formations, basées sur les référentiels de compétences liés aux plans d'études, offrira aux enseignant-e-s des approches pour enrichir ponctuellement leur enseignement, avec des outils appropriés et adaptés à leurs pratiques et à leurs besoins. Ils et elles apprendront à identifier les activités pédagogiques pour lesquelles l'utilisation d'outils numériques peut contribuer de manière positive au processus d'apprentissage. Une alternance des activités numériques et analogiques adaptées aux âges des élèves sera ainsi garantie. L'enseignant-e choisit lorsqu'il souhaite utiliser les outils numériques, ceci au bénéfice des apprentissages.

Sur le plan organisationnel, partant du constat actuel d'une grande disparité entre les écoles, une mise à niveau de l'équipement informatique des écoles est nécessaire. Ce matériel relève aujourd'hui des tâches et du financement des communes. L'adoption par le Grand Conseil de la motion 2019-GC-139 des députés Perler et Bürdel change ce paradigme en demandant une prise en charge financière cantonale de l'équipement informatique individuel de chaque élève du cycle d'orientation. Le Conseil d'Etat a choisi d'intégrer la suite donnée à cette motion à la Stratégie EdNum. Par souci de cohérence, la stratégie étend ce financement cantonal au corps enseignant et au personnel administratif des écoles du primaire (1H-8H), secondaire I (9H-11H) et des IPS. Le financement des équipements informatiques des élèves de l'école primaire (1H-8H), ainsi que le 55 % de celui des IPS reste à la charge des communes. Cette répartition sera analysée dans le cadre du deuxième paquet du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Cette nouvelle organisation nécessite la mise en place d'une structure d'acquisition, de maintenance et de gestion du cycle de vie des équipements informatiques des écoles. Elle doit favoriser des achats raisonnés et raisonnables découlant des besoins pédagogiques tout en garantissant des critères de qualité, sécurité et de durabilité. Cette solution sera également en vigueur pour le degré primaire afin d'assurer les standards informatiques compatibles avec le domaine scolaire et de saisir les coûts d'opportunité. Les écoles auront ainsi l'obligation de se fournir en équipement informatique des écoles auprès du portail d'acquisition. Après avoir évalué deux variantes en consultation, une solution optimisant les avantages de chacune a été élaborée sous la forme d'un portail d'acquisition. En plus de ce portail, un dispositif de gestion des applications et logiciels sera mis en place (ch. 4.3.4). Les éléments constituant le support informatique (ch. 4.3.3) prévu dans la stratégie ont pour objectif de couvrir les divers problèmes que peuvent rencontrer les utilisateurs et utilisatrices. En matière de développement durable, la stratégie envisage plusieurs pistes pour atténuer son impact sur l'environnement (ch. 7.2).

En définitive, la consultation relative à la stratégie a rappelé que l'école est une institution familière qui fait partie intégrante de la vie quotidienne. En tant que reflet de la société et de ses transformations majeures, elle évolue avec les réalités de son temps, sollicitant par la même occasion la capacité d'adaptation de l'ensemble des partenaires de l'école. Elle cristallise les espoirs et les craintes autour du bien-être et de l'avenir des jeunes.

Les perspectives sociétales sont aujourd'hui profondément impactées par la numérisation. Le numérique, comme pour de nombreuses innovations au cours de l'histoire, soulève l'enthousiasme et la méfiance. Il doit être intégré de manière critique dans le domaine scolaire et au profit des apprentissages. Ce nouvel outil ne doit être utilisé que s'il apporte une valeur ajoutée à l'enseignement traditionnel.

2 Mise en contexte et présentation des enjeux

—

En premier lieu, le Conseil d'Etat souhaite rappeler le contexte et les enjeux qui l'ont amené à développer la Stratégie EdNum.

2.1 Education numérique dans le système suisse d'éducation

Le numérique transforme la société en profondeur, aussi bien dans la vie privée, professionnelle, sociale et bien d'autres domaines encore. Les outils informatiques à disposition se diversifient rapidement. Les premiers smartphones n'ont pas quinze ans, c'est-à-dire à peine l'âge des élèves terminant leur scolarité obligatoire. Les tablettes ne sont apparues qu'en 2010 et les frontières entre les types d'appareils tendent à s'estomper au fil des évolutions technologiques. Pour remplir une tâche de la vie quotidienne, plusieurs approches numériques sont ainsi possibles, tant au niveau du matériel que des logiciels. Créer, chercher, analyser, communiquer, collaborer peuvent désormais se faire de nombreuses manières. Les capacités de l'agent conversationnel ChatGPT, récemment découvertes par le grand public, sont, à cet égard, emblématiques.

Qu'on le veuille ou non, le numérique impacte aujourd'hui le quotidien de citoyens et citoyennes de tout âge et, entre autres, celui des élèves à travers leurs loisirs, leurs interactions sociales, leur compréhension du monde. Cette omniprésence se confirme, car 96 % des enfants de 12-13 ans possèdent un téléphone mobile privé. Ce chiffre s'élève à 99 % chez les enfants entre 14 et 15 ans et atteint 100 % chez les 18-19 ans, selon l'étude « JAMES : Jugend, Aktivitäten, Medien–Erhebung Schweiz » publiée en 2020. L'études JAMES 2022 démontre des résultats similaires. Malgré certains présupposés, cette génération née à l'ère du numérique ne maitrise toutefois pas ces nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) à sa disposition[1]. Leur utilisation des outils numériques se limite généralement à des activités de loisirs. Peu de jeunes savent utiliser ces outils correctement, en comprennent les risques et sont capables d'en saisir leurs opportunités.

Dans la vie adulte, autant privée que professionnelle, ces compétences sont aujourd'hui reconnues comme essentielles. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) font depuis 2017 partie des compétences de bases définies dans loi fédérale sur la formation continue, au même titre que la lecture, l'écriture et l'expression orale dans une langue nationale ou encore les mathématiques élémentaires.

En raison de ce constat, des politiques publiques en matière d'éducation pour la scolarité obligatoire ordinaire et spécialisée sont nécessaires pour les accompagner vers une utilisation sûre et appropriée de ces outils et assurer l'acquisition des compétences et connaissances nécessaires et suffisantes pour évoluer dans une société où le numérique prend une place de plus en plus importante.

2.1.1 Coordination nationale et lignes directrices en matière d'éducation numérique

En Suisse, l'enseignement dispensé aux élèves de l'école obligatoire est coordonné au niveau national par la Conférence suisse des directeurs et directrices cantonaux de l'instruction publique CDIP et intercantonal par région linguistique (Suisse romande et Tessin, Suisse allemande). Dans ce contexte, plusieurs documents de référence en matière d'éducation numérique ont été élaborés au cours de ces dernières années, qui fixent les contenus pédagogiques à atteindre :

> La stratégie de la CDIP pour la gestion de la transition numérique dans le domaine de l'éducation, du 21 juin 2018, ainsi que les mesures relatives à la stratégie numérique de la CDIP, du 27 juin 2019 ;
> La stratégie « Suisse numérique » du Conseil fédéral du 16 décembre 2022 ;
> Le Lehrplan 21 adopté par les cantons germanophones en octobre 2014 ;

[1] Kirschner, P. A., & De Bruyckere, P. (2017). The myths of the digital native and the multitasker. Teaching and Teacher Education, 67, 135–142. (www.sciencedirect.com)

- Le plan d'action de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin CIIP en faveur de l'éducation numérique dans l'espace latin de la formation, du 22 novembre 2018 et le volet « Education numérique » du Plan d'études romand adopté par les cantons francophones en mai 2021 ;
- Les conférences régionales d'instruction publique, rattachées à la CDIP, ont introduit l'éducation au et par le numérique dans les plans d'études (ch. 2.1.2). Cette intégration a permis la définition des exigences ainsi que le contenu pédagogique de ces nouveaux apprentissages. Elle constitue la vision pédagogique sur laquelle se base la Stratégie EdNum (ch. 4.1.1).

La Stratégie EdNum fribourgeoise s'inscrit dans ce contexte national et régional. Elle se base sur ces mêmes lignes directrices en matière d'éducation numérique.

2.1.2 Mise en œuvre du volet éducation numérique des plans d'études

Deux plans d'études pour l'école obligatoire sont en vigueur dans le canton de Fribourg. Ils comprennent tous les deux un volet d'éducation numérique.

Dans la partie germanophone, le Lehrplan 21 (LP 21) rédigé entre 2010 et 2014 a intégré dès le départ l'éducation numérique avec les trois axes : « Medien, Informatik und Anwendungskompetenzen ». Ce plan d'études est en vigueur dans les écoles obligatoires fribourgeoises depuis la rentrée scolaire 2019. Les formations du corps enseignant liées à ce plan d'études ont débuté à partir de l'année scolaire 2018/19 et se sont terminées durant l'année scolaire 2022/23. Cette expérience de l'éducation au et par le numérique a permis de tirer de nombreux enseignements pour l'élaboration de la stratégie.

Dans la partie francophone, le Plan d'études romand (PER) datant de 2010 a été révisé en mai 2021 afin d'intégrer les nouveaux apprentissages relevant de l'éducation numérique. Le PER éducation numérique (PER EdNum) s'appuie sur les mêmes trois axes que ceux du LP 21 : médias, science informatique et usages. Pour les écoles francophones du canton, la mise en œuvre progressive de cette révision est prévue à la rentrée 2024 et débutera par les degrés 1H à 4H. Les formations du corps enseignant et des directions d'école débuteront dès la rentrée scolaire 2023/24 et s'achèveront en 2027/28.

Les apprentissages d'éducation numérique à réaliser sont ainsi clairement définis et très similaires dans les deux parties linguistiques du canton. Le contenu du volet éducation numérique des plans d'études est explicité plus loin dans le message au chapitre 4.1.1.

En tant que canton membre de la CDIP et signataire du concordat HarmoS, le canton de Fribourg doit veiller à la mise en œuvre des conditions cadres matérielles et organisationnelles des plans d'études dans les écoles fribourgeoises. Le PER EdNum liste, entre autres, les conditions cadres suivantes :

- Mettre à disposition des infrastructures sécurisées et adaptées aux enseignant-e-s et à l'élève. Le matériel numérique adéquat et l'accès aux ressources médiatiques diverses en font partie ;
- Mettre à disposition des ressources numériques d'apprentissage favorisant la variété des approches pédagogiques (apprentissage différencié, travail collaboratif, activités par projets, ...) et la différenciation en répondant à des critères d'accessibilité universelle ;
- Mettre à disposition une palette d'outils (notamment des logiciels libres) et de services variés ;
- Assurer un soutien et une veille technico-pédagogique au service des enseignant-e-s ;
- Assurer des ressources internes ou externes en matière d'accompagnement.

La Stratégie EdNum concrétise les conditions cadres matérielles et organisationnelles ainsi que les ressources nécessaires à la mise en œuvre des plans d'études dans les écoles fribourgeoises.

2.1.3 Moyens numériques d'enseignement

Avec l'introduction du volet numérique dans les plans d'études, divers moyens numériques d'enseignement existent ou sont en phase de production pour l'éducation au et par le numérique, par exemple, dans le domaine de la musique. Le corps enseignant doit disposer des équipements suffisants pour accéder à ces contenus et les intégrer au mieux à leur enseignement.

En parallèle, de nombreux nouveaux matériels pédagogiques sur le marché fonctionnent avec des licences en ligne, nécessitent un accès sur le web et intègrent des fichiers audios et vidéos, pouvant soutenir positivement le processus d'apprentissage. Certains ne répondent pas toujours aux critères de qualité, sécurité ou de respect du cadre légal, et un contrôle avant téléchargement est nécessaire. Dans ce sens, les ressources pédagogiques répondant aux critères pour une utilisation dans le cadre scolaire doivent être facilement accessibles.

La Stratégie EdNum vise à équiper les écoles pour accéder aux contenus pédagogiques adéquats et pertinents.

2.1.4 Des MITIC à l'éducation numérique, une mise à jour nécessaire

Le numérique n'est pas une nouveauté au niveau suisse ou dans les écoles fribourgeoises. En effet, l'enseignement des médias, images, technologies de l'information et de la communication (MITIC) fait partie intégrante des programmes scolaires depuis de nombreuses années.

En 2017, le canton de Fribourg s'est doté d'un Concept cantonal pour l'intégration des Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication (MITIC) dans l'enseignement. Toutefois, ce concept actuellement en vigueur n'est plus à jour et ne répond pas suffisamment aux besoins actuels des enseignant-e-s pour une intégration adéquate du numérique en classe.

D'une part, nombre de notions et perspectives sont dépassées en raison de l'avènement des réseaux sociaux et de l'évolution technologique constante, comme avec l'émergence des intelligences artificielles telles que ChatGPT ou l'amélioration des performances des logiciels de traduction en ligne tels que DeepL. Les contenus et les formations des enseignant-e-s doivent évoluer, notamment en raison des nouveautés en matière de numérique dans les plans d'études.

D'autre part, le Concept MITIC actuel ne fournit pas aux enseignant-e-s suffisamment de soutien pédagogique. Elles et ils se trouvent parfois démuni-e-s au moment d'intégrer le numérique dans leur enseignement. Concrètement, afin de rendre leurs cours plus interactifs, de nombreux-ses enseignant-e-s utilisent déjà des ressources disponibles sur le web. Bien que ces initiatives soient bienvenues, elles impliquent de nombreux efforts de recherche et demandent une analyse conséquente de la part du corps enseignant en termes de qualité, de sécurité, d'adéquation aux plans d'études, de droits d'auteurs, de protection des données, etc. En outre, ces exemples sont limités à des initié-e-s possédant un certain niveau de compétences numériques.

Finalement le concept MITIC ne répond pas aux besoins de l'éducation spécialisée, pour laquelle le numérique peut apporter des solutions spécifiques[2]. De nombreuses ressources et outils numériques sont aujourd'hui développés pour les élèves en situation de handicap ou à besoins éducatifs particuliers. Leur utilisation et leur implémentation demandent des compétences particulières.

La stratégie prend en compte les besoins d'actualisation du concept MITIC. Elle vise à donner aux enseignant-e-s les connaissances et compétences à travers des plans de formation (ch. 4.2) et un dispositif d'accompagnement (ch. 4.1.2) afin d'intégrer au mieux les outils informatiques à leur enseignement.

2.2 Acceptation par le Grand Conseil de la motion Perler / Bürdel 2019-GC-139

Plusieurs interventions ont été déposées au Grand Conseil fribourgeois sur le thème de l'éducation numérique, entre autres :

> La motion Perler / Bürdel 2019-GC-139 « Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel ». Le Grand Conseil a adopté la motion parlementaire le 15.09.2020 et a mandaté le Conseil d'Etat d'y donner suite. L'adoption de cette motion entraîne la modification de la loi sur la scolarité obligatoire (LS) au sujet de l'équipement informatique individuel et son financement (ch. 5). Cette adaptation a une incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans le système scolaire fribourgeois, répartition par ailleurs prochainement soumise à analyse dans le cadre du projet DETTEC ;

[2] Fondation Centre Suisse de pédagogie spécialisée : Les TIC au service de l'enseignement spécialisé (csps.ch)

- La question Schwaller-Merkle / Julmy 2020-CE-129 « Tablets für alle in der obligatorischen Schule gemäss Lehrplan 21 und PER ». Le Conseil d'Etat a répondu le 26.08.2020 ;
- La motion populaire 2020-GC-29 « Pour une école durable et solidaire et pour le maintien de la qualité de l'enseignement : Projet BYOD/AVEC : " Moratoire de 3 ans sur l'introduction du projet BYOD/AVEC°" ». Le Grand Conseil a rejeté l'adoption de la motion populaire le 14.12.2020 ;
- Le postulat Chassot / de Weck 2021-GC-31 « Enseignement de l'informatique dans les écoles primaires et secondaires : pour quel résultat ? ». Le Conseil d'Etat a donné suite au postulat par le rapport 2021-DICS-17 du 28.06.2021.

Parmi celles-ci, trois demandent en particulier la mise à disposition d'appareils individuels pour les élèves et les étudiantes et étudiants. Dès lors, le Conseil d'Etat constate que l'utilisation des moyens numériques à l'école a été demandée à plusieurs reprises par le Grand Conseil.

Afin de répondre à la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a choisi d'intégrer à la stratégie la suite à donner à la motion Perler / Bürdel 2019-GC-139 (Mo 2019-GC-139), c'est-à-dire le projet de modification de loi y afférent (ch. 5) et les modalités de son implémentation dans le contexte scolaire.

2.2.1 Financement cantonal de l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation et du personnel cantonal des écoles

Les tâches actuelles des communes en lien avec l'éducation numérique au niveau de la scolarité obligatoire sont définies dans la loi scolaire (art. 57). Pour la scolarité obligatoire, les communes doivent notamment mettre à disposition les locaux et installations scolaires, les équiper, les entretenir et en assurer la gestion courante ainsi que procurer aux élèves et au corps enseignant le matériel scolaire nécessaire. Actuellement, l'équipement informatique des élèves et du personnel enseignant (ordinateur, tablettes, etc.) est considéré comme du matériel scolaire nécessaire selon ce même article. Selon l'article 66 LS pour le primaire et 71 LS pour le secondaire I, celui-ci est donc à la charge des communes, au même titre que les infrastructures scolaires.

L'acceptation de la Mo 2019-GC-139 implique cependant la modification de l'article 71 alinéa 2 de la loi scolaire, en ajoutant l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation dans les frais assumés par l'Etat. L'équipement informatique doit ainsi être pris en charge par l'Etat, au même titre que les fournitures scolaires et les moyens d'enseignement.

Conformément à la demande des motionnaires, la Stratégie EdNum prévoit une prise en charge financière cantonale de l'équipement des élèves du cycle 3 (9H-11H). Par souci de cohérence, la stratégie étend ce financement étatique au personnel cantonal des écoles du degré primaire et du secondaire I, c'est-à-dire au corps enseignant et au personnel administratif cantonal des écoles fribourgeoises (cf. Glossaire) des cycles 1, 2 et 3. La prise en charge de l'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal du primaire (cycle 1 et 2) implique une modification de l'article 66 LS.

Le financement de l'équipement informatique des élèves des écoles primaires reste à la charge des communes. Afin de garantir l'égalité des chances, elles devront toutefois se conformer aux standards en dotation et en matériel prévus par la stratégie. Un changement de répartition des tâches et du financement entre Etat-communes n'est pas exigé par le Grand Conseil. Ce transfert éventuel doit être analysé dans le deuxième paquet du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC), qui traitera du domaine scolaire.

La répartition Etat-communes du financement de l'équipement informatique pour la pédagogie spécialisée (loi sur la pédagogie spécialisée LPS, art. 37 al. 3) reste inchangée vis-à-vis de la situation actuelle. La répartition des tâches induite par la Stratégie EdNum est détaillée au chapitre 9.

2.2.2 Dotation en équipement informatique « 1:1 » pour les élèves du Cycle d'orientation

La Mo 2019-GC-139 demande également l'introduction du modèle « 1:1 » dans les écoles du cycle d'orientation du canton de Fribourg, c'est-à-dire la mise à disposition pour chaque élève d'un appareil électronique personnel et individuel. Les motionnaires estiment en effet qu'une telle modification de la loi scolaire permettrait aux élèves de se

préparer au mieux aux exigences actuelles du monde professionnel en acquérant des compétences spécifiques dans le domaine numérique.

Avec l'introduction du LP 21, les quatre CO de l'association des CO de la Singine ont d'ores et déjà choisi d'adopter cette dotation « 1:1 », ceci depuis l'année scolaire 2020/21. Les élèves de ces écoles possèdent depuis 3 ans une tablette personnelle financée par l'association des communes. Une première évaluation de ce dispositif réalisé par le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande[3] fournit de précieux enseignements pour le développement de la Stratégie et une deuxième évaluation a eu lieu en juin 2023 et les résultats sont en cours d'analyse. Celle-ci porte sur les aspects techniques de l'utilisation des équipements informatiques, le dispositif d'accompagnement des enseignants, la qualité de l'introduction du concept « Medien und Informatik vom 30.01.2019 » (équivalent du concept EdNum prévu par la stratégie et décrit au chapitre 4.1.2) ainsi que sur la plus-value pédagogique de la solution d'équipement « 1:1 » des élèves.

Le CO de Kerzers dispose également depuis l'année scolaire 2022/23 d'une solution « 1:1 » financée par la commune. Le CO de Gurmels prévoit également une telle dotation pour l'année scolaire 2023/24.

La dotation par élève en équipement informatique pour le cycle 3 (9H-11H) prévue par la Stratégie EdNum répond à la motion. Par souci de cohérence, elle prévoit également une dotation progressive en équipement informatique pour les cycles 1 et 2 (1H-8H) permettant d'assurer les conditions cadres matérielles des plans d'études, tout en privilégiant la sobriété. Cette dotation devra être mise en place progressivement par les écoles. Ces éléments sont détaillés au chapitre 4.3.2.

2.3 Disparités en termes d'équipement et d'infrastructures informatiques des écoles

Actuellement, les écoles fribourgeoises présentent de grandes disparités technologiques en fonction de la commune où elles sont implantées, aussi bien en termes d'équipement informatique que d'infrastructure. A cela s'ajoutent les disparités entre enseignant-e-s et personnel administratif de l'établissement scolaire selon l'école (par exemple : direction d'établissement, adjoint-e de direction), leur équipement n'étant à ce jour pas pris en charge par le canton.

Dans la situation actuelle et en l'absence d'un cadre standardisé au niveau cantonal, les écoles ont été équipées en matériel informatique selon le bon vouloir, les connaissances, les disponibilités financières et les attitudes variables avec le domaine technologique des directions d'écoles et autorités communales. La gestion du support informatique, la mise à disposition d'applications et de logiciels adaptés au domaine scolaire ou encore l'utilisation de moyens numériques d'enseignement se trouvent complexifiées en raison du nombre d'équipements personnels différents. De plus, avec l'introduction du PER EdNum, de nombreuses écoles francophones devront s'adapter aux nouvelles exigences et s'équiper en conséquence.

Le Conseil d'Etat est conscient de la difficulté, pour de nombreuses communes, d'assumer les tâches dans ce domaine en constante évolution. La mise à disposition de structures de gestion et d'acquisition en commun ainsi que la définition de standards au niveau cantonal faciliteront sans conteste la gestion des équipements informatiques des écoles obligatoires et des IPS.

Le Conseil d'Etat remarque également qu'une standardisation des équipements informatiques ainsi qu'une mise à jour des infrastructures des écoles sont nécessaires afin d'assurer l'accès aux ressources numériques sans entrave technique (ch. 4.1.2), de faciliter la gestion des équipements et leurs prestations techniques (ch. 4.3.2), de garantir la sécurité informatique (ch. 4.3.4). En outre, la mise en place de standards au niveau cantonal et l'organisation d'un support informatique permettront de diminuer les inégalités de traitement entre les élèves du canton et d'atténuer la fracture numérique entre les régions.

Sur le plan environnemental, la Stratégie EdNum permettra de mieux encadrer l'équipement des écoles et fixer des conditions cadres en termes de durabilité (ch. 7).

[3] Evaluation du projet « 1:1 » au cycle d'orientation de la Singine (DE) : Evaluation Projekt 1to1 OS-Sense (fr.ch)

2.3.1 Equipement informatique des élèves

La Stratégie EdNum vise à fournir aux élèves des écoles ordinaires et des institutions de pédagogie spécialisée, l'équipement informatique et les prestations techniques suffisantes et adéquates (ch. 4.3.2) pour un apprentissage de qualité. Elle fixe des normes en termes de dotation selon les âges des élèves et les prescriptions des plans d'études (ch. 4.3.2).

Depuis 2001, le Centre de compétences Fritic mène une enquête bisannuelle auprès des écoles du canton de Fribourg afin d'obtenir les données statistiques nécessaires à un état des lieux régulier du domaine de l'informatique dans le paysage scolaire fribourgeois. Celui-ci montre qu'actuellement, il existe de grandes disparités dans le niveau d'équipement informatique des écoles, notamment en termes de densité d'ordinateurs. L'état des lieux au 1er janvier 2022 (Tableau 1) indiquait notamment que le cercle scolaire quantitativement le mieux équipé a une densité de 1 ordinateur pour 1 élève. À l'autre extrême, se trouve une école avec 1 ordinateur pour plus de 14 élèves. De manière générale, plus du tiers des ordinateurs a plus de 5 ans (39 %). Certains cercles scolaires doivent donc travailler avec du matériel obsolète.

Tableau 1 : parc informatique de l'école obligatoire au 31.12.2021, selon enquête menée par le Centre de compétences Fritic

Etablissements scolaires	Ordinateurs et tablettes à disposition des élèves, des enseignant-e-s et de l'administration	Prévisions d'acquisition 2022-2026[4]
Ecoles primaires	9 800	5 128
Cycles d'orientation	6 425	3 956
Institutions de pédagogie spécialisée	776	747
Total	17 001	9 831

Au-delà des équipements, la qualité du support informatique, à ce jour assumé par les communes selon leurs moyens respectifs, est également très variable, impactant directement le travail du corps enseignant ainsi que leur prédisposition à intégrer adéquatement les outils numériques dans leur enseignement.

2.3.2 Equipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal des écoles

En tant qu'employeur, l'Etat doit fournir le matériel nécessaire au bon fonctionnement de l'activité de ses employé- e- s. Il souhaite offrir à ses collaborateurs et collaboratrices un équipement informatique adéquat, répondant à des standards d'efficacité, de qualité et de durabilité.

A ce jour, l'équipement informatique du corps enseignant est pris en charge et mis à disposition par les communes. En fonction du budget disponible et des priorités arrêtées par le conseil communal, des enseignant-e-s sont amené-e-s à utiliser leur machine privée ou un ordinateur fixe dans la classe pour leur utilisation professionnelle.

Les écoles ne disposent pas toutes d'un support informatique pour leurs enseignant-e-s, ce qui peut occasionner plusieurs problèmes. En particulier, l'installation de logiciels sans expertise peut entraîner des répercussions importantes en termes de sécurité. Des virus peuvent infecter le système d'exploitation de l'ordinateur à l'installation d'un logiciel corrompu, accéder à des informations confidentielles et rendre la machine inutilisable. Des solutions de téléchargements et d'installations de logiciels semi-automatisées fournies par l'Etat réduisent ce risque (ch. 4.3.4).

[4] A noter que cette estimation du parc informatique des écoles est certainement sous-évaluée, car les communes peuvent avoir décidé de limiter leurs investissements en prévision de l'arrivée de la Stratégie EdNum

Cet état de fait implique de nombreuses inégalités entre les enseignant-e-s et impacte par la même occasion la qualité des apprentissages.

Cette problématique et ce risque sont également présents auprès du personnel administratif cantonal travaillant dans les écoles. Une solution identique à celle des enseignant-e-s leur sera proposée.

La Stratégie EdNum vise à fournir, pour le corps enseignant et le personnel administratif cantonal des écoles, l'équipement informatique ainsi que les prestations techniques qui s'y rapportent.

2.3.3 Infrastructures des écoles

La responsabilité de l'infrastructure informatique des établissements scolaires de l'école obligatoire, c'est-à-dire la connexion (les éléments électriques et réseaux, principalement des câbles, des bornes Wifi, des commutateurs réseau ou switchs, …) et les périphériques (système de projection, écran ou beamer, imprimantes, souris, écouteurs, stylets, système de stockage et de recharge, …), est attribuée aux communes. Au vu des exigences des plans d'études en matière de numérique, une mise à niveau technologique des infrastructures scolaires pourrait être nécessaire.

Une partie des communes fribourgeoises répond déjà partiellement ou complètement aux standards minimums nécessaires à l'implémentation de la Stratégie EdNum. Le Conseil d'Etat constate cependant de grandes disparités entre écoles, avec pour conséquence une réelle fracture numérique sur le territoire cantonal en matière d'infrastructure. L'enquête menée par Fritic[5] indique que les communes ont investi dans l'amélioration de l'infrastructure technique. Toutefois, l'état des lieux de janvier 2022 posait le constat que près de 60 % des écoles obligatoires n'ont pas une bande passante jugée suffisante (minimum de 100Mbit/s). La maintenance technique reste parfois encore assurée de manière autodidacte.

Un calculateur de coût est à disposition des communes (voir annexe A). Ce calculateur a pour but d'estimer les investissements nécessaires pour permettre une mise à niveau de l'infrastructure informatique d'une école. Il est important de noter que ces chiffres sont indicatifs et ne représentent pas une garantie.

En définissant l'équipement informatique adéquat pour les écoles du canton, la Stratégie EdNum permet aux communes d'adapter leurs infrastructures en conséquence. La Stratégie EdNum vise à établir des directives en matière d'infrastructure afin d'accompagner les écoles et les communes. L'accès au portail d'acquisition est conditionné au respect de ces directives par l'école (ch. 4.3.2, Prérequis pour les commandes).

2.4 Transition avec le post-obligatoire académique et professionnel

L'évolution du numérique dans la société implique que les exigences à la fin de la scolarité obligatoire soient adaptées, ceci aussi bien sur le plan académique que professionnel.

Bien que le périmètre de la stratégie se limite à la scolarité obligatoire et à la pédagogie spécialisée, elle s'inscrit en lien direct avec les écoles du post-obligatoire et la formation professionnelle.

Pour le secondaire 2 académique, la science informatique est devenue une discipline à part entière. L'introduction de BYOD / AVEC a été effectuée à la rentrée 2022/23 dans les gymnases, écoles de commerce et écoles de culture générale du canton.

Pour la formation professionnelle, les organisations du monde du travail (OrTra) veillent en permanence aux besoins des entreprises et adaptent les exigences et les plans de formation en fonction de l'évolution du marché. La maîtrise des outils informatiques revêt une grande importance pour de plus en plus d'orientations professionnelles dès l'entrée sur le marché du travail[6].

La Stratégie EdNum prend en compte les besoins liés à la transition entre les écoles de la scolarité obligatoire et les filières post-obligatoires académiques et professionnelles.

[5] L'équipement et l'assistance informatiques dans les écoles fribourgeoises 2021 : Etat des lieux au premier janvier 2022

[6] HES-SO – Haute école de travail social Fribourg : « Quel accompagnement vers l'insertion socioprofessionnelle dans une société numérique ? Opportunités et défis pour les professionnel-le-s » rapport-recherche_insertion-numérique_hets-fr_2022 (www.hets-fr.ch)

3 Consultation

—

La Stratégie EdNum a été mise en consultation du 31.03.2022 au 30.06.2022 et a récolté une centaine de prises de position. Le rapport présentait deux variantes de mise en œuvre de la stratégie (voir annexe B).

La variante proposant une solution centralisée et la propriété du matériel au canton est préférée par les communes encore peu équipées et avec peu de moyens. Elle améliore l'égalité des chances par l'harmonisation des équipements et offre des avantages liés à l'achat en gros. Toutefois, elle diminue l'autonomie communale et nécessite la mise en place d'un lourd appareil administratif.

La variante proposant une solution décentralisée et la propriété de l'équipement informatique aux communes a la préférence des communes ayant déjà investi dans des équipements et avec plus de moyens. Elle offre plus de flexibilité, permet le maintien des systèmes déjà en place et laisse plus de place aux particularités de chaque école. Cependant, elle charge les communes n'ayant pas les capacités de professionnaliser ces tâches. Elle renforce ainsi des disparités et nécessite des contrôles plus importants.

Les retours n'ont ainsi pas permis de départager ces deux propositions, les deux variantes présentant des avantages et désavantages différents. Pour cette raison, le Conseil d'Etat a choisi de proposer une solution de mise en œuvre conciliant au mieux leurs avantages (ch. 4.3.2).

Les retours de consultation ont souligné une importante différence d'attitude régionale et culturelle face au numérique. Des craintes pour la santé, la sécurité et l'environnement ont principalement été exprimées du côté francophone, alors que les germanophones ont montré une certaine impatience pour la mise en œuvre de la stratégie. Pour rappel, l'éducation numérique est déjà introduite dans les écoles germanophones depuis l'année scolaire 2019/20.

L'éducation au numérique est soutenue par la grande majorité des participant-e-s à la consultation, au contraire de l'éducation par le numérique. La formation et l'accompagnement des directions et du corps enseignant à l'éducation numérique sont considérés comme incontournables. Plusieurs retours ont souligné le surcroît de charge de travail pour les directions d'école et les enseignant-e-s. Certains répondants estiment que la stratégie n'a pas de programme pédagogique pour l'éducation numérique. Pour rappel, les exigences pédagogiques des écoles obligatoires relèvent des plans d'études (ch. 4.1.1) et y ont été clairement définies.

La consultation a souligné les grandes disparités entre les écoles du canton, en termes de dotation existante en équipement informatique mais également d'infrastructures. Pour certains, la dotation en équipement informatique est jugée trop importante, en particulier au cycle 1 et au cycle 3. Dans la partie germanophone, certains demandent à l'inverse une dotation « 1:1 » dès la 7H.

Les coûts de la Stratégie EdNum sont estimés comme étant trop élevés, au risque de prétériter d'autres projets.

Le développement durable n'a pas été suffisamment pris en compte dans le rapport mis en consultation. De nombreuses pistes et recommandations ont été suggérées dans ce domaine.

4 Descriptif de la Stratégie EdNum

—

Etant donné ce qui précède, la Stratégie EdNum vise à donner un cadre matériel et organisationnel clair, harmonisé et sécurisé au volet numérique du PER et du LP 21. Elle accompagne les directions et le corps enseignant dans l'intégration du numérique selon les exigences des plans d'études et leur donne accès à des outils ainsi que des ressources numériques adéquats. Elle actualise et remplace l'actuel Concept MITIC. Elle intègre la suite à donner à la Mo 2019-GC-139 pour le financement et la dotation en équipement informatique des écoles. Elle assure une

transition vers le post-obligatoire et la formation professionnelle. Finalement, elle prend en compte les enjeux de développement durable afin de garantir des achats en équipement informatique raisonnés et raisonnables.

La stratégie EdNum fixe comme objectif qu'en 2030 au plus tard, toutes les écoles fribourgeoises possèdent les ressources humaines et matérielles requises pour enseigner et permettre aux élèves de s'approprier les compétences nécessaires dans le domaine numérique, selon les exigences des plans d'études.

Le programme de la stratégie inclut plusieurs travaux de réalisation classés selon les trois axes stratégiques suivants :

> Développement Enseignement-apprentissage
> Développement Personnel
> Développement Organisationnel

Certains travaux sont aujourd'hui déjà réalisés par les écoles germanophones (personnes ressources pédagogiques, formation des enseignant-e-s, etc.) et serviront de base pour les travaux à venir.

4.1 Développement de l'enseignement-apprentissage

4.1.1 Exigences des plans d'études

La Stratégie EdNum repose sur les exigences des plans d'études qui définissent les apprentissages en matière d'éducation numérique. La vision pédagogique est donc développée et décidée au niveau national et intercantonal (voir ch. 2.1). Afin de clarifier les derniers développements pédagogiques en matière d'éducation numérique, le message expose néanmoins ci-après les principales notions tirées du PER EdNum[7], similaires au volet numérique du LP 21[8] déjà en vigueur dans le canton depuis 2019.

Education au et par le numérique

En premier lieu, il convient de distinguer l'éducation au numérique et par le numérique, intrinsèquement liées :

> La première permet à l'élève de développer une culture numérique nécessaire pour appréhender une société où le numérique est devenu incontournable et s'y inscrire en tant que citoyen actif, créatif et responsable.
> La seconde offre de multiples opportunités à l'élève d'appréhender des apprentissages disciplinaires par le biais d'activités, de supports et d'outils adaptés à ses besoins éducatifs. L'éducation par le numérique est un outil supplémentaire qui peut être utilisé en classe à tout moment sous la direction de l'enseignant-e. Utilisées de manière judicieuse sur le plan didactique, les formes d'enseignement numérique viennent ainsi ponctuellement élargir les expériences d'apprentissage.

Visées prioritaires

Le PER EdNum définit les visées prioritaires de l'éducation numérique comme suit : [9]

> Rechercher, analyser, évaluer l'information et créer des contenus médiatiques à l'aide d'outils adéquats, de manière citoyenne et responsable.
> Modéliser des phénomènes naturels, sociaux et techniques et résoudre des problèmes en recourant aux concepts de base de la Science informatique.
> Développer des compétences d'utilisation efficiente et responsable des environnements de communication, de collaboration et d'édition numériques.

Trois piliers de l'éducation numérique

A noter que les volets éducation numérique du LP 21 et du PER présentent une structure très similaire en s'appuyant sur trois piliers : l'éducation aux médias, l'initiation à la science informatique et l'usage approprié des outils. Le PER EdNum décrit ces trois piliers comme suit :

[7] Plan d'études romand – Education numérique (PER EDNUM) (plandetudes.ch)

[8] Lehrplan 21 – Module Medien und Informatik (fr.lehrplan.ch)

[9] Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, Plan d'études romand, Commentaires généraux sur l'éducation numérique (plandetudes.ch)

Education aux médias

L'éducation aux médias n'est pas une nouveauté dans les écoles fribourgeoises. Toutefois, l'avènement d'internet a chamboulé la manière de s'informer, ajoutant de nouvelles formes d'information telles que les réseaux sociaux aux médias traditionnels. De nouveaux outils intégrant de multiples fonctionnalités permettent la création et la publication individuelles de contenus, partagés directement avec une communauté d'utilisateurs. Un exemple récent de l'évolution technologiques impactant l'éducation aux médias est l'outil conversationnel basé sur l'intelligence artificielle ChatGPT.

L'axe Médias est le pilier de l'éducation à la citoyenneté numérique. Il suppose que l'élève acquiert une compréhension des médias traditionnels, des réseaux sociaux et autres nouveaux médias.

L'élève est amené à appréhender l'ensemble des médias comme autant de sources d'informations. Il apprend à s'informer de manière éclairée, notamment en distinguant les informations vérifiées des fausses informations.

Finalement, l'élève apprend à utiliser les outils numériques de création et de communication de manière autonome, critique, créative, sécurisée et responsable en fonction des enjeux et des situations d'apprentissage.

Science informatique

La science informatique étudie le traitement automatisé de l'information est actuellement enseignée en tant que discipline à part entière. Au travers d'activités débranchées puis branchées, l'élève est amené au fil de sa scolarité à découvrir les principaux concepts liés au traitement, à la transmission et au stockage automatisés de l'information. Les apprentissages peuvent prendre différentes formes selon les éléments étudiés, par exemple :

> Algorithmes et programmation : de la recette de cuisine, par exemple, en tant que suite d'opérations ou d'instructions jusqu'aux langages de programmation.
> Information et données : des modes usuels d'écriture et d'utilisation de symboles, par exemple, jusqu'au codage informatique de données.
> Machines, systèmes, réseaux : de l'identification des principales parties d'un ordinateur, par exemple, jusqu'à la découverte de l'architecture d'internet.

Ainsi, la science informatique s'intéresse aux compétences permettant d'organiser, d'exploiter et de présenter des données dans le but de faciliter la résolution de problèmes.

Du matériel d'éducation numérique dédié permet l'apprentissage de la science informatique :

> Matériel de science informatique débranché (voir Glossaire)
> Matériel d'enseignement de la programmation tels que robotique éducative, micro-ordinateurs, …

Usages

En fonction des tâches projetées, l'élève acquiert les savoirs et habiletés de base sur le matériel, les logiciels et les réseaux numériques pour les utiliser de façon efficiente. Ces compétences facilitent la recherche de contenus, soutiennent les apprentissages et sont réinvesties dans le cadre de productions numériques et/ou médiatiques. Tous les domaines disciplinaires offrent l'occasion de mobiliser et de développer les usages des outils numériques, indispensables à la poursuite d'une carrière académique ou professionnelle.

Les axes Science informatique et Usages en particulier nécessitent une intégration plus importante des outils numériques dans l'enseignement.

Le corps enseignant est amené à intégrer les outils informatiques mis à disposition des élèves de manière réfléchie dans son enseignement. Cette intégration implique une didactique spécifique. Le chapitre 4.2 traite de la formation des enseignant-e-s plus en détail.

Education numérique et enseignement spécialisé

Les élèves en situation de handicap et/ou qui présentent un trouble fonctionnel diagnostiqué ont la possibilité, selon certaines conditions, de bénéficier de compensation des désavantages. Ces mesures de soutien sont adaptées à leur situation individuelle et prennent en compte leurs besoins spécifiques.

L'éducation numérique est une opportunité dans ce domaine car elle permet de soutenir les élèves à besoins éducatifs particuliers dans leur parcours scolaire, grâce à des outils compensatoires adaptés. Le numérique offre en effet une large gamme de moyens techniques auxiliaires (voir Glossaire) ciblant les difficultés particulières rencontrées par un élève. Des tests sont effectués dans les écoles ordinaires et les institutions de pédagogie spécialisée du canton et offrent des expériences prometteuses. Par exemple, des logiciels pour faciliter l'apprentissage de la lecture ou de l'écriture sont utilisés en classe de langage ou alors, des tablettes avec des fonctionnalités spécifiques sont fournies à des élèves souffrant d'un handicap plus sévère afin de leur permettre de communiquer. Ces outils numériques sont des ressources supplémentaires à disposition des enseignant-e-s spécialisé-e-s, notamment dans le cadre de l'école à visée inclusive mais aussi pour les élèves en institutions de pédagogie spécialisée.

Education numérique et développement durable

Dans la Stratégie pour le développement durable 2030, le Conseil fédéral met l'accent sur les champs thématiques pour lesquels il existe, au niveau fédéral, des besoins d'agir particuliers. Il définit trois thèmes préférentiels – « Consommation et production durables », « Climat, énergie et biodiversité » et « Égalité des chances et cohésion sociale » – qu'il considère comme prioritaires pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 par la Suisse.

Le PER EdNum prend en compte ces thèmes préférentiels, aussi bien pour l'éducation au numérique que pour l'éducation par le numérique, en lien avec les autres disciplines du programme scolaire. Ils se retrouvent dans les visées prioritaires mentionnées ci-dessus et sont formalisés au travers de chacun des axes du volet numérique du plan d'études, comme illustré ci-après.

« … de manière citoyenne et responsable » : le thème préférentiel « Consommation et production durables » est repris dans l'axe Science informatique, avec des réflexions sur la place de l'informatique dans la classe et au quotidien ; des réflexions sur la place de l'informatique dans la société ; une sensibilisation à l'évolution permanente du numérique en identifiant les impacts sociaux économiques et environnementaux.

« … responsable des environnements … » : le thème préférentiel « Climat, énergie et biodiversité » est repris dans l'axe Usages du PER EdNum, avec au programme, une initiation à l'utilisation d'appareils numériques (instaurer des règles dans la classe et sensibiliser aux gestes visant à limiter la consommation énergétique des appareils), une sensibilisation à la consommation énergétique liée à l'utilisation du numérique (mise en route, mise en veille, communication, jeu, création, transmission, stockage des données, …) ; une sensibilisation à l'évolution permanente du numérique en identifiant les impacts environnemental et économique (obsolescence programmée, recyclage, …).

« Développer des compétences d'utilisation efficiente … » : finalement, le thème préférentiel « Égalité des chances et cohésion sociale » est repris dans l'axe Médias du PER EdNum, avec au programme, une contribution à la réalisation d'une création médiatique de classe ; une contribution à une création collective au moyen du média adapté ; une communication au moyen du média adapté dans le cadre légal.

Education numérique et santé

La CIIP a mandaté en 2017 l'Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP) afin d'établir une revue de la littérature existante consacrée aux effets de l'exposition aux écrans des enfants et des adolescent-e-s. Ce document avait pour objectif de fournir des informations sur la santé physique et psychique des élèves afin de définir une politique commune en matière d'exposition aux écrans en contexte scolaire et selon l'âge des élèves. Le rapport sorti en décembre 2020 a permis de dresser un état des lieux des connaissances, des pratiques et des recommandations en matière d'exposition aux écrans[10]. En ce qui concerne l'exposition aux ondes, les écoles publiques suivent les avis et respectent les normes des autorités de santé compétentes dans notre canton, à savoir l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et le Service de la santé publique du canton[11].

[10] Kassam, Shanoor & Ferrari, Romina. (2020). *Les effets de l'exposition aux écrans des enfants et des adolescent-e-s : concepts-clés, revue de littérature et état des lieux des pratiques.* Neuchâtel : IRDP. (20.2). 102 p. - 2021_irdp_focus_effets_exposition_ecrans.pdf (www.irdp.ch)

[11] Fiches d'information relatives à différents appareils émettant du rayonnement non ionisant (RNI) publiées par l'OFSP – WLAN Fiches d'information RNI (admin.ch)

Le PER EdNum prend en compte ces recommandations, aussi bien pour l'éducation au numérique que pour l'éducation par le numérique et les formalise au travers de l'axe Usages prioritairement.

Pour le cycle 1, il prévoit ainsi une sensibilisation quant au temps passé devant les écrans ; au cycle 2, une comparaison des lieux et horaires de consommation des écrans ainsi qu'une analyse de sa consommation et de ses usages des médias ; au cycle 3 finalement, une analyse de certains usages du numérique, opportuns ou à risques, et de leur conséquence sur l'identité numérique, c'est-à-dire l'ensemble des traces que laisse une personne sur internet.

En offrant des équipements informatiques adéquats, la Stratégie EdNum permet la mise en œuvre des aspects de prévention inclus dans les plans d'études.

Education numérique et sécurité

Les problématiques liées à la sécurité informatique sont également prises en compte dans les plans d'études dans les trois axes du PER EdNum mentionnés plus haut. Quelques exemples sont mentionnés ci-dessous.

> Dans l'axe Science informatique, une attention particulière est accordée à la protection des données, aux risques liés aux traces numériques et aux limites posées au traitement automatisé de données.
> L'axe Usages propose un champ de réflexion autour des pratiques citoyennes des outils numériques et soutient la prévention (hyperconnectivité, cyberharcèlement, comportements à risques, attaques informatiques ...).
> L'axe Médias contient des apprentissages liés aux notions de protection de la personnalité, du droit d'auteur et des données. Il sensibilise aux risques liés à la désinformation.

La Stratégie EdNum vise à offrir un cadre sécurisé aux élèves pour ces nouveaux apprentissages.

4.1.2 Accompagnement et soutien pédagogique

La nécessité d'apporter un soutien pédagogique de proximité sous forme d'accompagnement est un constat soutenu et souligné par tous les cantons et par la littérature scientifique[12,13]. La Stratégie EdNum prévoit ainsi de mettre en place un accompagnement pédagogique des directions d'école et des enseignant-e-s, avec comme objectif principal de mettre l'utilisation des outils numériques au bénéfice des apprentissages.

Personnes ressources pour les écoles ordinaires

Ecoles ordinaires et enseignement ordinaire

La Stratégie EdNum met à disposition des personnes ressources pédagogiques formées en éducation numérique pour le soutien du corps enseignant et de la direction de chaque école. Dans un premier temps, la personne ressource aura pour rôle d'épauler la direction lors de la mise en place de son concept de mise en œuvre du volet numérique des plans d'études dans son établissement (voir sous-chapitres suivants) et dans un deuxième temps de proposer des projets ou activités numériques dans l'enseignement. Elle offre un soutien pédagogique dans l'école et s'inscrit dans un réseau permettant l'échange de bonnes pratiques entre écoles. En fonction des évolutions inévitables mais aujourd'hui imprévisibles du monde du numérique, elle accompagne les adaptations sur le long terme au sein des établissements.

Une personne ressource est une personne issue du corps enseignant formée à l'éducation numérique et au bénéfice de décharge d'enseignement.

La Stratégie prévoit la mise en place de référent-e-s en éducation numérique au niveau des arrondissements scolaires. Ils ou elles assurent, avec le centre de compétence Fritic, en partenariat avec la collaboratrice ou le collaborateur pédagogique des services de l'enseignement, l'organisation de formations et l'accompagnement pédagogique des personnes ressources (ch. 4.2).

[12] Caneva, C. (2022). Quel rôle pour les personnes ressources ? Les Cahiers pédagogiques. (www.cahiers-pedagogiques.com)

[13] Gibbons, L. K., & Cobb, P. (2017). Focusing on Teacher Learning Opportunities to Identify Potentially Productive Coaching Activities. *Journal of Teacher Education*, *68*(4), 411–425. (journals.sagepub.com)

Ecoles ordinaires et enseignement pour les élèves à besoins éducatifs particuliers

La Stratégie prévoit aussi pour les élèves à besoins éducatifs particuliers, des personnes ressources dédiées. Ces personnes ressources ont pour rôle de proposer des projets ou activités numériques dans l'enseignement, adaptés aux besoins éducatifs particuliers. Elles offrent un soutien pédagogique et s'inscrivent dans un réseau permettant l'échange de bonnes pratiques entre écoles. En fonction des évolutions inévitables mais aujourd'hui imprévisibles du monde du numérique, elles accompagnent les adaptations sur le long terme au sein des établissements.

Issues du corps enseignant avec une formation en enseignement spécialisé, elles seront formées à l'éducation numérique, avec un focus particulier sur les besoins éducatifs particuliers. Comme pour l'école ordinaire, ces personnes ressources sont au bénéfice de décharge d'enseignement.

Personnes ressources pour les institutions spécialisées

Les institutions de pédagogie spécialisée (IPS) s'inscrivent également dans ce dispositif de support pédagogique. Le soutien pédagogique sera assuré par des personnes ressources présentes dans les différentes institutions. Dans une visée globale, il est primordial que ces personnes formées soutiennent les collaboratrices et collaborateurs ainsi que les élèves à besoins éducatifs particuliers dans l'implémentation et l'utilisation des différents plans d'études ainsi que dans l'intégration de l'équipement informatique pour les apprentissages.

Guide d'intégration du numérique

La mise en œuvre du volet éducation numérique des plans d'études nécessite des réflexions sur le plan technique et organisationnel au sein de chaque établissement scolaire. L'accompagnement dans ce domaine doit avoir lieu en amont de l'acquisition du matériel informatique afin que les réflexions soient en accord avec la culture de chaque établissement scolaire. A cette fin, la Stratégie EdNum prévoit la mise à disposition d'un guide technique et organisationnel détaillant des pistes pour mettre les équipements informatiques au profit des apprentissages. Ce document contiendra également des bonnes pratiques en termes d'approche critique du numérique, de temps d'écran et de durabilité.

Concept de mise en œuvre du volet d'éducation numérique des plans d'études

La stratégie prévoit également la création d'un concept de mise en œuvre du volet d'éducation numérique des plans d'études adaptable au contexte et aux besoins de chaque établissement (Concept EdNum).

Sur la base des exigences des plans d'études, les services de l'enseignement définissent les lignes directrices de l'éducation au et par le numérique dans les écoles et identifient les temps spécifiques dédiés aux apprentissages de l'éducation numérique, des activités disciplinaires ou projets intégrant les outils informatiques. Ces éléments seront compilés dans un modèle à destination des directions d'établissement.

Les personnes ressources mentionnées précédemment accompagnent les directions d'école pour adapter ce modèle à leur école. En fonction de son contexte et sur la base des normes et standards établis par le canton, chaque école définit le type d'équipement informatique nécessaire pour les élèves, enseignant-e-s et personnel administratif qui lui est nécessaire pour mettre en œuvre les exigences des plans d'étude dans le domaine de l'éducation numérique.

Ce document fait partie des prérequis établis pour que l'établissement puisse accéder au portail d'acquisition (ch. 4.3.2) et ainsi commander des équipements informatiques.

Grâce à ces outils, chaque direction pourra piloter et porter le changement au sein de son établissement, puis en assurer sur la durée la qualité pédagogique avec le soutien de l'inspectorat.

Le Conseil d'Etat note que plusieurs écoles, notamment dans la partie germanophone, sont déjà dotées d'un tel concept. Les concepts déjà existants pourront être maintenus ou légèrement adaptés afin de correspondre aux normes et standards fixés par la stratégie cantonale, ceci en collaboration avec le centre de compétences Fritic.

4.2 Développement personnel

La formation des acteurs et actrices de l'éducation est un domaine prioritaire à mettre en place pour une éducation numérique efficiente, car elle offre les compétences et connaissances nécessaires pour mettre les outils numériques au service des apprentissages. Les formations initiales et continues jouent un rôle clé pour un déploiement réfléchi et contextualisé du numérique à l'école. Elles doivent donner les compétences au corps enseignant pour identifier les activités pédagogiques pour lesquelles l'utilisation d'outil numérique peut contribuer de manière positive au processus d'apprentissage, ceci pour les différentes disciplines du programme scolaire.

Les contenus pour la formation initiale et continue sont établis par les institutions de formation en étroite collaboration avec les services d'enseignement de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). Lors de la phase de mise en œuvre de la Stratégie EdNum, elles seront directement associées au groupe de travail dédié à la formation.

La fusion prochaine des institutions fribourgeoises de formation à l'enseignement représente une opportunité pour la stratégie. Elle pourra être adéquatement absorbée par ce nouveau centre.

4.2.1 Formation continue en éducation numérique

Sur mandat de la DFAC, les institutions de formation mettent en place des formations continues destinées au personnel enseignant. Les services de l'enseignement disposent de budgets ordinaires pour le financement de ces formations et les distribuent en fonction des besoins, notamment lors d'adaptation des plans d'études. La formation continue fait d'ailleurs partie intégrante du cahier des charges des enseignant-e-s. Une proportion de trois à cinq pourcents de leur temps de travail est mis à leur disposition pour se former.

En ce qui concerne l'éducation numérique, le canton de Fribourg est fort de son expérience avec l'introduction du LP 21 et de son volet numérique. A cette occasion, un plan de formation a été implémenté dans les écoles germanophones du canton en plusieurs étapes. Au terme de l'année scolaire 2022/23, l'ensemble du corps enseignant a reçu une formation technique et pédagogique en éducation numérique.

La Stratégie EdNum couvre donc principalement l'organisation et les ressources (ch. 6) pour la mise sur pied de formations techniques et pédagogiques continues dans le cadre de l'implémentation du PER EdNum dans les écoles francophones, ceci pour l'ensemble de la scolarité obligatoire. Comme souligné au chapitre 2.1.2, ces formations seront destinées à tout le corps enseignant (1H-11H). D'autres formations spécifiques seront proposées aux directions d'établissement, personnes ressources, collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, formateurs et formatrices. Un référentiel de compétences pour la formation initiale et continue des enseignant-e-s dans le domaine de l'éducation numérique a été établi dans le cadre du PER EdNum[14]. Les formations comprendront un volet de sensibilisation à la sécurité de l'information et à la protection des données.

Les enseignant-e-s spécialisé-e-s bénéficieront également de formation en éducation numérique. Celles-ci auront notamment pour objectif de leur faire connaître la gamme d'outils numériques à disposition dans le domaine de l'éducation spécialisée (moyens techniques auxiliaires). Ils et elles apprendront à utiliser ces outils en fonction des besoins particuliers des élèves.

Afin d'anticiper la mise en œuvre du PER EdNum, un plan de formation pour des formateurs et formatrices d'éducation numérique – CAS EdNum – a déjà débuté en collaboration avec la Haute école pédagogique de Fribourg (HEP|PH FR). Une première volée de formateurs et formatrices a obtenu son diplôme en septembre 2022. Ces enseignant-e-s bénéficieront chacun de décharges sur leur temps de travail afin de former et soutenir leurs collègues dans le déploiement du plan d'études en éducation numérique dans les écoles. Les formations pour le corps enseignant des cycles 1 et 2 débuteront dès la rentrée 2023/24. Les formations pour le corps enseignant du cycle 3 sont prévues dès la rentrée 2025/26.

[14] Plan d'études romand : Référentiel de compétences pour la formation initiale et continue des enseignant.es dans le domaine de l'éducation numérique (plandetudes.ch)

4.2.2 Formation initiale du corps enseignant en éducation numérique

Le corps enseignant doit également être formé à l'éducation numérique lors de la formation initiale. Celle-ci est sous la responsabilité des institutions de formation à l'enseignement qui ont pour mission d'adapter leurs programmes de formation à l'enseignement en fonction des plans d'études. Les évolutions en éducation numérique étant récentes, celles-ci doivent développer leur approche dans ce domaine et intégrer les possibilités numériques dans les différentes disciplines enseignées. Pour ce faire, les institutions de formation gèrent de manière autonome l'enveloppe budgétaire globale attribuée par le canton annuellement pour leur fonctionnement.

4.3 Développement organisationnel

Comme indiqué au chapitre 2.3, les écoles ont besoin d'un cadre organisationnel et matériel clair, harmonisé et sécurisé afin d'assurer la mise en œuvre des plans d'études. Ce cadre couvre la communication et l'accompagnement au changement des écoles (ch. 4.3.1), l'acquisition de matériel pédagogique en éducation numérique et d'équipement informatique pour les écoles, la gestion et la mise à disposition de ces équipements informatiques et les prestations techniques liées (voir Glossaire), le système de financement des équipements informatiques (ch. 4.3.2), l'organisation du support (pédagogique, infrastructure et équipement informatique – logiciels et matériel – ch. 4.3.3), la gestion et le déploiement des applications et logiciels (ch. 4.3.4), la mise à disposition de matériel pédagogique en éducation numérique (ch. 4.3.5) et finalement le soutien aux communes pour la mise à jour de leurs infrastructures (ch. 4.3.6).

4.3.1 Communication et accompagnement au changement

Afin d'accompagner les écoles et les différentes parties prenantes cantonales de l'éducation, la stratégie cantonale établira un concept de communication et d'accompagnement au changement. Celui-ci déterminera les différentes parties prenantes à l'interne et à l'externe de la DFAC, les catégories auxquelles elles appartiennent selon les domaines spécifiques couverts par la stratégie (sécurité, acquisition d'équipement, pédagogie, etc.), ainsi que le niveau d'information attitré à chacune. Il déterminera également les canaux de communication utilisés pour chaque catégorie et selon le type d'information à transmettre.

4.3.2 Equipements informatiques des écoles : mise à disposition, dotation et financement

Etant donné les enjeux exprimés au chapitre 3, la Stratégie EdNum prévoit une prise en charge cantonale de l'équipement informatique des élèves du secondaire I (9H-11H) ainsi que celui du corps enseignant et du personnel administratif des écoles du primaire et du secondaire I. Les communes continuent à financer les équipements informatiques des élèves du degré primaire et le 55 % de celui des élèves, du corps enseignant et du personnel administratif IPS.

En effet, les écoles fribourgeoises doivent disposer d'un équipement informatique adéquat et de prestations techniques liées suffisantes pour répondre aux exigences du volet éducation numérique des plans d'études. Le Conseil d'Etat a ainsi soumis deux variantes de mise en œuvre de la stratégie en consultation.

Faute d'avoir pu départager les deux variantes proposées en consultation (ch. 3), le Conseil d'Etat a élaboré une solution intermédiaire.

La Stratégie EdNum prévoit la mise à disposition par un financement cantonal ou communal, selon les compétences respectives, de l'équipement informatique et des prestations techniques liées (voir Glossaire) des écoles et des IPS[15] par le biais d'un portail d'acquisition cantonal. Cette solution vise à satisfaire au mieux les besoins exprimés lors de la consultation et de maximiser les avantages rapportés de chacune des variantes soumises à la consultation.

Les objectifs remplis par la solution « portail d'acquisition » sont les suivants :

> Eviter un lourd appareil étatique en centralisant uniquement les tâches de commande et les flux financiers et en délégant l'opérationnalisation de l'installation, la maintenance et la gestion du cycle de vie des équipements informatiques à des entreprises adjudicataires.

[15] Equipement informatique des élèves, du corps enseignant et du personnel administratif cantonal des écoles

- Assurer une harmonisation minimum des équipements à la charge du canton et appliquer plus facilement des standards des équipements en termes de qualité, sécurité et durabilité.
- Soulager les écoles et les communes du processus d'acquisition et de gestion du matériel.
- Laisser une certaine flexibilité aux directions d'école dans le choix des équipements en proposant un catalogue suffisamment large.

Cette mise à disposition centralisée permettra ainsi d' :

- Assurer pour les écoles un support matériel de l'équipement informatique (ch. 4.3.3, pilier 3) fiable.
- Assurer le suivi complet du cycle de vie des équipements informatiques des écoles via les entreprises adjugées et les contrats-cadres.

Principes et fonctionnement du portail d'acquisition

Le portail d'acquisition se présente sous la forme d'une plateforme de commande en ligne sur laquelle les directions d'école commandent les équipements informatiques et les prestations liées.

La gestion est assurée par l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS), en collaboration directe avec la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), ainsi qu'avec les fournisseurs affiliés au portail d'acquisition adjugés via un AOP (Appel d'offre public). L'OCMS est responsable du bon fonctionnement des commandes, des flux financiers ainsi que de l'établissement des AOP et des contrats cadres.

Dès le déploiement de la Stratégie EdNum, selon les critères de déploiements (voir 4.3.2), les écoles ont pour obligation de se fournir via le portail d'acquisition pour l'acquisition ou le renouvellement de leurs équipements informatiques.

Un catalogue de différents équipements informatiques est proposé aux écoles sur le portail d'acquisition. Ceux-ci respectent les standards de qualité, de sécurité et de durabilité fixés par le canton.

Pour les ordinateurs, seuls des équipements basés sur les deux systèmes d'exploitation propriétaires du marché (MacOS et Windows), satisfaisant les conditions de sécurité et de protection des données, sont proposés. A noter que le déploiement et la maintenance de systèmes d'exploitation OpenSource (voir Glossaire) nécessitent un personnel qualifié et plus nombreux que pour les systèmes d'exploitation propriétaires cités précédemment. Ces solutions nécessitent en outre une bonne connaissance informatique pour garantir une utilisation comparable aux solutions propriétaires, ce qui ne peut être exigé de l'ensemble des utilisateurs et utilisatrices de la solution déployée au niveau cantonal.

Afin de sélectionner les fournisseurs affiliés au portail d'acquisition, l'OCMS établit et adjuge les AOP sur la base des critères établis par la Direction et selon les normes des marchés publics. L'AOP traite le cycle de vie complet du produit ou de la prestation et respecte les standards de sécurité, de qualité et de durabilité établis par la Direction. Il inclut par exemple les éléments liés aux garanties de stock, à la livraison, au support technique et à la maintenance du produit, jusqu'à son recyclage ou à la revente.

L'OCMS facture à la Direction les commandes d'équipement informatique passées par les écoles pour l'équipement des élèves du secondaire I ainsi que pour le corps enseignant et le personnel administratif cantonal des écoles obligatoires ordinaires, et aux communes pour l'équipement des élèves du primaire.

A noter que l'Etat ne reprendra pas à sa charge du matériel déployé en dehors de sa juridiction : la reprise des équipements informatiques sous contrat d'achat ou de leasing avec une autorité communale n'est pas possible :

- sur le plan juridique et organisationnel, une reprise des contrats serait une entreprise coûteuse en temps et en énergie,
- sur le plan technique, les équipements informatiques présentent une disparité bien trop importante dans la situation actuelle (ch. 2.3), ce qui impliquerait un système de gestion dispendieux et présentant des risques élevés pour la sécurité informatique.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat encourage fortement les communes à définir des solutions de recyclage, de rachat ou de reconditionnement du matériel acquis en dehors du portail d'acquisition.

Prérequis pour les commandes

L'accès au portail d'acquisition à une école est conditionné au respect de prérequis établis par la Direction :

- Infrastructure : respect des directives relatives à l'infrastructure des écoles (connexion, périphériques, …)
- Ressources : personne ressource et responsable informatique d'établissement
- Pédagogique : élaboration du concept EdNum de mise en œuvre de la stratégie dans l'école (ch. 4.1.2)

Une fois ces conditions respectées, d'autres critères, relatifs au déploiement progressif de la Stratégie entrent en jeu :

- Pour le corps enseignant :
  - Compétences numériques de base
  - Formation préalable au plan d'études
- Equipement des enseignants avant les élèves
- Echelonnement budgétaire pour le financement cantonal – également dans un souci de réduction de l'empreinte environnementale
- Contraintes et besoins de l'école / de la commune

Financement des équipements informatiques des écoles obligatoires ordinaires et IPS

Comme développé au chapitre 2.2, le canton doit répondre à la motion 2019-GC-139 et ainsi prendre l'équipement informatique des élèves du secondaire I (9H-11H) à sa charge. Par souci de cohérence, le financement des équipements informatiques du personnel cantonal, c'est-à-dire du corps enseignant et du personnel administratif de toute l'école obligatoire, est également pris à la charge du canton. Les équipements informatiques des élèves du degré primaire restent à la charge des communes.

Les écoles du secondaire I, du degré primaire et les IPS passeront commande de l'équipement informatique auprès du portail d'acquisition géré par l'OCMS (voir ch. 4.3.2, Principes, fonctionnement et tâches attribuées au portail d'acquisition).

Financement pour le secondaire I : Sur présentation du justificatif, le canton finance les équipements des écoles en payant la facture de l'OCMS. Ce financement ne dépasse pas la limite de la dotation définie par le canton (chapitre suivant). Cette solution offre toutefois à la commune ou à l'association de communes la possibilité d'acquérir des équipements supplémentaires, si l'école peut le justifier dans son Concept EdNum. Si la commande dépasse les normes cantonales en dotation, la commune finance cet équipement supplémentaire.

Financement pour le degré primaire : Sur présentation du justificatif, la commune finance les équipements informatique des élèves en payant la facture de l'OCMS. Le canton paie la facture de l'OCMS concernant le corps enseignant et le personnel administratif cantonal.

Pour des motifs de cohérence technique, de sécurité, de qualité du support, d'harmonisation du matériel à disposition des enseignant-e-s, la commune n'aura pas la possibilité d'acquérir des équipements informatiques en-dehors des contrats-cadres liés au portail d'acquisition.

Financement pour les IPS : Pour les institutions de pédagogie spécialisée, le coût des équipements est supporté à raison de 45 % par le canton et de 55 % par les communes, comme prévu par l'article 37 alinéa 3 de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS). Dans le cadre de la subvention cantonale, chaque IPS obtient un budget informatique attribué par la DFAC. Ce budget correspond au 100 % ; le 55 % est ensuite refacturé aux communes par la DFAC. Les IPS paient directement les factures à l'OCMS avec l'enveloppe informatique à leur disposition. L'utilisation du budget des IPS est vérifiée par la DFAC au moment de la révision des comptes.

Le système de financement présenté plus haut n'exclut pas le leasing. Après analyse lors de la phase de mise en œuvre, l'OCMS définira si le canton privilégie l'achat ou le leasing dans les conditions du contrat-cadre. Le choix d'un financement cantonal pour les élèves du secondaire I a été préféré à une solution de subventionnement pour plusieurs raisons. En premier lieu, la solution choisie est identique au financement des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires. Ce système éprouvé donne satisfaction aux parties concernées. Ensuite, la mise en place d'un système de subventionnement aurait présenté plusieurs difficultés. La solution du subventionnement laisse la

possibilité aux communes de ne pas l'accepter et de se fournir auprès de fournisseurs non-agréés, ce qui peut poser des problèmes de sécurité, de gestion technique et de suivi des inventaires. Finalement, le système de subventionnement prévoit que les coûts devraient être avancés par les communes et remboursés ensuite par le canton, ce qui prétérite les communes avec le moins de moyens financiers et pour lesquelles une mise à jour des équipements est prioritaire. A cela s'ajoute l'opportunité d'obtenir des prix préférentiels pour les achats en grande quantité et l'acquisition simplifiée grâce au portail d'acquisition.

A noter que, si le projet DETTEC décidait de modifier la balance des coûts entre le canton et les communes, une adaptation de ce système de financement serait facilement applicable.

Dotation en équipement informatique

La stratégie définit des normes de dotation en équipement informatique par élève en fonction des différents degrés scolaires (1H à 11H). Ces normes ont pour but de faciliter la décision et d'harmoniser le cadre cantonal lors de la mise en place du portail d'acquisition. Le type de matériel informatique envisagé pour chaque degré (tableaux 2 et 3) est présenté ci-dessous. A noter que le type d'appareils présentés est un exemple actuel en 2023, mais pourrait être amené à changer en fonction de l'évolution rapide des technologies ainsi que de l'utilisation réelle sur le terrain. Le portail d'acquisition présentera une gamme suffisamment large pour répondre aux besoins spécifiques des écoles.

Le modèle de concept de mise en œuvre fourni dans le cadre de la Stratégie (ch. 4.1.2) intègrera les types d'équipement et les normes de dotations minimales. Sur cette base, les écoles disposent d'une marge de manœuvre afin de mettre en œuvre une solution adaptée à leur réalité, dans le cadre fixé par le canton et adapteront ce document à leur contexte, avec l'aide de la personne ressource de l'établissement. Des dotations adaptées aux élèves bénéficiant de compensation des désavantages pourront y être précisées. La rédaction et la mise en place du Concept EdNum par l'établissement est un prérequis pour les commandes via le portail d'acquisition cantonal (ch. 4.3.2, Prérequis pour les commandes).

Dotation en équipement informatique pour les élèves du degré primaire : le tableau 2 établit le quota minimal d'équipement par élève pour le degré primaire, équipement financé par les communes. A terme, les écoles fribourgeoises devront atteindre ce niveau de dotation minimal obligatoire.

Bien que la propriété de ce matériel soit communale, la gestion opérationnelle (gestion des logiciels, des licences et support associé et sécurité informatique) sera effectuée par le canton pour des raisons de sécurité et de coordination. Tout matériel qui ne respecte pas cette gestion (achat auprès du portail d'acquisition et gestion opérationnelle cantonale) ne sera pas intégré au système informatique des écoles.

Dotation en équipement informatique pour les élèves du secondaire I : le tableau 2 établit les normes de dotation d'équipement informatique par élève pour le secondaire I. Pour les élèves de ce degré, la stratégie pose une norme d'un équipement informatique par élève (1:1). Cette dotation répond à la Mo 2019-GC-139 (ch. 2.2), selon la volonté du Grand Conseil.

Si le concept EdNum de l'école implique un dépassement des normes de dotation cantonales, le financement des équipements surnuméraires est à la charge de la commune.

Dotation en équipement informatique pour les élèves IPS : le tableau 2 établit la dotation d'équipement informatique par élève IPS, matériel financé à raison de 45 % par le canton et à 55 % par les communes.

Tableau 2 : normes de dotation des équipements informatiques par élèves par niveau scolaire

Degré scolaire école ordinaire	Exemple de type d'équipement envisagé	Quota/élève	Financement
1H-2H	Tablettes	1 pour 6 élèves	Communes
3H-4H	Tablettes + 1 clavier pour 2 tablettes	1 pour 6 élèves	Communes
5H-6H	Equipement avec clavier	1 pour 3 élèves	Communes
7H-8H	Equipement avec clavier	1 pour 2 élèves	Communes
9H-11H	Equipement avec clavier	1 par élève	Canton selon normes / Communes si dépassement des normes
Degrés scolaire IPS	**Exemple de type d'équipement envisagé**	**Quota/élève**	**Financement**
1-4H (Enseignement spécialisé)	Tablette	1 pour 3 élèves	55 % communes / 45 % canton
5-6H (Enseignement spécialisé)	Equipement avec clavier	1 pour 3 élèves	55 % communes / 45 % canton
7-11H (Enseignement spécialisé)	Equipement avec clavier	1 pour 2 élèves	55 % communes / 45 % canton

Dotation en équipement informatique pour le corps enseignant et le personnel administratif cantonal : le tableau 3 établit les normes de dotation en équipement informatique pour les enseignant-e-s et personnel administratif cantonal des écoles (voir Glossaire).

Tableau 3 : normes de dotation des équipements informatiques par enseignant-e-s et personnel administratif cantonal des écoles[16]

Personnel école ordinaire	Type d'équipement	Quota/personne	Financement
Corps enseignant	Equipement avec clavier	1 par personne	Canton selon normes / Communes si dépassement des normes
Personnel administratif cantonal des écoles	Equipement avec clavier	1 par personne	Canton selon normes / Communes si dépassement des normes
Personnel IPS	**Type d'équipement**	**Quota/personne**	**Financement**
Corps enseignant	Equipement avec clavier	1 par personne	55 % communes / 45 % canton
Personnel administratif cantonal des écoles	Equipement avec clavier	1 pour 1 à 3 personnes selon la fonction	55 % communes / 45 % canton

[16] Le corps enseignant et le personnel administratif cantonal des écoles est doté d'un équipement informatique personnel indépendamment de son taux d'activité. Le personnel cantonal ne peut recevoir plus d'un équipement informatique personnel, même s'il ou elle travaille dans plusieurs établissements scolaires.

La dotation en matériel informatique exposée dans la stratégie a été envisagée en concertation avec des représentant- e-s des directions d'écoles primaires et du cycle d'orientation, francophones et germanophones ainsi que par des représentant-e-s de l'éducation spécialisée francophone et germanophone. Elle bénéficie de l'expérience acquise grâce à la mise en œuvre du LP 21 et de son volet numérique et sur la longue expérience de Fritic en gestion informatique des écoles. Elle répond aux exigences des plans d'études en matière de numérique et vise des objectifs de sobriété et de maîtrise des coûts. Finalement, elle se conforme aux recommandations de santé usuelles en matière d'exposition aux écrans[17].

Selon ces exigences et afin d'équiper les élèves, le corps enseignant et le personnel administratif cantonal de la scolarité obligatoire ordinaire et spécialisée, le nombre total d'équipement informatique à atteindre pour les écoles est présenté dans le tableau 4. Ces chiffres comprennent le renouvellement du matériel déjà en place dans les écoles.

Tableau 4 : équipements informatiques requis par la Stratégie EdNum

Etablissements scolaires	Equipement informatique pour les élèves, le personnel enseignant et administratif cantonal des écoles
Ecoles primaires	11 739
Cycles d'orientation	13 594
Institutions de pédagogie spécialisée	1 263
Total	26 596[18]

4.3.3 Support informatique des écoles

Le support informatique est une donnée essentielle pour le bon déroulement des apprentissages. La stratégie prévoit une organisation liant support pédagogique et technique. Selon leur nature, ces différentes formes de supports seront assurées par des personnes sur le terrain au sein des écoles, centralisées au sein du canton ou par des prestataires externes. Un dispositif centralisé au niveau cantonal fera le lien entre ces différents supports. Ce dispositif, qui n'est actuellement pas généralisé dans les classes fribourgeoises, permet d'assurer la qualité de l'enseignement en limitant les problèmes techniques pouvant perturber le bon déroulement de la classe.

En fonction du type de support et de la nature de la demande, le financement est assuré par le canton ou les communes. Afin de pouvoir définir la charge financière des communes pour les mandats de support, un groupe de travail incluant des représentant-e-s des communes sera constitué. Celui-ci déterminera et réévaluera régulièrement ces coûts. En effet, les besoins diffèrent selon le contexte propre aux établissements et varient en fonction des évolutions technologiques.

Support pédagogique

Le support pédagogique est principalement assuré par la **personne ressource** présente dans l'établissement (ch. 4.1.2). En plus des tâches d'accompagnement décrites au chapitre 4.1.2, celle-ci assure le support pédagogique de l'école.

Le **support pédagogique** correspond au support utilisateur en cas de difficultés rencontrées avec l'intégration des applications et des systèmes multimédias dans les situations d'enseignement-apprentissage. Il est financé par le canton pour l'ensemble de la scolarité obligatoire, à travers des décharges d'enseignement.

[17] Pro Juventute - Règles 3-6-9-12 pour le temps d'écran des enfants (projuventute.ch)

[18] Un total de 26 710 équipements si l'on ajoute les 114 équipements destinés aux travailleurs sociaux et travailleuses sociales

Support infrastructure

Le support infrastructure est principalement assuré par le ou la **responsable informatique d'établissement**, travaillant dans les écoles et financé par la commune.

Le **support matériel pour l'infrastructure** correspondant au support technique en cas de problème sur l'infrastructure de l'école, en lien notamment avec les systèmes multimédias, les imprimantes, le réseau et l'accès internet. Ce support est assuré en partenariat avec les prestataires externes mandatés par l'école ou la commune et financé par la commune.

Support des équipements informatiques (logiciels et matériels)

Le support des équipements informatiques est principalement assuré par le ou la **responsable informatique de bassin de CO**, soutenu-e par le centre de compétences Fritic. Chaque bassin de CO dispose au minimum d'un-e responsable informatique de bassin, pour assurer la maintenance et le support des équipements informatiques. Il est financé et engagé par le canton.

Le ou la responsable informatique de bassin assure le déploiement des logiciels sur les équipements de son bassin (écoles primaires et CO) et assure le bon fonctionnement des applications déployées.

Le ou la responsable informatique de bassin assure le **support logiciels** et **matériel de l'équipement informatique en répondant** en cas de besoin des établissements scolaires. Il fait un premier diagnostic ou un conseil et, si nécessaire, gère la redirection vers les autres chaînons du système de support technique.

Le **support logiciels** : il correspond au support technique utilisateur en cas de problème concernant un logiciel ou une application, en lien notamment avec la licence, l'installation, la mise à jour, ou l'appairage d'un équipement informatique. Il est financé par le canton.

Le **support matériel de l'équipement informatique** : il correspond au support technique en cas de panne ou de dégâts sur celui-ci. Ce support est assuré en partenariat avec les fournisseurs agréés par le portail d'acquisition compris dans les contrats-cadres lors de l'acquisition des équipements informatiques (ch. 4.3.2). Ce support est compris dans le coût d'acquisition du matériel sous les prestations techniques liées.

Le ou la responsable informatique d'établissement mentionné précédemment peut également être amené à assurer le support en première instance concernant des difficultés rencontrées avec l'utilisation de l'équipement informatique (logiciels et matériels).

4.3.4 Dispositifs centralisés pour la gestion et le déploiement des applications et logiciels

Une fois les équipements informatiques dans les écoles, les différents logiciels et applications nécessaires à l'enseignement doivent être disponibles pour tous les équipements informatiques afin de ne pas entraver l'enseignement. Dans cette optique, la Stratégie EdNum prévoit la mise en place de dispositifs centralisés au sein de la DFAC, financés par le canton pour toute la scolarité obligatoire.

Ces dispositifs, communément appelés MDM - mobile device management - (voir Glossaire), auront pour tâche principale de préparer, déployer et faciliter l'installation des logiciels et applications sur une, plusieurs ou toutes les machines d'une classe ou d'une école selon les besoins de l'enseignant-e pour son enseignement (éducation numérique ou autres domaines disciplinaires). Des applications ou logiciels faisant partie de moyens techniques auxiliaires (voir Glossaire) seront également proposés aux enseignants pour les élèves bénéficiant de compensation des désavantages. La solution du portail d'acquisition appliquée à l'ensemble des équipements informatiques des écoles obligatoires et IPS assure la compatibilité des machines avec les applications et logiciels du domaine scolaire. En effet, les standards informatiques nécessaires et suffisants sont garantis.

La gestion du MDM est centralisée au niveau de l'Etat. L'attribution des équipements informatiques aux utilisateurs et utilisatrices (élèves, corps enseignant, personnel administratif cantonal), via le MDM, se fera au sein des écoles, sous la supervision du responsable informatique d'établissement.

A noter que, bien que les solutions libres ne puissent être utilisées comme système d'exploitation généralisé dans les écoles, des logiciels OpenSource (voir Glossaire) spécifiques seront présentés en classe pour atteindre les objectifs

des plans d'études, notamment dans le cadre de l'enseignement de la science informatique. Ceux-ci seront utilisés de manière encadrée.

Sécurité informatique

Ces dispositifs permettent également de bloquer l'accès à différents contenus et services (sites internet frauduleux, violence, pornographie, …) à domicile et d'accompagner les parents ou les écoles pour la mise en place et le respect des règles de sécurité (notamment le filtrage de contenus) définies par la DFAC en collaboration avec les services cantonaux responsables. L'harmonisation du parc des équipements informatiques des écoles et leur gestion centralisée renforce la sécurité des données, notamment en garantissant la mise à jour des systèmes d'exploitation ou encore en interdisant les comptes génériques et anonymes. L'élaboration d'un concept de sûreté de l'informatique et protection des données (SIPD) sera établi durant la phase de mise en œuvre de la stratégie.

Actuellement des directives en matière de respect de la sécurité informatique et de l'information (Directives relatives à l'utilisation d'Internet et des technologies numériques, 2022) ainsi qu'une charte internet sont déjà en vigueur dans les écoles. En outre, l'utilisation de comptes Microsoft 365 dans les écoles répond aux exigences en matière de protection de données de l'Etat de Fribourg, exigences surveillées par l'Autorité de protection des données. Les systèmes de gestion administrative utilisés dans les écoles, c'est-à-dire Primeo et ISA, répondent également à ces exigences et garantissent ainsi la sécurité des données personnelles des élèves et du personnel des établissements scolaires.

4.3.5 Matériel pédagogique en éducation numérique : mise à disposition

L'introduction de la science informatique dans les programmes d'enseignement selon les plans d'études demande l'acquisition de matériel spécifique, en plus de l'équipement informatique :

> des appareils d'enseignement de la programmation (robotique éducative, micro-ordinateurs, …) ;
> des ressources pédagogiques accessibles sur les appareils électroniques, comme des licences pour des logiciels et des applications pédagogiques, ou des portails pédagogiques spécifiques ;
> du matériel de science informatique débranché, c'est-à-dire sans utilisation d'outils numériques (voir Glossaire).

La Stratégie EdNum prévoit l'acquisition de ces différents types de matériel et leur mise à disposition dans les écoles obligatoires ordinaires (1H-11H) et institutions de pédagogie spécialisée.

Ce matériel est financé par le canton pour l'école ordinaire, comme c'est le cas actuellement. Il est financé par le canton à hauteur de 45 % pour les IPS.

4.3.6 Soutien des communes pour la mise à jour des infrastructures

Les dépenses liées à la connexion (les éléments électriques et réseaux, principalement des câbles, des bornes Wifi, des switches, …) et aux périphériques (système de projection, écran ou beamer, imprimantes, …) et leur mise à niveau restent à la charge des communes.

Pour que l'équipement informatique mis à disposition des écoles (élèves, corps enseignant et personnel administratif cantonal) puisse fonctionner correctement, quelques exigences doivent être remplies par les communes. L'élaboration des directives concernant l'infrastructure (connexion et périphériques) est prévue par la Stratégie EdNum pour accompagner les communes dans la mise à niveau de leurs écoles. Ces conditions spécifiques seront principalement issues des différentes stratégies officielles de la numérisation de l'école publiées en Suisse (CDIP, CIIP, NW EDK, DFAC).

Lors de la phase de mise en œuvre, la Stratégie EdNum prévoit également de faire bénéficier les communes d'une expertise pour l'évaluation des coûts d'une éventuelle mise à jour de l'infrastructure de leur école via des prestations de tiers (contrat-cadre cantonal). Les montants liés à cette expertise seront facturés aux communes faisant appel à cette offre.

Comme indiqué au chapitre 4.3.6, le contrôle de la conformité d'une école avec les standards de connexion et périphériques est une étape obligatoire avant de procéder à l'acquisition des équipements informatiques des élèves et du corps enseignant auprès du portail d'acquisition.

5 Modification du cadre légal

—

Ce message accompagne le projet de loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire, à la suite de l'adoption par le Grand Conseil de la motion 2019-GC-139, déposée par les députés Urs Perler et Daniel Bürdel (ch. 2.2).

5.1 Résumé de la motion

Par motion déposée le 3 septembre 2019 et développée le 4 septembre 2019, les députés Urs Perler et Daniel Bürdel font le constat de l'impact, sur les écoles ainsi que dans le monde du travail, des changements sociétaux dus à la numérisation. Selon eux, l'accès à un appareil électronique individuel en tout temps permettrait de répondre aux nouvelles exigences numériques « imposées » par notre société. Ils souhaitent ainsi l'introduction du modèle « 1:1° » dans les écoles du cycle d'orientation du canton de Fribourg, c'est-à-dire la mise à disposition pour chaque élève d'un appareil électronique personnel et individuel. Pour ce faire, ils demandent la modification de l'article 71 de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS) comme suit :

> ***Art. 71***
>
> *Principes*
>
> *[1] Les communes du cercle scolaire supportent, sous déduction de la part de l'Etat fixée à l'article 72, tous les frais afférents à la création et au fonctionnement de leur école du cycle d'orientation.*
>
> *[2] En plus de sa participation fixée à l'article 72, l'Etat assume l'entier des frais de traitement des autorités scolaires et des charges y relatives, **~~ainsi que~~** des moyens d'enseignement **et de l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation.***

Les motionnaires estiment qu'une telle modification de la loi scolaire permettrait aux élèves de se préparer au mieux aux exigences actuelles du monde professionnel en acquérant des compétences spécifiques dans le domaine numérique.

5.2 Modifications des bases légales

Etant donné l'acceptation de la motion par le Grand Conseil, la stratégie prévoit la prise en charge cantonale de l'équipement informatique des élèves du CO. Dans le sens de la Stratégie EdNum développée ci-dessus, il est nécessaire d'y intégrer également l'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal de l'école obligatoire ainsi que des institutions de pédagogie spécialisée. La Stratégie EdNum est également dotée d'une base légale, tout comme le rôle des communes et les échéances du déploiement.

5.3 Commentaire des dispositions légales

Article 22a

Alinéa 1 : La stratégie cantonale de l'éducation numérique (Stratégie EdNum) vise à donner un cadre matériel et organisationnel clair, harmonisé et sécurisé au volet numérique du PER et du LP 21. Elle accompagne les directions et le corps enseignant dans l'intégration du numérique selon les exigences des plans d'études et leur donne accès à des outils ainsi que des ressources numériques adéquats. Elle assure une transition vers le post-obligatoire et la formation professionnelle. Finalement, elle prend en compte les enjeux de développement durable afin de garantir des achats en équipement informatique raisonnés et raisonnables. La stratégie EdNum a ainsi comme objectif de donner aux écoles fribourgeoises les ressources humaines et matérielles requises pour enseigner et permettre aux élèves de s'approprier les compétences nécessaires dans le domaine numérique.

La stratégie prévoit également la création d'un concept de mise en œuvre du volet d'éducation numérique des plans d'études adaptable au contexte et aux besoins de chaque établissement (Concept EdNum). Sur la base des exigences des plans d'études, les services de l'enseignement définissent les lignes directrices de l'éducation au et par le numérique dans les écoles et identifient les temps spécifiques dédiés aux apprentissages de l'éducation numérique, les

activités disciplinaires ou projets intégrant les outils informatiques. Ces éléments seront compilés dans un modèle à destination des directions d'établissement. Les personnes ressources accompagnent les directions d'école pour adapter ce modèle à leur école. En fonction de son contexte et sur la base des normes et standards établis par le canton, chaque école définit la dotation et le type d'équipement informatique qui lui sont nécessaires pour mettre en œuvre les exigences des plans d'étude dans le domaine de l'éducation numérique. Ce document fait partie des prérequis établis pour que l'établissement puisse accéder au portail d'acquisition et commander des équipements informatiques.

Alinéas 2 et 3 : Les écoles doivent disposer d'un équipement informatique adéquat et de prestations techniques suffisantes pour répondre aux exigences du volet éducation numérique des plans d'études. A cet effet, la Direction fixe des normes minimales, et donc obligatoires, en termes de dotation en équipement informatique en fonction du degré de scolarité et des exigences des plans d'études. Ces normes visent également des objectifs de sobriété et de maîtrise des coûts et se conforment aux recommandations de santé en matière d'exposition aux écrans. La Direction fixe également des standards obligatoires pour l'équipement informatique en termes de qualité, sécurité et durabilité, ainsi que pour l'infrastructure informatique (connexion et périphériques) des locaux et installations scolaires.

Alinéa 4 : La Stratégie EdNum prévoit la mise à disposition aux écoles de l'équipement informatique et des prestations techniques liées par le biais d'un portail d'acquisition cantonal. Le portail d'acquisition est géré par l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) sur mandat de la Direction. Il se présente sous la forme d'une plateforme de commande en ligne et donne accès à une gamme d'équipements répondant aux standards fixés par la Direction. La commande auprès du portail d'acquisition dépend des besoins pédagogiques identifiés dans le concept EdNum de l'école. La conformité des infrastructures informatiques de l'école à l'utilisation de l'équipement informatique fait partie des prérequis établis pour que l'établissement puisse accéder au portail d'acquisition et commander des équipements informatiques.

L'OCMS établit également les appels d'offres publics (AOP) et les contrats-cadres avec chacun des fournisseurs adjudicataires. Sur la base des critères établis par la Direction, les AOP traiteront le cycle de vie complet du produit ou de la prestation. Ils incluent par exemple les éléments liés aux garanties de stock, à la livraison, au support technique et à la maintenance du produit, jusqu'à son recyclage ou la revente. Les contrats-cadre comprennent la mise à disposition de l'équipement informatique et les prestations techniques liées par les fournisseurs. Ceux-ci garantissent le support matériel ainsi que la qualité des équipements et prestations. Ils interviennent ainsi en cas de panne ou de dégâts sur demande de l'école ou de la commune et assure la maintenance ainsi que le cycle de vie des équipements.

Alinéa 5 : Les communes ont la possibilité d'acquérir à leurs frais des équipements supplémentaires aux normes minimales fixées par la Direction, si l'école peut le justifier dans son concept EdNum. Pour des raisons de cohérence technique, de sécurité, de qualité du support et d'harmonisation du matériel à disposition des écoles, il ne sera pas possible d'acquérir des équipements informatiques en-dehors des contrats-cadre liés au portail d'acquisition et la gestion desdits équipements sera effectuée au niveau cantonal.

Article 57 al. 2

La mise à disposition et le financement de l'infrastructure informatique des établissements scolaires, c'est-à-dire la connexion (les éléments électriques et réseaux, principalement des câbles, des bornes Wifi, des switchs, système de stockage et de recharge …) et les périphériques (systèmes de projection, écrans ou beamer, imprimantes, souris, écouteurs, stylets, …), reviennent aux communes. Les standards fixés par la Direction en la matière permettent aux communes d'adapter leurs infrastructures en conséquence, afin qu'elles soient capables de soutenir l'utilisation des équipements informatiques fournis aux écoles.

Articles 66 al. 2 et 71 al. 2

Le contenu des lettres a et b est inchangé. Elles sont uniquement présentées sous une forme différente afin de faciliter la lecture de l'article.

A l'école primaire, l'Etat assume les frais de l'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal. Les frais de l'équipement informatique des élèves restent à la charge des communes. Pour des motifs de cohérence technique, de sécurité, de qualité du support, d'harmonisation du matériel à disposition des enseignant-e-s, les communes n'ont toutefois pas la possibilité d'acquérir des équipements informatiques en-dehors des contrats-cadres liés au portail d'acquisition.

A l'école du cycle d'orientation, l'Etat assume également les frais de l'équipement informatique des élèves, à hauteur des dotations définies par la Direction.

Le financement cantonal est conditionné au respect par la commune des standards de l'infrastructure informatique (connexion et périphériques) et à la validation par la Direction du concept EdNum de l'établissement scolaire.

Les différents supports - pédagogique, matériel et applicatif - sont définis et expliqués dans le présent message (point 4.3.3).

Article 104b

Le temps nécessaire pour la mise en service du portail d'acquisition par l'OCMS est estimé à une année. Celui-ci sera déployé pour la rentrée 2025/26. Sous réserve du respect de prérequis pour les commandes (ch. 3.3.2 Prérequis pour les commandes), les écoles pourront débuter l'acquisition des équipements informatiques pour leur établissement.

La phase de mise en œuvre comprendra une période de transition dans laquelle cohabiteront les équipements actuels jusqu'à leur remplacement et les nouveaux équipements commandés via le portail d'acquisition. L'Etat ne reprendra pas à sa charge du matériel déployé en dehors de sa juridiction. En effet, la reprise des équipements informatiques sous contrat d'achat ou de leasing avec une autorité communale n'est pas possible. Sur le plan juridique et organisationnel, une reprise des contrats serait une entreprise coûteuse en temps et en énergie. Sur le plan technique, les équipements informatiques présentent une disparité bien trop importante dans la situation actuelle, ce qui impliquerait un système de gestion dispendieux et présentant des risques élevés pour la sécurité informatique.

Disposition finale

Conformément aux articles 45 de la Constitution fribourgeoise et 25 de la loi sur les finances de l'Etat, le montant cumulé des charges financières sur 5 ans étant supérieur au seuil du referendum financier obligatoire, qui est de 47 455 818 francs (ordonnance du 6 juin 2023, RSF 612.21), le présent projet est soumis au referendum financier obligatoire.

6 Conséquences financières et en personnel

—

En premier lieu, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que l'équipement informatique des écoles est actuellement une tâche attribuée aux communes (ch. 2.2). La Stratégie EdNum prévoit la prise en charge financière de l'équipement informatique du personnel des écoles, c'est-à-dire le corps enseignant et le personnel administratif cantonal, ainsi que celui des élèves du secondaire I par le canton (ch. 0). Ce changement implique un transfert de charges des communes vers le canton.

Le transfert de tâches des communes à l'Etat relatives à l'équipement informatique des élèves du degré primaire sera éventuellement examiné lors du deuxième paquet du « Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes » (DETTEC). L'ensemble du transfert des tâches et des charges financières de la Stratégie EdNum sera alors pris en compte.

Cela étant, la Stratégie EdNum implique des coûts de mise en œuvre liés au programme[19], considérés comme des coûts uniques, ainsi que des coûts liés au fonctionnement de l'organisation permanente, considérés comme des coûts périodiques pérennes. Ces coûts périodiques assurent l'accompagnement, le suivi, les adaptations et le maintien du dispositif mis en place. La durée et l'ampleur du programme Stratégie EdNum impliquent l'apparition de coûts périodiques (liés à l'organisation permanente) en cours de programme.

En plus de la distinction entre les coûts du programme (coûts uniques) et les coûts annuels pour en assurer le fonctionnement (coûts périodiques pérennes), le présent message différencie les ressources financières entre celles liées aux prestations de tiers, aux montants forfaitaires, aux ressources humaines administratives (EPT-ADMIN) et aux ressources humaines enseignement (EPT-ENS) engagées par l'Etat.

Les montants estimés s'appuient sur des prix correspondant à la situation observée en novembre 2022. La fluctuation notamment des prix des outils numériques sur les marchés publics ainsi que la rapide évolution technologique devront être considérées lors des procédures d'appels d'offres publics. La complexité et l'envergure de ce programme impliquent un engagement financier important. Une évaluation périodique des besoins financiers et humains sera ainsi nécessaire afin d'adapter les ressources en conséquence. Le Conseil d'Etat rappelle que les projets cantonaux sont soumis aux capacités financières de l'Etat.

En conformité avec la loi sur les finances de l'Etat (LFE art. 25 al. 3), le coût total de la stratégie est calculé en additionnant les dépenses uniques relatives à son programme et les dépenses périodiques supplémentaires des cinq premières années du projet. Les dépenses comprises dans les budgets ordinaires ne sont pas comptabilisées. La présentation des coûts débute en 2024.

6.1 Coûts uniques

La mise en œuvre de la stratégie nécessite une organisation sous forme de gestion de programme, dont dépendra sa réussite. L'exécution, la conduite et la coordination des différents projets liés à ce programme impliquent l'allocation de ressources internes à l'administration cantonale pour la gestion des différents projets rattachés au programme de la Stratégie EdNum. Ces chiffres sont présentés dans le tableau ci-après.

L'engagement de prestataires externes sur une durée du programme fixée à cinq ans est également nécessaire et ces ressources sont présentées dans le tableau ci-dessous. Ces travaux effectués par des tiers sont rendus nécessaires d'une part en raison des difficultés de recrutement sur le marché du travail suisse dans le domaine de l'informatique[20], mais également par leur engagement limité à la durée du programme (sous-ensemble de projets).

Les ressources dédiées à la gestion du programme couvrent plusieurs axes stratégiques de la Stratégie EdNum, comme la création des solutions informatiques (ch. 4.3.4), la mise en place d'un concept de communication et l'accompagnement au changement (ch. 4.3.1), d'une structure de support informatique de proximité (ch. 4.3.3) ainsi que pour le soutien des communes (ch. 4.3.6).

En plus de ces lignes d'activités liées à la gestion du programme, des coûts uniques sont également nécessaires pour les lignes d'activités de chaque axe de développement décrit dans la Stratégie EdNum (ch. 4). Les dépenses présentées dans ce chapitre sont limitées dans le temps, les coûts périodiques pérennes étant présentés au chapitre suivant.

L'axe « développement enseignement-apprentissage » décrit au chapitre 4.1 nécessite la mise à disposition de ressources pour l'accompagnement des directions et du corps enseignant durant la phase de mise en œuvre ainsi que pour l'élaboration des différents documents de soutien (Guide d'intégration du numérique, modèle du Concept EdNum, etc.).

[19] Selon la définition de la méthode de gestion de projet HERMES utilisée par le canton de Fribourg, un programme est défini comme un ensemble de projets […] dont la gestion est cordonnée, afin d'obtenir des avantages qui ne seraient pas possibles s'ils étaient traités isolément.

[20] M. Buchmann, H. Buchs & A. S. Gnehm (2020). Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Social Change in Switzerland, N°24. Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Social Change in Switzerland, (www.socialchangeswitzerland.ch)

Les coûts uniques liés à l'axe « développement personnel » couvrent la formation des formateurs et formatrices en éducation numérique et des personnes ressources, celle des directions d'école ainsi que les formations techniques concernant le support pour les responsables informatiques de bassin (ch. 4.2.1), ceci pour l'ensemble de la scolarité obligatoire et spécialisée. Pour rappel, les formatrices et formateurs, les personnes ressources de la partie germanophone et le corps enseignant ont déjà suivi les formations obligatoires à l'éducation numérique dans le cadre du LP 21. Celles-ci avaient été alors financées par les budgets ordinaires, subsistent toutefois celles pour les directions d'établissements et certaines formations continues. Comme mentionné au chapitre 4.2.2, la formation initiale est comprise dans les enveloppes mises à disposition des institutions de formation et n'est donc pas comptabilisée ici.

Les coûts uniques pour l'axe « développement organisationnel » présenté au chapitre 4.3 sont principalement la mise en place et l'adaptation des solutions informatiques cantonales et le matériel de science informatique débranché ainsi que le matériel pédagogique (ch. 4.3.5) pour l'enseignement ordinaire et spécialisé.

Les coûts pour l'acquisition initiale de l'équipement informatique (ch. 4.3.2) pour les élèves du secondaire I et des IPS ainsi que du corps enseignant et du personnel administratif de la scolarité obligatoire et spécialisée sont comptabilisés dans les coûts uniques. Ces dépenses comprennent l'acquisition de l'appareil, les prestations liées comprises dans le contrat-cadre, y compris le support matériel, ainsi que le pourcentage prélevé par l'OCMS afin de financer le développement et la maintenance du portail d'acquisition. Cette marge est estimée à environ 3,5 % du coût d'achat. La présentation des coûts uniques liés aux équipements informatiques part de l'hypothèse de l'achat, la solution de leasing n'est pas écartée et sera étudiée lors de la phase de mise en œuvre. La répartition de ces dépenses est étalée sur plusieurs années en raison du déploiement progressif de l'équipement (ch. 4.3.2, Prérequis pour les commandes). Les dépenses pour l'équipement informatique se répètent après un cycle de vie complet d'une machine, calculé sur cinq ans. Les coûts nécessaires au renouvellement des équipements informatiques acquis via le portail d'acquisition sont traités comme des coûts périodiques.

Le canton doit veiller à ce que l'écosystème informatique mis en place soit conforme à la loi sur la protection des données et garantisse une sécurité informatique suffisante.

Tableau 5 : total des coûts uniques sur la durée de la Stratégie EdNum

Coûts uniques		Direction	Libellé Etat de Fribourg	Année 1 (2024)	Année 2 (2025)	Année 3 (2026)	Année 4 (2027)	Année 5 (2028)	2029 et suivantes	Total des coûts uniques sur la durée du programme
1. Gestion du programme	Prestations de tiers pour la gestion du programme et des différents projets inclus dans la Stratégie EdNum	DFAC	Prestations de service par des tiers	500	980	980	0	0	0	2'460
	Développement des solutions informatiques nécessaires à la mise en oeuvre de la stratégie	DFAC	Travaux informatiques par des tiers	888	975	865	0	0	0	2'728
	Total Gestion du programme			**1'388**	**1'955**	**1'845**	**0**	**0**	**0**	**5'188**
2. Accompagnement	Montants forfaitaires pour le financement des membres des groupes de travaux et la rédaction des documents de soutien	DFAC	Traitements du personnel auxiliaire chargé de projets spécifiques	205	150	83	6	0	0	444
	Total Accompagnement			**205**	**150**	**83**	**6**	**0**	**0**	**444**
3. Formation	Frais de formation technique des responsables informatiques par bassin de CO	DFAC	Frais de formations	0	175	20	55	55	0	305
	Frais de formation CAS EdNum (uniquement SEnOF), des personnes ressources (SEnOF et SESAM), des directions d'école (SEnOF, SESAM et DOA)	DFAC	Frais de formations	102	98	51	89	56	0	396
	Décharge d'enseignement pour les formatrices et formateurs EdNum pour la formation obligatoire PER EdNum	DFAC	Ressources humaines ENS	414	414	806	518	518	0	2'670
	EPT			(+3,3EPT)	0	(+2,8EPT)	(-2,4EPT)	0	(-3,7 EPT)	0
	Total Formation			**516**	**687**	**877**	**662**	**629**	**0**	**3'371**
4. Acquisition de matériel et logiciels	Acquisition initiale de matériel de science informatique SEnOF & DOA	DFAC	Achat d'appareils d'enseignement	87	232	197	297	450	3'025	4'288
	Acquisition initiale équipement informatique SEnOF et DOA	DFAC	Achat matériel, logiciel informatique	0	4'500	4'000	3'500	3'000	2'630	17'630
	Acquisition initiale équipement et matériel de science informatique des institutions de pédagogie spécilaisées (IPS)	DFAC	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	0	0	0	4	0	0	4
	Mise en place des aspects de sécurité et de protection des données du système informatique des écoles	DFIN	Achat matériel, logiciel informatique	356	190	64	80	0	0	690
	Total Acquisition matériel et logiciels			**443**	**4'922**	**4'261**	**3'881**	**3'450**	**5'655**	**22'612**
	Coût total du projet par année			**2'552**	**7'714**	**7'066**	**4'549**	**4'079**	**5'655**	**31'615**

6.2 Coûts périodiques

Après la mise en œuvre de la Stratégie EdNum, le programme se termine et l'organisation permanente prend le relais avec les ressources humaines et financières nécessaires pour assurer le suivi et la maintenance de l'organisation permanente mise en place. Une partie des ressources humaines liées à la gestion du programme est intégrée au sein de l'organisation permanente (DFAC) pour le fonctionnement du programme et est donc considérée comme des ressources humaines périodiques dès leur engagement.

Des ressources financières et humaines périodiques constituant l'organisation permanente apparaissent en cours de programme, dans les trois axes de la Stratégie EdNum.

Des dépenses liées à l'accompagnement sont nécessaires à long terme et correspondent aux personnes ressources et aux référents décrits sous l'axe « enseignement-apprentissage » (ch. 4.1.2). Les services de l'enseignement et le centre de compétences Fritic bénéficient de ressources humaines pour l'accompagnement afin d'assurer l'atteinte des objectifs d'apprentissages (ch. 4.1.2).

Les personnes ressources formées dans la phase de mise en œuvre jouent un rôle d'accompagnement et de formation. Les décharges d'enseignement pour ces personnes sont comptabilisées dans le tableau ci-dessous.

Les coûts périodiques liés à l'axe « développement personnel » correspondent à la nécessité d'augmenter l'offre de formation continue dans le domaine de l'éducation numérique (ch. 4.2.1) pour l'ensemble de la scolarité obligatoire et des IPS. Les budgets ordinaires ne suffisent actuellement pas à pallier ce besoin supplémentaire, sans prétériter l'acquisition d'autres compétences. Pour rappel, le corps enseignant de la partie germanophone a déjà suivi les formations obligatoires à l'éducation numérique dans le cadre du LP 21, mais des besoins en formations continues subsistent.

Dans l'axe « organisationnel », l'ensemble des lignes d'activités décrites au chapitre 4.3 nécessite du personnel au sein de l'organisation permanente afin de garantir la continuité et un suivi après la clôture du programme.

Les ressources financières prévues dans l'axe « développement organisationnel » comprennent également des forfaits annuels pour différents travaux informatiques effectués par des tiers, correspondant aux éléments décrits aux chapitres 4.3.3, 4.3.4 et 4.3.6. Des coûts de licences sont également nécessaires pour permettre le bon fonctionnement du dispositif centralisé décrit au chapitre 4.3.4.

Tableau 6 : coûts des 5 premières années de fonctionnement 2024-2028

Coûts périodiques		Direction	Libellé Etat de Fribourg	Année 1 (2024)	Année 2 (2025)	Année 3 (2026)	Année 4 (2027)	Année 5 (2028)	Total coûts périodiques sur 5 ans	Coûts de fonctionnement annuels
1. Fonctionnement du programme	Prestations de tiers pour le fonctionnement de la Stratégie EdNum (incl. sécurité et protection des données)	DFAC	Prestations de service par des tiers	14	34	34	34	34	150	34
	Mise à jour continue des applications et logiciels EDU	DFAC	Travaux informatiques par des tiers	0	240	120	30	30	420	30
	Soutien et accompagnement pour le développement, suivi et maintien des solutions informatiques	DFIN	Travaux informatiques par des tiers	635	1'304	1'190	1'230	1'230	5'589	1'230
	Total Fonctionnement du programme			**649**	**1'578**	**1'344**	**1'294**	**1'294**	**6'159**	**1'294**
2. Accompagnement	Support informatique assuré par les responsables informatiques par bassin de CO	DFAC	Traitements du personnel auxiliaire chargé de projets spécifiques	844	1'099	1'166	1'994	2'700	7'803	2'700
	Soutien du déploiement de l'éducation numérique dans les classes et pour l'intégration des équipements informatiques dans l'enseignement	DFAC	Ressources humaines ADMIN	1'148	1'204	1'260	1'820	2'520	7'952	2'520
	EPT			(+5,8 EPT)	(+0,4 EPT)	(+0,4 EPT)	(+4,0 EPT)	(+5,0 EPT)	(+15,6 EPT)	
	Développement de l'équipe ICT pour absorber les nouvelles demandes et l'élargissement du périmètre de l'EDU	DFIN	Ressources humaines ADMIN	288	288	288	288	288	1'440	288
	EPT			(+2,0 EPT)	0	0	0		(+2,0 EPT)	
	Total Accompagnement			**2'280**	**2'591**	**2'714**	**4'102**	**5'508**	**17'195**	**5'508**
3. Formation	Frais de formation facultative pour le personnel enseignant	DFAC	Frais de formations	0	0	0	75	181	256	226
	Déploiement des personnes ressources	DFAC	Ressources humaines ENS	1'058	1'296	1'414	1'984	2'684	8'436	2'684
	EPT			(+8,6 EPT)	(+1,7 EPT)	(+0,9 EPT)	(+4,4 EPT)	(+5,0 EPT)	(+20,6 EPT)	
	Total Formation			**1'058**	**1'296**	**1'414**	**2'059**	**2'865**	**8'692**	**2'910**
4. Acquisition de matériel et logiciels	Renouvellement du matériel de science informatique SEnOF & DOA	DFAC	Achat d'appareils d'enseignement	0	0	0	0	0	0	858
	Renouvellement de l'équipement informatique SENOF et DOA	DFAC	Achat matériel logiciel informatique	0	0	0	0	0	0	3'526
	Financement de l'équipement informatique des institutions de pédagogie spécialisées (IPS)	DFAC	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	0	0	0	640	635	1'275	255
	Licences relatives au dispositif centralisé pour la gestion et le déploiement des applications et logiciels	DFAC	Entretien matériel logiciels informatiques	5	642	846	1'035	1'208	3'736	1'369
	Total Acquisition matériel et logiciels			**5**	**642**	**846**	**1'675**	**1'843**	**5'011**	**6'008**
Coût total fonctionnement par année				**3'992**	**6'107**	**6'318**	**9'130**	**11'510**	**37'057**	**15'720**

6.3 Impact financier pour les communes

La Stratégie EdNum a un impact sur la répartition des tâches Etat-communes des équipements et de l'infrastructure informatique, comme détaillé au chapitre 9. En termes financiers, les conséquences de cette nouvelle répartition comprennent une partie de nouveaux investissements à la charge des communes et un transfert de charge des communes vers l'Etat.

Une estimation chiffrée de l'impact financier du déploiement de la Stratégie EdNum par commune dépend du contexte des établissements scolaires sous leur responsabilité et des investissements déjà consentis (ch. 2.3). Un groupe de travail sera mis en place dès le début de la phase de mise en œuvre, incluant des représentant-e-s des autorités communales afin de préciser le volume de ces investissements pour la scolarité obligatoire ordinaire et spécialisée.

En ce qui concerne l'infrastructure des écoles obligatoires ordinaires et comme décrit au chapitre 4.3.6, la mise à niveau de plusieurs établissements scolaires est nécessaire et reste à la charge des communes. Les montants de ces investissements seront déterminés dans le groupe de travail et les communes qui le souhaitent pourront évaluer ces coûts grâce à une expertise lors de la phase de mise en œuvre. Entre-temps, un calculateur simplifié (Annexe A) a été mis à disposition de chaque commune (frais liés aux IPS exclus) afin d'estimer les dépenses nécessaires à la mise à niveau de l'infrastructure (connexion et périphériques).

En ce qui concerne l'infrastructure des institutions de pédagogie spécialisée, les IPS sont soumises à la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS). Les coûts pour ces établissements ne seront pas les mêmes que pour les établissements de l'école ordinaire. Le groupe de travail intégrera cette problématique lors de la phase de mise en œuvre.

Concernant l'équipement informatique, les montants à investir pour les communes et le transfert de charge des communes vers l'Etat pour l'ensemble des écoles peut faire l'objet d'une première estimation chiffrée globale. Les montants présentés ici comprennent le financement de la gestion globale du parc informatique des écoles et le financement des interventions techniques sur l'équipement informatique (support matériel), inclus dans le coût d'acquisition des machines.

Comme exposé plus haut, les écoles devront atteindre les dotations prescrites par la Stratégie EdNum correspondant au niveau d'équipement informatique nécessaire pour la mise en œuvre des plans d'études et de la motion 2019- GC- 139 (ch. 4.3.2 - Dotation en équipement informatique, Tableaux 2 et 3). Actuellement, les communes ont déjà investi dans l'équipement informatique des écoles (ch. 2.3.1) et devront renouveler ce matériel. Le total à atteindre conforme à la dotation par degré scolaire fixée dans la stratégie, présenté au chapitre 4.3.2 (Tableau 4), comprend le renouvellement de ces équipements informatiques existants. Pour une partie des écoles, des appareils supplémentaires sont nécessaires pour atteindre le niveau prescrit par la stratégie, offrant ainsi une meilleure égalité des chances pour les élèves du canton.

L'équipement informatique des élèves du primaire reste à la charge des communes. Le renouvellement du matériel existant et les investissements complémentaires pour atteindre la dotation prescrite par la stratégie sont estimés à 6°518°000 francs sur 5 ans, répartis proportionnellement sur les 99 écoles primaires du canton.

L'équipement informatique des élèves du secondaire I sera pris en charge par le canton, comme développé précédemment. Le renouvellement du matériel existant et les investissements complémentaires pour atteindre la dotation prescrite par la stratégie sont estimés à 12°067°000 francs sur 5 ans, répartis proportionnellement sur les 23 cycles d'orientation du canton.

L'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal de l'école obligatoire ordinaire sera également pris en charge par le canton, comme développé précédemment (ch. 2.3). Le renouvellement du matériel existant et les investissements complémentaires pour atteindre la dotation prescrite par la stratégie sont estimés à 5°562°000 francs sur 5 ans, répartis proportionnellement sur les 99 écoles primaires et 23 cycles d'orientation du canton.

Au total, le transfert de charge des communes vers l'Etat se monte à 17°629°000 francs pour l'ensemble des équipements informatiques des élèves du secondaire I ainsi que du corps enseignant et du personnel administratif de la scolarité obligatoire ordinaire. Ce montant comprend le renouvellement du parc informatique actuel estimé à 7°748°000 francs (hors IPS) et l'acquisition des nouveaux équipements permettant d'atteindre les normes de dotation prescrites par la stratégie.

Pour l'équipement informatique des IPS, le parc informatique actuel est estimé à 794°000 francs (ch. 2.3.1 – Tableau 1). Pour atteindre la dotation prescrite par la stratégie, un investissement supplémentaire de 1263 équipements informatiques supplémentaires, pour un montant supplémentaire de 481°327 proportionnellement entre les 10 IPS en fonction des investissements déjà consentis. Le coût total de 1°275°000 francs réparti sur 5 ans est assumé à 55°% par les communes et 45°% par le canton, comme prévu actuellement par la LPS.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que, même sans la création d'une stratégie cantonale d'éducation numérique, les communes auraient dû effectuer une mise à jour et des investissements supplémentaires en équipement informatique, en particulier pour la partie francophone en vue de l'introduction du PER EdNum. L'enquête bisannuelle auprès des écoles du canton de Fribourg (ch. 2.3.1) a permis de déterminer qu'au 31.12.2021, les intentions d'acquisition de matériel informatique des écoles obligatoires pour les 5 années suivantes étaient estimées à 9800 machines : 5°100 pour les écoles primaires, 4000 pour les écoles du secondaire I et 700 pour les IPS. En termes d'investissement financier cela représente un total à 8°098°000 francs, soit respectivement 4°302°000 francs, 3°079°000 francs et 716°000 francs. L'enquête ne permet cependant pas de savoir si ces intentions d'acquisition représentent de nouveaux appareils ou de renouvellement. A noter également que cette estimation est certainement sous-évaluée, car les communes peuvent avoir décidé de limiter leurs investissements en prévision de l'arrivée de la Stratégie EdNum.

6.4 Récapitulatif

En additionnant les coûts uniques liés au programme ainsi que les coûts périodiques calculés sur les 5 premières années du programme, les dépenses du programme Stratégie EdNum s'élèvent à :

- 12°062°000 de francs de frais de formation continue pour les directions d'école, les enseignant-e-s francophones et les responsables informatiques d'établissement ;
- 17°639°000 de francs pour l'accompagnement pédagogique ;
- 11°347°000 de francs pour la gestion et le fonctionnement du programme ;
- 8°714°000 de francs d'acquisition de matériel d'éducation numérique pour l'école ordinaire (appareils d'enseignement de la programmation, matériel de science informatique débranché, …) et de logiciels pédagogiques en éducation numérique et leur gestion ;
- 18°909°000 de francs d'acquisition d'équipement informatique, incluant les prestations liées et la mise en place du portail d'acquisition :
  - 12°067°000 de francs concernent uniquement les élèves des cycles d'orientation,
  - 526°000 francs concernent uniquement les élèves des IPS ainsi que 4000 francs de subventions cantonales pour les appareils d'enseignement pour les IPS,
  - 6°312°000 de francs concernent le corps enseignant et le personnel administratif cantonal des écoles ordinaires et IPS.
    Sont compris dans les coûts d'acquisition d'équipement informatique 7°748°000 francs (hors IPS) actuellement à la charge des communes, qui seront progressivement repris par le canton (transfert de charges).

Le total des coûts supplémentaires induits par la Stratégie EdNum pour les écoles ordinaires et spécialisées à la charge du canton est de 68°671°000 de francs.

Pour le fonctionnement, une fois le programme clôturé, un montant moyen périodique annuel estimé à 15°720°000 francs est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation permanente.

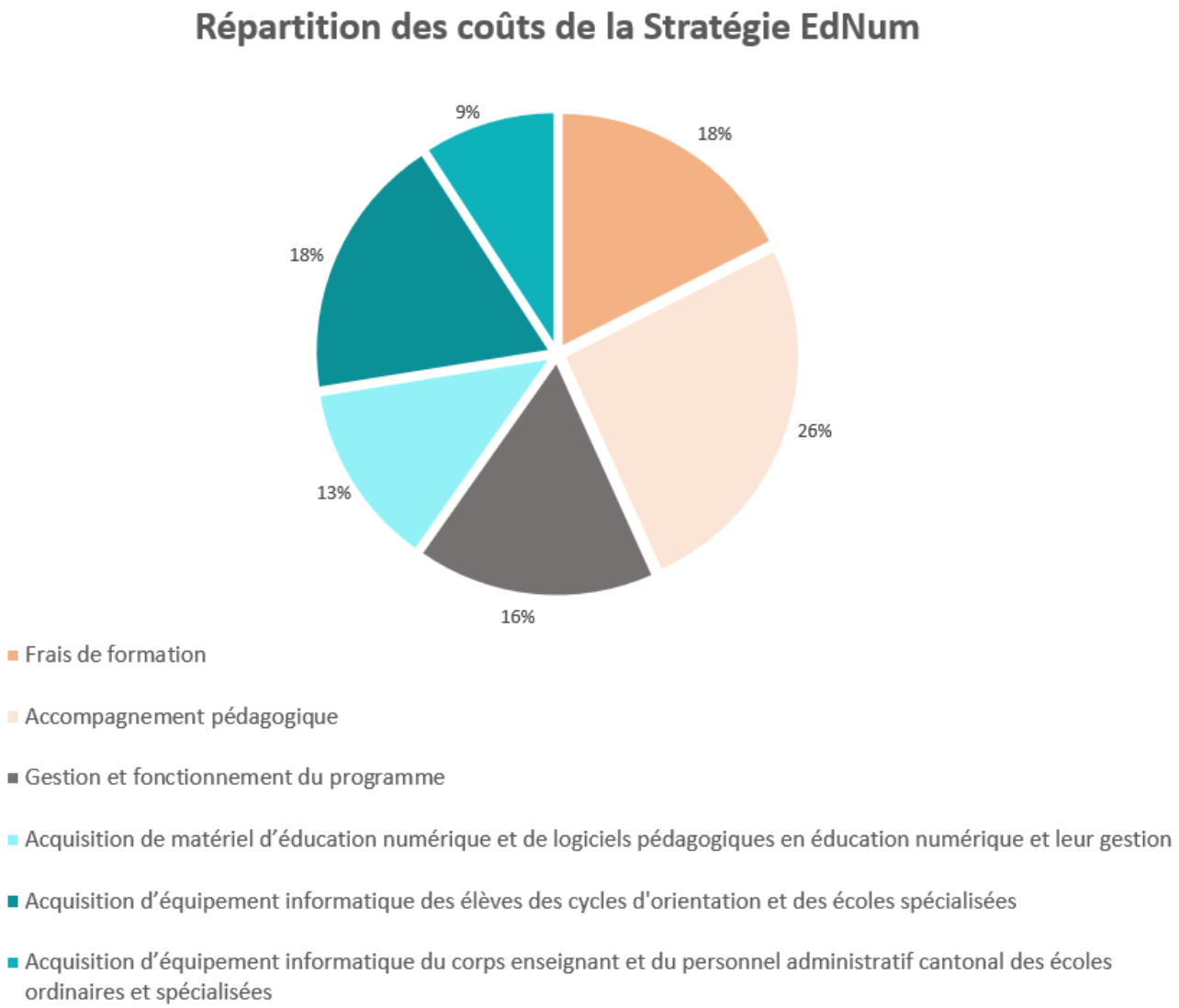

Répartition des coûts de la Stratégie EdNum
9%
18%
18%
26%
13%
16%
Frais de formation
Accompagnement pédagogique
Gestion et fonctionnement du programme
Acquisition de matériel d'éducation numérique et de logiciels pédagogiques en éducation numérique et leur gestion
Acquisition d'équipement informatique des élèves des cycles d'orientation et des écoles spécialisées
Acquisition d'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal des écoles ordinaires et spécialisées

Tableau 7 : coût total du projet et 5 premières années de fonctionnement (2024-2028)

Coûts totaux (uniques et périodiques)		Direction	Libellé Etat de Fribourg	Année 1 (2024)	Année 2 (2025)	Année 3 (2026)	Année 4 (2027)	Année 5 (2028)	2029 et suivantes (coûts uniques)	Total des dépenses stratégie EdNum
1. Gestion du programme	Prestations de tiers pour la gestion = **coûts uniques**** et le fonctionnement = **coûts périodiques*** du programme et des différents projets inclus dans la stratégie	DFAC	Prestations de service par des tiers	514	1'014	1'014	34	34	0	2'610
	Développement des solutions informatiques nécessaires à la mise en oeuvre de la stratégie = **coûts uniques**** et Mise à jour continue des applications et logiciels EDU = **coûts périodiques***	DFAC	Travaux informatiques par des tiers	888	1'215	985	30	30	0	3'148
	Soutien et accompagnement pour le développement, suivi et maintien des solutions informatiques = **coûts périodiques***	DFIN	Travaux informatiques par des tiers	635	1'304	1'190	1'230	1'230	0	5'589
	Total Gestion & Fonctionnement du programme			**2'037**	**3'533**	**3'189**	**1'294**	**1'294**	**0**	**11'347**
2. Accompagnement	Montants forfaitaires pour le financement des membres des groupes de travaux et la rédaction des documents de soutien = **coûts uniques**** + Support informatique assuré par les répondants informatiques par bassin de CO = **coûts périodiques***	DFAC	Traitements du personnel auxiliaire chargé de projets spécifiques	1'049	1'249	1'249	2'000	2'700	0	8'247
	Soutien du déploiement de l'éducation numérique dans les classes et pour l'intégration des équipements informatique dans l'enseignement = **coûts périodiques***	DFAC	Ressources humaines ADMIN	1'148	1'204	1'260	1'820	2'520	0	7'952
	EPT			(+5.8 EPT)	(+0,4 EPT)	(+0,4 EPT)	(+4,0 EPT)	(+5,0 EPT)	0	
	Développement de l'équipe ICT pour absorber les nouvelles demandes et l'élargissement du périmètre de l'EDU = **coûts périodiques***	DFIN	Ressources humaines ADMIN	288	288	288	288	288	0	1'440
	EPT			(+2,0 EPT)	0	0	0	0	0	
	Total Accompagnement			**2'485**	**2'741**	**2'797**	**4'108**	**5'508**	**0**	**17'639**
3. Formation	Frais de formation technique des responsables informatiques de bassin = **coûts uniques****	DFAC	Frais de formations	0	175	20	55	55	0	305
	Frais de formation CAS EdNum (uniquement SEnOF), des personnes ressources (SEnOF et SESAM), des directions d'école (SEnOF, SESAM et DOA) = **coûts uniques**** + Frais de formation facultative pour le personnel enseignant = **coûts périodiques***	DFAC	Frais de formations	102	98	51	164	237	0	652
	Décharge d'enseignement pour les formatrices et formateurs EdNum pour la formation obligatoire PER EdNum = **coûts uniques**** + Déploiement des personnes-ressources = **coûts périodiques***	DFAC	Ressources humaines ENS	1'472	1'710	2'220	2'502	3'202	0	11'106
	EPT			(+11,9 EPT	(+1,7 EPT)	(+3,7 EPT)	(+2,0 EPT)	(+5,0 EPT)	(-3,7 EPT)	
	Total Formation			**1'574**	**1'983**	**2'291**	**2'721**	**3'494**	**0**	**12'063**
4. Acquisition de matériel et logiciels	Acquisition intiale de matériel de science informatique = **coûts uniques**** + Renouvellement du matériel de science informatique = **coûts périodiques***	DFAC	Achat d'appareils d'enseignement	87	232	197	297	450	3'025	4'288
	Acquisition initiale équipement informatique SEnOF et DOA = **coûts uniques**** + Renouvellement de l'équipement informatique SEnOF et DOA = **coûts périodiques***	DFAC	Achat matériel, logiciel informatique	0	4'500	4'000	3'500	3'000	2'630	17'630
	Développement du dispositif centralisé pour la gestion et le déploiement des applications et logiciels = **coûts périodiques***	DFAC	Entretien matériel logiciels informatiques	5	642	846	1'035	1'208	0	3'736
	Achat de matériel de science informatique SESAM = **coûts uniques**** + Financement de l'équipement informatique des institutions spécialisées = **coûts périodiques***	DFAC	Subventions cantonales pour les institutions de pédagogie spécialisée du canton	0	0	0	644	635	0	1'279
	Licences relatives au dispositif centralisé pour la gestion et le déploiement des applications et logiciels = **coûts uniques****	DFIN	Achat matériel, logiciel informatique	356	190	64	80	0	0	690
	Total Acquisition matériel et logiciels			**448**	**5'564**	**5'107**	**5'556**	**5'293**	**5'655**	**27'623**
Coût total du projet et 5 premières années de fonctionnement (2024-2028)				**6'544**	**13'821**	**13'384**	**13'679**	**15'589**	**5'655**	**68'672**

*les coûts périodiques sont calculés sur les cinq premières années du projet

** les coûts uniques sont calculés sur jusqu'à la clôture du programme

7 Effets sur le Développement durable

—

7.1 Evaluation des effets de la Stratégie EdNum sur le développement durable

Les effets de la Stratégie EdNum sur le développement durable - art. 197 LCG - ont été évalués à l'aide de l'outil Boussole21[21], conformément aux prescriptions légales de la stratégie cantonale « Développement durable ». Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la Stratégie cantonale d'éducation numérique. Le rapport reprend ci-dessous les conclusions de cette évaluation disponible dans son entier dans l'annexe C :

> D'un point de vue économique, ce projet a un impact financier important pour les collectivités publiques. Il est toutefois justifié que l'école s'adapte à la transformation numérique de la société. L'employabilité des élèves sera améliorée notamment grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.
> D'un point de vue environnemental, le projet implique une plus grande consommation d'énergie et de matériaux. Comme la durée de vie du matériel informatique est limitée, la quantité de déchets sera par ailleurs relativement importante.
> D'un point de vue sociétal, le projet donne un accès égalitaire et gratuit pour toutes et tous au même matériel informatique et aux mêmes compétences numériques grâce à l'éducation par le numérique. Il est par ailleurs à relever que l'éducation au numérique a notamment pour objectif de sensibiliser les élèves aux potentiels dangers des environnements numériques. Une large consultation interne et externe est organisée pour garantir l'acceptabilité de cette stratégie.

Le Conseil d'Etat prend note des conclusions de l'évaluation Boussole 21. Il souligne la reconnaissance de l'importance de la Stratégie éducation numérique pour la société et l'économie du canton.

En ce qui concerne les coûts pour la collectivité publique, il rappelle qu'une partie des coûts de l'acquisition de matériel ne sont pas une charge publique supplémentaire, mais un transfert de charges des communes vers le canton.

Le constat concernant l'impact environnemental de la stratégie est pris très au sérieux notamment au regard des objectifs cantonaux de développement durable, fixant la neutralité carbone à l'horizon 2050[22]. Il envisage des solutions afin de réduire son empreinte environnementale, comme développé au chapitre suivant.

7.2 Solutions envisagées pour réduire l'empreinte environnementale

Actuellement, l'acquisition d'équipement informatique dans les écoles, aussi bien celui des élèves, des enseignant-e-s et de l'administration des écoles est une tâche communale (ch. 2.3). Ainsi, aucun critère de durabilité n'est appliqué de manière généralisée au matériel informatique des établissements scolaires.

L'introduction de la Stratégie EdNum est une opportunité de considérer des mesures pour améliorer la durabilité de la gestion du parc informatique des écoles fribourgeoises. Dans ce sens, un groupe de travail sera mandaté durant la phase de mise en œuvre afin d'envisager et concrétiser différentes solutions réduisant l'empreinte environnementale de la stratégie. Les pistes décrites ci-dessous sont envisagées. Leur applicabilité sera analysée durant la phase de mise en œuvre.

Utilisation raisonnée et raisonnable des outils informatiques

Par les formations décrites au chapitre 4.2, la stratégie vise à donner aux enseignant-e-s les clés leur permettant une utilisation raisonnable et raisonnée des outils informatiques dans leur enseignement. Ainsi, les équipements acquis par les écoles seront mieux utilisés et contribueront positivement au processus d'apprentissage. Les bonnes pratiques, par exemple en matière de stockage ou de partage de données, pourront s'appliquer dans les classes.

[21] Boussole21, outil d'évaluation de la durabilité des projets (www.boussole21.ch)

[22] Stratégie de Développement durable 2021-2031 de l'État de Fribourg (fr.ch)

En fournissant aux directions d'école, aux enseignant-e-s et aux élèves des connaissances suffisantes sur les outils numériques et leurs usages, l'éducation numérique soutient une utilisation plus consciente et intelligente du matériel informatique déjà acquis, également dans la sphère privée.

Comme indiqué au chapitre 4.1, les apprentissages définis dans les plans d'études ont également pour but de sensibiliser les élèves à une utilisation économe, citoyenne et responsable des appareils électroniques.

Dotation en équipement informatique visant la sobriété

Comme indiqué au chapitre 4.3.2, la stratégie définit des normes en dotation sur lesquelles les écoles doivent s'appuyer lors de l'élaboration de leur Concept EdNum. C'est sur cette base que les établissements scolaires justifieront leur demande en matériel auprès du portail d'acquisition cantonal, limitant ainsi les risques de suréquipement.

Le matériel disponible sur le portail d'acquisition devra être en adéquation avec les besoins du domaine de l'enseignement. Cette perspective permet d'éviter d'acheter des équipements inutilisés ou non adaptés.

Par la mise en place du Concept EdNum dans chaque école, d'un portail d'acquisition cantonal et de quota d'équipement maximal pris en charge par le canton (ch. 4.3.2), la stratégie mettra en place des filtres visant à éviter le suréquipement, aussi bien en termes de volume que de gadgétisation.

Standards de durabilité pour les équipements informatiques

Lors de la mise en œuvre de la Stratégie EdNum, un groupe de travail aura pour tâche de définir des standards environnementaux et énergétiques auxquels devra répondre l'équipement informatique des écoles. Plusieurs critères pourront être envisagés, comme le niveau d'émission de gaz à effet de serre (GES), le degré de réparabilité, la durée de vie, etc. Dans ce contexte, l'utilisation de label énergétique ou de commerce équitable existants sera étudiée afin de garantir le respect de normes environnementales et éthiques reconnues.

Une solution d'acquisition des équipements informatiques par un portail d'acquisition assure le respect de ces standards en mettant à disposition des écoles des appareils y répondant. En outre, les AOP gérées par ce biais devront répondre aux nouvelles bases juridiques des marchés publics entrées en vigueur au 1er janvier 2023, accordant plus de poids aux critères de durabilité.

Mise en œuvre progressive de la Stratégie EdNum

Comme indiqué précédemment (ch. 2.3), certaines écoles sont aujourd'hui déjà bien équipées. La mise en œuvre se veut progressive et répartie sur plusieurs années (ch. 13, ch. 4.3.2, Prérequis pour les commandes). La mise à jour des équipements des élèves, des enseignant-e-s et du personnel administratif cantonal se fera elle aussi progressivement.

Suivi et gestion du cycle de vie des solutions informatiques

La gestion du matériel par un portail d'acquisition donne l'opportunité de mieux maîtriser l'ensemble du cycle de vie des équipements informatiques.

D'une part, elle permet d'avoir une vue d'ensemble et une meilleure prédiction des besoins sur l'ensemble du canton. La gestion des stocks est ainsi facilitée, évitant des stocks dormants dans le contexte d'une évolution rapide de la technologie.

De plus, la gestion d'un volume important par une même entité, ici par un portail d'acquisition, donne également la possibilité d'envisager des solutions unifiées en termes de recyclage en cas de dégâts majeurs ou d'une obsolescence trop importante.

Ces différents aspects seront précisés lors de la mise en œuvre par le groupe de travail mandaté sur cette problématique. Actuellement, rien n'est prévu à l'échelle cantonale sur la gestion du cycle de vie des appareils électroniques disponibles dans les écoles. La stratégie donne l'opportunité d'une nette amélioration à l'avenir.

8 Conséquences sur l'organisation permanente et les autres projets cantonaux

—

8.1 Les projets cantonaux

La mise en œuvre du programme d'harmonisation des systèmes d'informations des écoles du canton de Fribourg (HAE) est un prérequis pour la mise en œuvre de la Stratégie EdNum. Celui-ci permet de fournir au projet des statistiques et des effectifs précis, d'identifier, de déterminer le rôle et surtout de gérer l'ensemble des acteurs de l'éducation (élèves, personnel enseignant, personnel administratif cantonal, personnel auxiliaire). Le déploiement de matériel et de logiciels dans les établissements ainsi que leur gestion devront se baser sur des référentiels de données précis et fiables, incluant la description de l'organisation des écoles et des classes, ainsi que les rôles et les accès de chaque utilisateur-trice.

Par la mise en œuvre des volets d'éducation numérique des plans d'études (ch. 4.1.1), la Stratégie EdNum s'inscrit dans la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg 2021-2031 adoptée par le Conseil d'Etat le 29 septembre 2020. Cette dernière vise notamment une éducation de qualité et fixe ainsi pour cible l'encouragement en faveur du développement durable[23] avec comme objectif défini que « […] les jeunes du canton ont conscience de la complexité et des interdépendances du monde dans lequel ils vivent. Ils ont développé une attitude responsable et citoyenne, ainsi que des capacités de collaboration leur permettant d'œuvrer de manière active en faveur d'un développement durable de la société. ». En outre, elle prend en compte les objectifs cantonaux de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, en proposant des solutions réduisant l'empreinte environnementale de l'équipement informatique dans les écoles (ch. 7).

8.2 Les unités administratives cantonales impactées

En plus des services de l'enseignement obligatoire ordinaire et spécialisé de la DFAC, porteurs de la stratégie, plusieurs unités administratives cantonales sont impactées par le programme.

Le Centre de compétences Fritic est l'acteur clef de l'Etat pour la réalisation de cette stratégie, en étroite collaboration avec les établissements scolaires, les institutions de pédagogie spécialisée, les services de l'enseignement et les communes. Un comité de pilotage, sous la présidence de la DFAC, en supervisera la réalisation. Fritic assure un rôle central dans l'harmonisation, la réalisation et l'exploitation des systèmes d'information pour l'éducation et bénéficie d'une autonomie en matière d'outils à des fins pédagogiques. La concentration des moyens lui permet de conduire les projets relevant de son domaine d'expertise. Il assure en particulier, sous l'égide du comité de pilotage et en parfaite coordination avec les autres services de l'Etat, l'atteintes des objectifs, le suivi du calendrier et des ressources financières et humaines sous sa responsabilité.

L'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) aura pour mandat la mise en œuvre et la gestion du portail d'acquisition (ch. 4.3.2).

Le Service informatique de l'Etat (SITel) est un partenaire privilégié de la Stratégie, notamment en termes de conseils et de soutien pour la mise en place des solutions gestion technique centralisées pour les écoles. Le SITel sera en particulier mis à contribution pour permettre l'évaluation de la sécurité informatique des systèmes en effectuant régulièrement des audits de sécurité. Pour le reste, il est renvoyé aux attributions et responsabilités du SITel découlant de l'ordonnance sur la gouvernance de la digitalisation et des systèmes d'information de l'Etat (ROF 122.96.11 ; ci-après : « ordonnance sur la gouvernance »). Le SITel est notamment responsable des systèmes d'information (art. 12 de l'ordonnance sur la gouvernance), de la négociation de l'ensemble des contrats informatiques (art. 20 de l'ordonnance sur la gouvernance) et de la sécurité informatique (art. 21 de l'ordonnance sur la gouvernance).

[23] Stratégie cantonale de développement durable – ODD 4, cible 4.1 « encourager l'éducation en faveur d'un développement durable » (fr.ch)

Le Service de l'environnement sera sollicité comme soutien pour le développement des solutions de mise en œuvre favorisant le développement durable (ch. 7).

8.3 Autres entités impactées

Les instituts de formation (HEP|PH FR, UniFR), sont parties prenantes du projet, en particulier pour la formation initiale et continue du personnel enseignant.

L'Association des communes fribourgeoises sera étroitement associée aux différents projets de la Stratégie EdNum, en particulier pour la mise en œuvre sur le terrain, en tenant compte de la répartition des tâches.

La DFAC assure le lien avec les organes intercantonaux (CIIP, NW EDK et CDIP).

9 Effets sur la répartition des tâches Etat-communes

—

L'adoption de la motion Perler / Bürdel 2019-GC-139 détaillée au ch. 2.3 entraîne une modification de la loi scolaire, intégrée dans la stratégie (ch. 5). Cette modification impacte la répartition des tâches entre l'Etat et les communes du canton concernant l'équipement informatique dans les écoles et les institutions de pédagogie spécialisée.

Désormais à la charge de l'Etat :

> Mise à disposition d'une solution d'achat centralisée (portail d'acquisition) ;
> Mise à disposition et gestion du cycle de vie de l'équipement informatique des élèves, du corps enseignant et du personnel administratif cantonal ;
> Financement de l'équipement informatique des élèves du secondaire I* ;
> Financement de l'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal (voir Glossaire)* ;
> Financement de la gestion globale du parc informatique pour les élèves du secondaire I et pour le corps enseignant et le personnel administratif cantonal (voir Glossaire) des écoles* ;
> Financement des interventions techniques sur l'équipement informatique pour les élèves du secondaire I et pour le corps enseignant et le personnel administratif cantonal (voir Glossaire) des écoles* ;
> Financement du personnel stratégique (chef-fe-s de projet, responsables de dossiers, collaborateurs-trices pédagogiques et scientifiques, …) nécessaire pour la mise en œuvre de la stratégie ;
> Financement des groupes de travail prévus pour la mise en œuvre de la stratégie ;
> Financement des référent-e-s en éducation numérique.

Restent à la charge de l'Etat :

> Financement des responsables techniques/informatiques applicatifs ;
> Financement des équipements pédagogiques (appareils d'enseignement de la programmation, matériel de science informatique débranché, …) ;
> Financement des moyens numériques d'enseignement, logiciels, licences ;
> Financement des formations des enseignant-e-s et du personnel administratif cantonal des écoles ;
> Financement des formateurs et formatrices en éducation numérique ;
> Financement des personnes ressources pédagogiques ;
> Financement à 45 % des frais (hors formation du personnel) liés au déploiement de la stratégie pour les institutions de pédagogie spécialisée (IPS).

Restent à la charge des communes :

> Financement de l'équipement informatique des élèves du degré primaire* ;
> Financement de la gestion globale du parc informatique pour les élèves du degré primaire* ;
> Financement des interventions techniques sur l'équipement informatique pour les élèves du degré primaire*;

> Financement des équipements du personnel engagé par la commune (secrétaire, psychologues scolaires, …)[24] ;
> Financement des états des lieux du niveau des infrastructures présentes dans les écoles ;
> Financement de la mise à niveau des infrastructures[25] ;
> Financement de la maintenance de l'infrastructure des écoles ;
> Financement des décharges pour les mandats de responsables informatiques d'établissement (support informatique de proximité) ;
> Financement des interventions techniques des entreprises informatiques externes sur l'infrastructure ;
> Financement du mobilier en adéquation ainsi que de l'équipement multimédia (souris, écouteurs, …) ;
> Financement des factures d'électricité ;
> Financement des coûts liés aux impressions, scans et photocopies (prise en charge partielle par le canton des photocopies)[26] ;
> Financement à 55 % des frais (hors formation du personnel) liés au déploiement de la stratégie pour les institutions de pédagogie spécialisée (IPS).

10 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet

—

Le présent projet est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

11 Suite définitive à des interventions parlementaires

—

Le présent projet donne une suite définitive à la motion Daniel Perler / Urs Bürdel 2019-GC-139 « Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel » (prise en considération : 15.09.2020).

12 Soumission aux Référendums législatif et financier obligatoire

—

Le présent projet de loi est soumis au referendum législatif.

Le montant cumulé des charges financières sur 5 ans étant supérieur au seuil du referendum financier obligatoire, qui est de 47 455 818 francs (ordonnance du 6 juin 2023, RSF 612.21), le présent projet est soumis au referendum financier obligatoire.

[24] Le matériel pour ce personnel sera fourni par le dispositif cantonal et l'acquisition sera refacturé à la commune

[25] Le calculateur en annexe à ce document liste les éléments relevant de l'infrastructure informatique

* Les commandes d'équipement informatique devront se faire via le portail d'acquisition (ch. 4.3.2). Les frais de gestion globale du parc informatique et d'intervention technique matérielle sont inclus dans le prix d'acquisition de l'équipement informatique.

[26] La question de la prise en charge des photocopieuses fera l'objet d'un groupe de travail indépendant de la mise en œuvre de la Stratégie EdNum, une fois que l'impact de l'éducation numérique sur les photocopies pourra être mieux évaluée.

13 Calendrier

—

En cas d'acceptation de la stratégie en votation populaire, la mise en œuvre du programme de la Stratégie EdNum pourra débuter grâce aux ressources débloquées.

Gestion du programme de la Stratégie EdNum

La mise en œuvre de la stratégie débutera par la création d'un dispositif de gestion de programme avec des groupes de travail pour chaque projet, inclus dans la Stratégie EdNum. La Direction intégrera à ces groupes de travail des représentant-e-s des parties prenantes à l'interne et à l'externe de l'Etat, par exemple dans le domaine de la formation, de la communication, de l'équipement informatique, etc. Dans un premier temps, les groupes de travail élaboreront les chartes, standards, directives, guides, modèles et autres documents nécessaires pour la mise en œuvre de la stratégie. Ces travaux seront menés dans des projets spécifiques et se dérouleront de manière progressive.

Accompagnement pédagogique et formations

Une grande importance est donnée à l'accompagnement et au soutien pédagogique (ch. 4.1.2) dans la stratégie et les personnes ressources seront déployées dans les écoles obligatoires ordinaires progressivement dès la rentrée 2024/25. Le déploiement des personnes ressources dans les IPS est prévu à partir de la rentrée scolaire 2026/27.

Les formations à l'éducation numérique sont prévues en amont du déploiement des équipements informatiques dans les écoles afin de garantir une qualité des apprentissages (ch. 4.3.2, Prérequis pour les commandes). Dans la partie germanophone, les formations dans le cadre du LP 21 ont déjà eu lieu : les enseignant-e-s ont été formés à l'éducation numérique lors de l'introduction du LP 21 (ch. 4.2).

Dans la partie francophone, la formation des formateurs et formatrices EdNum ainsi que les personnes ressources est prévue en premier lieu. La première formation des formatrices et formateurs EdNum pour la partie francophone est déjà terminée. Une deuxième formation est prévue pour la rentrée scolaire 2023/24.

Les formations du corps enseignant suivront par degré scolaire, en commençant par le cycle 1 (1H - 4H) où le PER EdNum prévoit de nombreux apprentissages débranchés.

L'adaptation de la formation initiale des enseignant-e-s en fonction des plans d'études est du ressort des institutions de formation.

Des formations au contenu pédagogique du PER EdNum seront également proposées aux directions d'école.

Mise à disposition et déploiement des équipements informatiques dans les écoles

Le temps nécessaire pour la mise en service du portail d'acquisition (ch. 4.3.2) par l'OCMS est estimé à une année. Le déploiement de celui-ci est prévu pour la rentrée 2025/26.

Une fois le portail d'acquisition opérationnel, les écoles pourront débuter l'acquisition des équipements informatiques pour leur établissement, dès lors qu'elles remplissent les prérequis pour les commandes (ch. 4.3.2). L'infrastructure informatique des établissements fait partie des prérequis et les communes qui le souhaitent seront soutenues dans la mise à jour de leurs infrastructures (ch. 4.3.6).

La mise à disposition des nouveaux équipements sera progressive, en fonction notamment du budget cantonal disponible, pour atteindre à terme une harmonisation des équipements informatiques des écoles. Le personnel enseignant et le personnel administratif cantonal devrait être équipé avant les élèves.

La phase de mise en œuvre comprendra une période de transition dans laquelle cohabiteront les équipements actuels jusqu'à leur remplacement et les nouveaux équipements informatiques commandés via le portail d'acquisition (ch. 4.3.4). Le Conseil d'Etat encourage fortement les communes à définir des solutions de recyclage, de rachat ou de reconditionnement du matériel acquis en dehors du portail d'acquisition (ch. 4.3.2).

Le matériel pédagogique en éducation numérique sera progressivement mis à disposition, en fonction du contenu des plans d'études.

Evaluation de la Stratégie EdNum

Durant la phase d'exécution, la stratégie sera suivie par des évaluations intermédiaires portant sur la mise en œuvre des objectifs du programme et se terminera par un rapport officiel d'exécution. Des corrections et adaptations seront effectuées tout au long de cette concrétisation.

Le programme prévoit également une analyse périodique de l'utilisation des équipements informatiques dans les écoles. Celle-ci reprendra les modalités utilisées pour l'évaluation, menée par le service d'enseignement de langue allemande, de la solution « 1:1 » de l'OS Sense dans le cadre de la mise en œuvre du LP 21 (ch. 2.2.2).

Finalement, le programme sera clôturé une fois que les équipements et l'organisation déployées seront fonctionnels et gérés par l'organisation permanente au sein de l'Etat.

14 Conclusion

—

La numérisation est devenue une réalité incontournable de notre société. Grâce à l'éducation numérique, l'école a l'opportunité de jouer un rôle clé dans l'accompagnement des citoyens et citoyennes de demain, leur donnant les clés afin de relever les nouveaux défis liés à l'évolution technologique. De ce fait, elle seconde les parents dans leur responsabilité éducative. L'acquisition de ces nouvelles compétences de base dès la scolarité obligatoire permet en outre de diminuer les inégalités au sein de la société. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a souhaité élaborer une stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée (Stratégie EdNum) afin de répondre aux divers enjeux rencontrés dans ce domaine.

Premièrement, l'éducation numérique a été intégrée aux plans d'études et le canton de Fribourg se doit de développer les conditions cadres matérielles et organisationnelles suffisantes à la mise en œuvre de ces exigences pédagogiques. Des formations et un accompagnement sont nécessaires pour soutenir les directions d'école et le corps enseignant-e-s dans l'intégration des outils numériques au profit des apprentissages. L'actuel Concept MITIC nécessite également une mise à jour car il ne répond plus aux défis actuels en matière de numérique.

En parallèle, le Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de mettre en œuvre une prise en charge financière cantonale et une dotation individuelle de l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation (9H à 11H). L'équipement informatique était jusque-là une tâche communale. Le Conseil d'Etat a ainsi choisi d'intégrer la suite à donner à cette motion dans le projet de modification de la loi scolaire relatif à la Stratégie EdNum. Par souci de cohérence, la stratégie prévoit l'extension de ce financement cantonal au corps enseignant et au personnel administratif cantonal des écoles obligatoires fribourgeoises. L'équipement informatique des élèves du degré primaire reste à la charge des communes. Les écoles du canton présentent une forte disparité en équipement et infrastructure informatiques et une harmonisation entre les établissements scolaires permettra de favoriser l'égalité des chances. Des standards et des normes de dotation à atteindre pour les écoles ont ainsi été définis par le canton.

La mise à disposition et la gestion de ce matériel nécessite une infrastructure spécifique afin de favoriser des achats raisonnés et raisonnables découlant des besoins pédagogiques tout en garantissant des critères de qualité, sécurité et de durabilité. La structure mise en place comprend entre autres un portail d'acquisition, un dispositif de gestion des applications et des logiciels ainsi qu'un support informatique à plusieurs niveaux, pouvant répondre aux différents problèmes rencontrés par les utilisateurs et utilisatrices.

La gestion et la mise en œuvre de cette stratégie impliquent la mise à disposition de ressources financières et humaines conséquentes. Le projet de modification de loi relatif à la Stratégie EdNum est soumis au référendum financier obligatoire.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le projet de modification de la loi scolaire selon les modalités et avec les ressources définies dans la Stratégie EdNum développées dans le présent message.

Annexes

—

Annexe A : Calculateur de coûts pour les communes
Annexe B : Rapport de consultation
Annexe C : Evaluation de la durabilité du projet

15 Glossaire

1:1	Ratio équipement informatique - élève : lorsqu'il est de 1:1, chaque élève dispose de son propre équipement informatique
AOP	Appel d'offre public
BYOD / AVEC	BYOD pour Bring Your Own Device ou en français AVEC pour Apportez Votre Equipement personnel de Communication, correspond à l'usage d'équipements informatiques personnels dans un contexte professionnel ou scolaire. Le BYOD est en vigueur dans les établissements du secondaire II académique.
Connexion	La connexion comprend tous les éléments de l'installation réseau (les éléments électriques et réseaux, on y trouve principalement des câbles, des bornes Wifi, des commutateurs ou switches,…). On y trouve également tous les éléments de base permettant de faire fonctionner l'informatique (électricité).
DETTEC - Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes	Le projet de Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes a débuté en 2013. Il vise à confier les tâches à l'entité publique la mieux à même de les accomplir et plus particulièrement à renforcer les compétences des communes, premiers échelons de notre système démocratique.
EdNum	Education au et par le numérique
Enseignement-apprentissage	Enseignement : Mise en relation, par le biais d'un tiers, de contenus avec des sujets afin que ceux-ci s'en emparent. Ensemble d'activités déployées par les enseignants afin qu'au travers de situations formelles, des élèves effectuent des tâches qui leur permettent de s'emparer de contenus spécifiques. Apprentissage : Modification de la capacité d'un individu à réaliser une activité sous l'effet des interactions avec son environnement. Selon le contexte, le terme désigne le processus ou le résultat d'un processus. Il est généralement entendu que la modification consiste en un progrès. Les définitions ci-dessus sont tirées de la littérature scientifique.
Équipement informatique	L'équipement informatique est un terme générique qui renvoie aux postes de travail ou aux tablettes qui sont utilisés par les enseignants, le personnel administratif cantonal ou les élèves.
IPS - Institutions de pédagogie spécialisée	Les élèves avec des besoins éducatifs particuliers sont en principe scolarisés à l'école ordinaire publique. Lorsqu'il existe une entrave aux possibilités de développement de l'élève concerné-e ou que l'environnement et l'organisation scolaires ne permettent pas une scolarisation à l'école ordinaire sans l'engagement de ressources disproportionnées pour répondre aux besoins de l'élève, celui-ci ou celle-ci est scolarisé-e dans une institution de pédagogie spécialisée la mieux adaptée à ses besoins. (Loi sur la pédagogie spécialisée, Art. 6)
LP 21 - Lehrplan 21	Le Lehrplan 21 est un projet commun de la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique alémaniques (D-EDK). Il a pour objectif l'harmonisation des objectifs de formation de l'école publique des 21 cantons germanophones et plurilingues et permet ainsi la mise en œuvre de la volonté populaire en matière de politique de formation selon les prescriptions de la Constitution fédérale. Le Lehrplan 21 est entré en vigueur dans les toutes écoles germanophones du canton de Fribourg au début de l'année scolaire 2019/20, pour tous les cycles et toutes les années de scolarité.
Logiciel pédagogique officiel	La DFAC définit une liste de logiciels pédagogiques officiels qui sont gérés par le canton et utilisés par les enseignants et leurs élèves. Dans le cadre de leur activité, les enseignant-e-s sont autorisés à utiliser des logiciels complémentaires non officiels. Il est néanmoins demandé de s'assurer de leur compatibilité quant à différents critères de sécurité (informatique, de l'information et de l'élève) avec la direction d'école.

Matériel de science informatique débranché	Matériel analogique (sans ordinateur) utilisé pour vulgariser et expérimenter avec différents concepts de la science informatique.
MDM - Mobile device management	Une application de mobile device management (MDM) ou « gestion de terminaux mobiles », est une application permettant la gestion d'une flotte d'appareils mobiles, qu'il s'agisse de tablettes, de smartphones, d'ordinateurs portables,... Cette gestion est effectuée au niveau du service informatique de l'organisation. L'objectif du MDM est d'harmoniser et de sécuriser la flotte d'appareils en s'assurant que tous les utilisateurs et utilisatrices aient des programmes à jour et que leurs appareils soient correctement sécurisés. Le programme facilite également la propagation de patchs de sécurités ou de nouveaux logiciels pour l'ensemble des utilisateurs et utilisatrices.
MITIC	Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication
Moyens techniques auxiliaires	Dans le domaine de l'enseignement spécialisé, il s'agit d'une mesure de compensation des désavantages pour les élèves à besoins particuliers. Ces moyens techniques comprennent des outils numériques, comme par exemple, un logiciel facilitant la lecture, une tablette avec des fonctionnalités spécifiques adaptées au handicap de l'élève.
OpenSource	La désignation open source, ou code source ouvert, s'applique aux logiciels (et s'étend maintenant aux œuvres de l'esprit) dont la licence respecte des critères précisément établis par l'Open Source Initiative, c'est-à-dire les possibilités de libre redistribution, d'accès au code source et de création de travaux dérivés. Mis à la disposition du grand public, ce code source est généralement le résultat d'une collaboration entre programmeurs.
PER - Plan d'études romand	Le plan d'études romand (PER) détermine un projet global de formation de l'élève dans la partie francophone. Il décrit ce que les élèves doivent apprendre durant leur scolarité obligatoire et les niveaux à atteindre à la fin de chaque cycle (fin de 4e, 8e et 11e année). Le PER s'inscrit à la fois dans le contexte de la Constitution fédérale (art. 62, al. 4) et de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Accord HarmoS). Le PER date de 2010, il a été révisé en mai 2021 afin d'intégrer les nouveaux apprentissages relevant de l'éducation numérique.
Périphériques	Les périphériques dans le domaine de l'informatique sont tous les éléments amovibles connectés à l'ordinateur qui lui apportent des fonctionnalités. Ils sont connectés soit à l'entrée des données, comme la souris ou le microphone, soit à la sortie, comme le beamer, le casque audio ou l'imprimante.
Personnel administratif cantonal des écoles	Personnel exerçant une fonction non-enseignante engagé par l'Etat et travaillant dans les écoles. Sont considérés comme du personnel administratif cantonal des écoles les fonctions suivantes pour l'école ordinaire : travailleurs sociaux et travailleuses sociales en milieu scolaire (TSS), direction d'école, adjoint-e-s de directions. Pour les institutions de pédagogie spécialisée, cela concerne les fonctions suivantes : direction d'institution, responsables pédagogiques, membres de l'administration (secrétariat et comptabilité), cuisinier, intendance et service technique, les professionnels des IPS (logopédistes, psychologues, psychomotricien-ne).
Plan d'études	Les plans d'études définissent les connaissances et compétences que les élèves doivent acquérir au cours de la scolarité obligatoire. En Suisse, il en existe trois : Le LP 21 pour la partie germanophone ; le PER pour la partie francophone ; le Piano di studio pour la partie italophone.
Prestations techniques liées à l'équipement informatique	Pour qu'un équipement informatique fonctionne, le fournisseur doit assurer plusieurs prestations techniques comme par exemple, la livraison, le support matériel de l'équipement informatique ou le recyclage du matériel en fin de vie. Ces prestations techniques sont inclues dans le contrat-cadre pour la mise à disposition de l'équipement informatique via le portail d'acquisition et ne concernent pas les problèmes liés l'utilisation de produits informatiques.

Instances politiques au niveau intercantonal	
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). En Suisse, l'éducation et la culture relèvent principalement de la compétence des cantons. Ces derniers coordonnent leur travail sur le plan national au sein d'une instance politique, la CDIP. Celle-ci réunit les 26 conseillères et conseillers d'État responsables de l'éducation. La principauté du Liechtenstein participe aux travaux de la CDIP. La CDIP fonde son action sur les dispositions relatives à la formation de la Constitution fédérale et sur le droit intercantonal en matière d'éducation. Elle agit à titre subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle se charge des tâches que ne peuvent assumer les cantons et les régions. La CDIP collabore avec la Confédération pour traiter les questions liées à l'éducation. Elle représente la Suisse dans les organisations internationales dont les activités concernent la souveraineté des cantons en matière d'éducation et de culture. Pour faciliter et développer la coordination en matière scolaire, les cantons se sont groupés en quatre Conférences régionales. Le canton de Fribourg est rattaché à la CIIP pour sa partie francophone et à la NW EDK pour sa partie germanophone.
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) est composée des Conseillers, Conseillères d'Etat et Ministres en charge de l'éducation des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais et Vaud.
NW EDK	Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK), traduite comme Conférence régionale de la CDIP pour la Suisse du Nord-Ouest. La NW EDK est une conférence régionale rattachée à la CDIP.

Directions, services et institutions cantonaux cités	
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DOA	Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande
Fritic	Centre de compétences, responsable des aspects en lien avec les médias et les technologies de l'information et de la communication dans le domaine de l'enseignement
SEnOF	Service de l'enseignement obligatoire de langue française
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide
DFIN	Direction des finances
AFin	Administration des finances
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
HEP|PH FR	Haute école pédagogique de Fribourg
OCMS	Office cantonal du matériel scolaire
UniFR	Université de Fribourg

Fritic

DESCRIPTION

CALCULATEUR

OBJECTIF

Ce calculateur a pour objectif d'aider les communes à estimer les coûts d'investissement et de maintenance de l'intallation réseau et périphériques TIC nécessaires dans les salles de cours des bâtiments scolaires pour répondre aux standards fixés dans la stratégie éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée du canton de Fribourg. Les montants sont calculés sur la base de prix moyens pour des équipements standards et une infrastructure conventionelle. Les totaux des coûts annuels et uniques donnent une information estimative et sans garantie à la commune.
Les coûts uniques sont les coûts d'investissement pour acquérir les équipements et l'infrastructure ou pour les renouveller en moyenne tous les 7 ans. A remarquer que la durée de vie réelle d'un équipement va dépendre de son taux d'utilisation et de sa qualité.
En fonction de la volumétrie, des choix technologiques et de fournisseurs, le montant total réel pourra être nettement supérieur ou inférieur. Par exemple, le choix technologique d'un tableau blanc interactif sera beaucoup plus onéreux qu'un beamer sans interactivité, les coûts seront aussi différents si un contrat de maintenance est conclu avec une entreprise IT partenaire de la commune ou en fonction du type de gestion de l'infrastructure, etc.

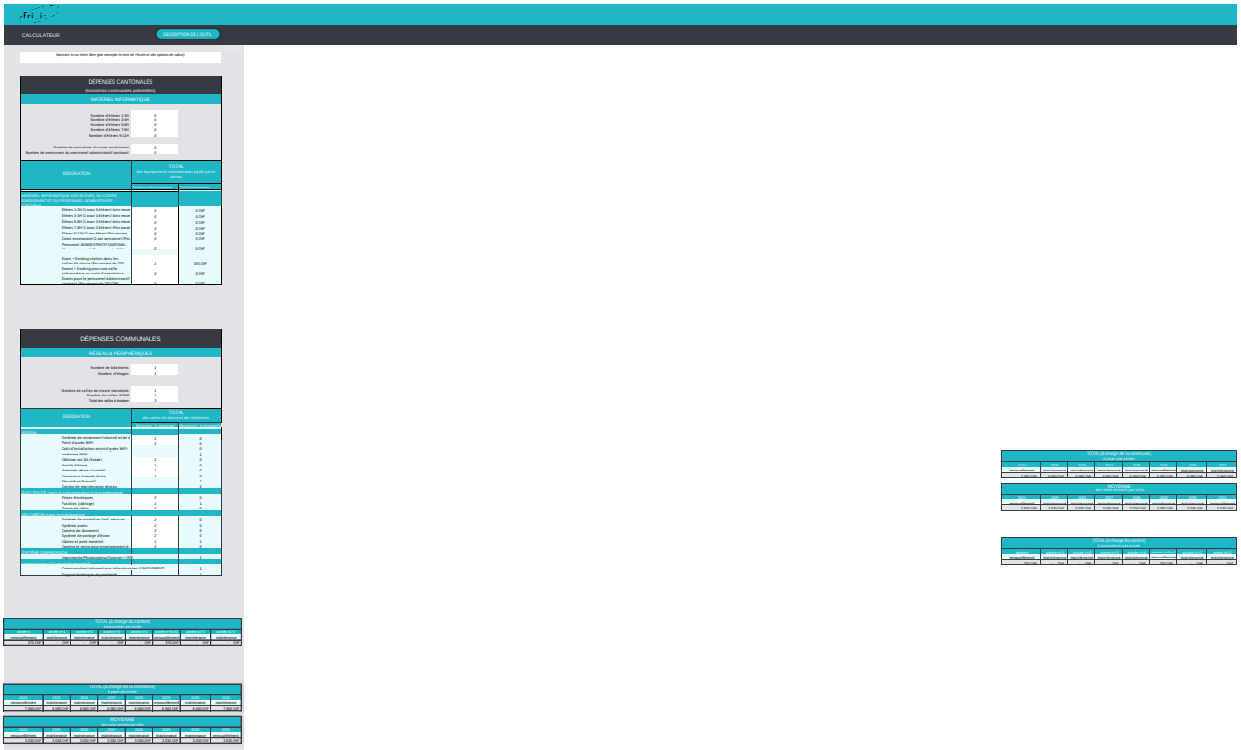
COMMENT PROCEDER

- Cliquer sur le bouton "Calculateur" en haut à droite

- Cliquer sur le champ à modifier et taper la nouvelle valeur; valider avec la touche <Entrée> du clavier

- Adapter à votre situation, le nombre de bâtiments et d'étages, de salles de classe standards, de salles d'activités créatrices manuelles (ACM). Pour les bâtiments la règle suivante est à considérer : 1 bâtiment = une construction isolé ou plusieurs constructions constituant une entité de bâtiments interconnectés situés au même endroit
Les autres types de salles comme les salles de sport, aulas, bureaux de psychologie ou de Direction, salles des maîtres, biblitohèques scolaires etc. ne sont pas prises en compte dans ce calculateur. Elles doivent faire l'objet d'une évaluation séparée par la commune en fonction de la situation locale et de leur usage.

- Modifier pour les salles et bâtiments le nombre d'équipement déjà existant et à conserver. Le nombre de ce qui est "Manquant - à renouveler" se calcule automatiquement en fonction du nombre de salles, de bâtiments et d'étages.


CALCULATEUR
DESCRIPTION DE L'OUTIL
DÉPENSES CANTONALES
MATÉRIEL INFORMATIQUE
DÉPENSES COMMUNALES
RÉSEAUX PÉRIPHÉRIQUES
TOTAL (à charge du canton)
TOTAL (à charge des communes)
MOYENNE

Fribourg, le 28 août 2023

1. Organisation de la consultation

La Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) a mis en consultation le rapport explicatif de la stratégie d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée du canton de Fribourg (Stratégie EdNum) du 31.03.2022 au 30.06.2022. Ce document décrivait le cadre de référence de la stratégie et les modalités de leur mise en œuvre. Il présentait également l'avant-projet de modification de la loi scolaire faisant suite à l'adoption par le Grand Conseil de la motion 2019-GC-139. Une centaine de prises de position a été transmise lors de la consultation par courrier ou via le formulaire de consultation. Les dernières réponses sont parvenues à la DFAC à la mi-juillet 2022.

La liste des organes consultés est la suivante :

> Les Directions du Conseil d'Etat
et, par elles, les services et institutions concernés
> La Chancellerie d'Etat
> Le Service de législation
> L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
> L'Association du Personnel Administratif des Communes du District du Lac
> L'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg
> L'Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC)
> Les Archives de l'Etat AEF
> L'Association fribourgeoise des sports
> La Chambre de commerce Fribourg
> La Chambre fribourgeoise d'agriculture
> Le Comité de l'Association des communes fribourgeoises
> Les communes fribourgeoises
> La Conférence des Communes de Montagnes Fribourgeoises
> La Conférence des préfets
> La Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes
> Le Conseil des jeunes

- La Fédération des Associations du Personnel du Service public du canton de Fribourg (incl. SSP)
- La Fédération fribourgeoise des Retraités
- La Fédération Patronale et Economique
- La Fédération romande des consommateurs, section fribourgeoise
- La Fédération suisse des sourds (SGB-FSS)
- La Fédération suisse des Opticiens, section fribourgeoise
- Frisbee, Réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse
- Jugendorganisationen
- Le Lobby parents suisse, section Fribourg
- Les Remontées Mécaniques Alpes Fribourgeoises
- La Société Suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE)
- L'Union patronale du canton de Fribourg
- L'Union suisse des professionnels de l'immobilier Fribourg (USPI Fribourg)
- Sensebezirks
- Syna Fribourg-Neuchâtel
- Santésuisse
- L'Association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire AFM
- L'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) – Fribourg
- Insertion Fribourg
- Bio Fribourg
- L'Union syndicale fribourgeoise
- Unia Région Fribourg, secrétariat régional
- La Paroisse réformée de Fribourg
- Les partis politiques - Politische Parteien
  - Le Centre Fribourg
  - Le Parti libéral-radical fribourgeois
  - Le Parti socialiste
  - L'Union démocratique du Centre
  - Le Centre Gauche-PCS Fribourg
  - Les Verts Fribourg
  - Le Parti évangélique du canton de Fribourg
  - Le Parti vert'libéral du canton de Fribourg
  - Verein Freie Wähler Sense
- La Société Pédagogique Fribourgeoise Francophone (SPFF)
- Dachverband der Freiburger Lehrerschaft (DFL)
- Klimastrike Fribourg

- La Conférence des inspecteurs scolaires du service de l'enseignement obligatoire de langue française SEnOF
- Konferenz der Schulinspektorinnen und Schulinspektoren des Amtes für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht DoA
- Conférence des Directions du cycle d'orientation du service de l'enseignement obligatoire de langue française SEnOF
- Conférence des Directions de l'école primaire du service de l'enseignement obligatoire de langue française SEnOF
- Die Schuldirektorenkonferenz des Amtes für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht DOA
- La Conférence des Directions des écoles du secondaire 2 (CODESS)
- L'Association des Directions du cycle d'orientation du service de l'enseignement obligatoire de langue française SEnOF
- Verein der Schulleiterinnen und Schulleiter Deutsch Freiburg
- L'Association des Directions de l'école primaire du service de l'enseignement obligatoire de langue française SEnOF
- La Fédération des Associations des Parents d'élèves du canton de Fribourg (FAPEF)
- Schule&Elternhaus Kanton Freiburg
- L'Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeois Francophone (AMCOFF)
- L'Association Romande des Logopédistes diplômés, section Fribourg (ARLDfr)
- Freiburger LogopädInnenverein (FLV)
- La Commission permanente de l'enseignement spécialisé (CPES)
- La Conférence des directions des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (CDSLPP)
- L'Université de Fribourg
- L'Assemblée du personnel enseignant UNIFR
- L'Association des étudiant-e-s UNIFR
- La Haute école pédagogique Fribourg HEP FR
- L'Association des professeur-e-s HEP
- L'Association des étudiant-e-s HEP
- REPER

2. Résultats de la consultation

91 prises de position sont parvenues à la DFAC, soit en détail :

2.1. Communes :

- Association des communes fribourgeoises (ACF)
- 44 conseils communaux (36 francophones et 8 alémaniques)

> Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes
> 3 associations de communes pour le cycle d'orientation (1 francophone et 2 germanophones)
> Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC)
> Association des bibliothèques fribourgeoises Biblio FR

2.2. Ecoles :

> Haute Ecole pédagogique (HEP)
> Université de Fribourg (UNIFR) :
    - Département des sciences de l'éducation et de la formation (DSEF)
    - Institut de formation à l'enseignement au secondaire (IFE)
> Association Générale des Etudiant·e·x·s de l'Université de Fribourg (AGEF)
> 1 école primaire (germanophone)
> 1 cycle d'orientation (francophone)

2.3. Personnel et autorités scolaires :

> Conférences du SEnOF :
    - Conférence des directeurs/trices des écoles du cycle d'orientation (CDCO)
    - Conférence des directions d'école primaire (CDEP)
    - Conférence des inspecteurs et inspectrices scolaires (CINS)
    - Conférence (francophone) des inspecteurs/trices et des conseillers/ères pédagogiques (CIR)
    - Groupement des responsables d'établissement francophones (RE francophones)
> Conférences du DOA :
    - Schule Direktorenkonferenz – OS (SDK OS)
    - Schule Direktorenkonferenz – Primarschule (SDK PS)
    - Konferenz der Schulinspektoren und Schulinspektorinnen Deutschfreiburg (SIK)
> Conférence des Directions des écoles du secondaire 2 (CODESS)
> Fédération des associations du personnel des services publics (FEDE) par :
    - l'Association des directions des Cycles d'orientation (ADCO),
    - l'Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeois Francophone (AMCOFF),
    - la Société Pédagogique Fribourgeoise Francophone (SPFF)
    - la Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg (LDF)
> Syndicat des services publics (SSP)

2.4. Organes officiels consultés :

> 6 partis politiques (Le Centre, PLR Fribourg, le Groupe PS du Grand Conseil, UDC, Les Vert·e·s, Le Centre-Gauche-PCS Fribourg)
> Etat de Fribourg :
    - 4 Directions du Conseil d'Etat (DEEF, DIAF, DSAS, DSJS)
    - Administration des finances (Afin - DFIN)
    - Service de législation (SLeg - DFIN)
    - Service de l'informatique et des télécommunications (SITel - DFIN)
    - Service de l'environnement (SEn - DIME)
    - Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM - DFIN)
    - Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF - DSAS)
> Fédération des associations de parents d'élèves fribourgeois (FAPEF)
> Schule & Elternhaus Kanton Freiburg
> Grands-parents pour le climat Fribourg / Klima-Grosseltern CH
> Parents pour le climat / Eltern fürs Klima – Fribourg
> XR-Fribourg
> Insertion Fribourg
> Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut
> Union Patronale du Canton de Fribourg (UPCF)
> Association des cadres supérieurs et des magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (ACSM)

2.5. Organes de la DFAC ou collaborant avec la DFAC :

> Harmonisation des systèmes d'information pour la gestion de l'environnement administratif des écoles (HAE)
> REPER

2.6. Réponses individuelles :

> 2 collaborateurs/trices pédagogiques
> 1 institution spécialisée

2.7. Liste des abréviations :

Pour la suite de ce rapport, les **abréviations** suivantes seront utilisées :

ACF	Association des communes fribourgeoises
ACSM	Association des cadres supérieurs et des magistrats de l'Etat de Fribourg

AFAAC	Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale
AFIN	Administration des finances
AGEF	Association Générale des Etudiant·e·x·s de l'Université de Fribourg
AMCOFF	Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeois Francophone
ATPrDM	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation
BEF	Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
CDCO	Conférence (francophone) des directeurs/trices des écoles du CO
CDEP	Conférence des directions d'Ecole primaire
CIR	Conférence (francophone) des inspecteurs/trices et des conseillers/ères pédagogiques
CO	Cycle d'orientation
CODESS	Conférence des Directions des écoles du secondaire 2
Cosahl	Association du cycle d'orientation de la Sarine-Campagne et du Haut-Lac français
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJS	Direction de la sécurité, de la justice et du sport
EPT	Equivalent plein-temps
FAPEF	Fédération des associations de parents d'élèves francophones
HAE	Harmonisation des systèmes d'information pour la gestion de l'environnement administratif des écoles (ou HarmAdminEcoles)
HEP	Haute Ecole pédagogique Fribourg
LDF	Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg
OS	Orientierungsschule
PCS	Parti chrétien-social
PLR	Parti libéral-radical Fribourg
PS	Parti socialiste
RE francophones	Groupement des responsables d'établissement francophones
SDK	Deutschsprachige Schuldirektorenkonferenz
SEn	Service de l'environnement (DIME)
SIK	Konferenz der Schulinspektoren und Schulinspektorinnen Deutschfreiburg

SITel	Service de l'informatique et des télécommunications (DFIN)
SLeg	Service de législation
SPFF	Société Pédagogique Fribourgeoise Francophone
SSP	Syndicat suisse des services publics
UDC	Union démocratique du Centre du canton de Fribourg
UPCF	Union Patronale du Canton de Fribourg
XR-Fribourg	Extinction Rebellion Fribourg

3. Retours de la consultation par prise de position écrite

Les services de la DFIN ont rendu leur avis par prises de position écrites.

L'AFin tient à rappeler que l'action de l'Etat est soumise au principe de la gestion économe et judicieuse des moyens (LFE art.7). Dans le cadre du projet de stratégie, deux variantes de mise en œuvre sont présentées. La variante qui semblerait la plus favorable économiquement (variante 2) est largement sous-détaillée, de telle sorte qu'il est impossible de comparer financièrement ces deux variantes. Une estimation des coûts liés à la variante 2 doit être réalisée précisément. La prise de position du SITel laisse penser que des économies substantielles seraient réalisables via la variante 2, ce qui ne correspond pas au rapport mis en consultation.

L'AFin regrette également que ses précédents commentaires concernant la répartition des tâches Etat-communes n'aient pas été pris en compte. Ce projet se doit d'être analysé en lien avec le projet DETTEC (dont le deuxième paquet devrait intégrer le domaine scolaire) et non de manière isolée. Dans le cas contraire, la position de l'Etat de Fribourg ne sera pas conforme à celle défendue jusque-là sur cette question. Elle rappelle par ailleurs que les derniers résultats financiers des communes sont excellents et fait référence aux prévisions d'évolution financière la publication de l'Administration fédérale des finances. Celle-ci montre que les budgets cantonaux seront à l'avenir nettement plus impactés que leurs pendants communaux.

En outre, l'AFin rappelle que le présent projet va au-delà de la motion 2019-GC-139, puisqu'il est également proposé d'étendre la prise en charge de l'Etat les coûts de mise en œuvre de cette stratégie au niveau primaire. Un financement partagé lui paraît plus approprié, au minima d'ici à ce que la question du financement puisse être réglée par le projet DETTEC.

L'AFin demande d'une manière générale que les incidences financières du projet soient précisées. En l'état, elle ne peut recouper les aspects financiers du projet. Il lui serait ainsi utile de disposer des détails des calculs réalisés, pour juger de la plausibilité des hypothèses utilisées.

Le SITel souhaite soutenir activement la réalisation de la stratégie EdNum. Il a notamment pris en compte la nécessité de donner suite à l'acceptation par le Grand Conseil de la motion 2019-GC-139, demandant que tous les élèves des cycles d'orientation soient équipés d'un appareil électronique en mettant, à charge de l'Etat uniquement, des dépenses qui sont actuellement du ressort des communes.

Le SITel a conscience des délais contraignants qui encadrent la rédaction et la mise en consultation de la stratégie. Ce calendrier de travail n'a logiquement par permis de balayer l'ensemble des problématiques techniques. Cependant, après des analyses approfondies et des échanges à l'interne, le SITel a fourni des informations complémentaires quant aux moyens technologiques et humains qui

lui sont nécessaires. Il a proposé une alternative technologique économique s'inscrivant dans les objectifs de la stratégie.

Le SITel précise qu'il a tenu compte de l'existant et de la culture technologique des établissements concernés dans ses réflexions ainsi que les missions et le cadre légal fixés. Il a ainsi recherché à soutenir au mieux, de manière agile, la stratégie pédagogique. Il indique ne s'être arrêté qu'aux aspects technologiques et aux moyens de les mettre en œuvre et de les maintenir. Le rôle de définition et de coordination a été laissé à la discrétion du Centre de compétences pour l'éducation (Fritic) et des Directions concernées.

Le SITel soutient la variante 2 de mise en œuvre, ceci pour plusieurs raisons. Notamment, cette solution laisse à la discrétion des communes et des écoles les règles de gestion et de suivi de la mise à disposition de la garantie et du remplacement des matériels achetés. Elle simplifie les déploiements des socles technologiques et des couches pédagogiques. Elle assure et simplifie les aspects relatifs à la sécurité informatique et aux standards technologiques. Elle facilite l'intégration du parc existant et réduit la complexité générale et les coûts centraux. Finalement, elle répond aux besoins exprimés de la stratégie, y compris la technologie Apple-Mac et la prise en compte des spécificités de chaque école.

Finalement, le SITel regrette qu'il n'ait pas été tenu compte plus largement de sa réponse à la consultation interne. Il demande ainsi qu'une analyse financière complète permettant une comparaison aisée entre les deux variantes soit établie ; que les coûts soient reportés sur des natures comptables connues et que l'enveloppe informatique soit clairement identifiée en cohérence avec le budget 2023 et le plan financier ; que les fonctions EPT soient clairement identifiées selon le référentiel cantonal en vigueur et qu'aucune fonction TIC ne soit déléguée par le SITel, sauf exception dûment formalisée et contractualisée ; que les coûts totaux et la dotation en EPT, y compris ceux du service central de l'informatique et des télécommunications, soient clairement inclus dans le message et soient attribués conformément à la variante retenue.

Le SLeg émet des remarques générales sur le rapport de la stratégie. Il demande notamment si la Loi sur la pédagogie spécialisée ne devrait pas être modifiée et fait remarquer que la conformité de l'avant-projet de loi n'a pas pu être vérifié via LexWork. Il fait ensuite plusieurs remarques spécifiques sur les propositions de modification des articles de la Loi scolaire (LS) mises en consultation. Notamment, pour l'article 22, il suggère de traiter les trois compétences distinctes attribuées à la Direction dans un article séparé. Pour la modification de l'article 66, il propose en particulier de plutôt compléter l'article 57 al. 2.

En conclusion, le Service de législation indique qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le contenu du rapport mis en consultation et sur les options retenues. Il rend toutefois attentif au titre du document (« Rapport explicatif de la stratégie […]°») qui n'est pas clair. Ce problème impacte l'article 22 de l'avant-projet de loi mis en consultation, article qui vise notamment à donner à la Direction la compétence d'adopter la stratégie.

Le rapport explicatif de la Stratégie relève que chaque établissement atteindra l'horizon commun en matière d'éducation numérique à sa vitesse tout en respectant le cadre de la stratégie cantonale. Cette vision des choses soulève des interrogations du SLeg, notamment sous l'angle de la mobilité des élèves qui risque d'être rendue plus difficile, ainsi que de l'égalité de traitement entre eux. Le SLeg estime que la stratégie parle peu d'égalité et uniquement en relation avec la mise à niveau technologique des écoles. Toutefois, il suppose que si chaque établissement développe son propre

concept pédagogique d'éducation numérique et le met en œuvre à son rythme, la question de l'égalité des chances entre élèves doit être considérée.

La DIAF relève que les communes sont spécialement concernées par la Stratégie EdNum du fait des tâches qui leur sont attribuées et qui sont présentées sous forme de variantes. Elle estime que les alternatives proposées relèvent essentiellement d'un choix politique. Les deux variantes permettent d'atteindre les mêmes objectifs fixés par la stratégie d'éducation numérique. La variante 1, présentée dans le rapport comme « variante principale », est la variante privilégiée par le rapport. Elle offre des avantages indéniables quant à la standardisation des équipements des écoles. La variante 2 a pour avantage de permettre aux communes de bénéficier d'une certaine autonomie dans l'acquisition et la gestion de l'équipement informatique scolaire. Cet avantage est toutefois à relativiser en raison des normes fixées par l'Etat auxquelles doivent répondre les équipements.

La DSAS apporte son plein soutien à la Stratégie EdNum et au projet de loi y relatif. Elle soutient la variante 2. Elle précise que l'éducation numérique étant un enjeu d'avenir, il serait indispensable de développer un concept pédagogique permettant en particulier aux élèves et à leur entourage d'appréhender les opportunités et les risques du monde numérique, d'acquérir une conscience des comportements délicats (sur le plan social, scolaire et même sécuritaire) et de développer un esprit critique par le biais notamment d'un document de référence.

A l'instar de la position qu'il défend en matière de structures pour la petite enfance, le BEF estime la première variante consistant en un financement cantonal de l'équipement informatique, dont l'Etat resterait propriétaire et gèrerait de manière centralisée est à privilégier. Le BEF n'a pas de remarque à formuler sur le plan formel.

La DEEF n'a pas de commentaire spécifique à faire concernant la stratégie.

La HES-SO n'a pas formulé des commentaires concernant le rapport mis en consultation, qui concerne l'enseignement obligatoire. Pour ce qui est du SFP, la Conférence des directeurs des centres de formation professionnelle (CD-CFP) a été consultée sur le projet en amont, durant la consultation menée à l'interne de l'administration cantonale.

La Chancellerie de l'Etat de Fribourg n'a aucune remarque à formuler.

Plusieurs communes se rallient à la prise de position de l'ACF par écrit, sans renvoyer le formulaire. C'est le cas pour les autorités communales de Cugy, Mont-Vully et Vaulruz.

La Commune de Châtillon fait part des commentaires suivants. Concernant l'intégration des outils numériques dans le processus d'apprentissage, la formation du corps enseignant doit couvrir une utilisation pédagogique respectueuse des pares-feux. Elle rend attentif à l'utilisation des outils numériques par l'élève à la maison au regard de la gratuité de l'école et à la conformité avec le droit à l'image, à la protection de la vie privée, au droit d'auteur lors de l'utilisation et de partage de contenu. Elle demande quels seront les contrôles effectués pour garantir l'application des directives DFAC relatives à l'utilisation d'internet et des technologies numériques. Elle souhaite connaître les mesures de formation juridique dispensées au corps enseignant pour la production des projets pédagogiques et les modalités de sélection des logiciels. Elle s'enquiert également de l'échéance de l'introduction des formations pour le personnel enseignant.

Concernant l'infrastructure, notamment son lien avec le projet pédagogique, elle remarque qu'une estimation du coût pour la mise à niveau des infrastructures informatique pourrait être effectuée. Elle

note que le projet pédagogique conditionne l'infrastructure informatique scolaire. Une cohérence entre le projet pédagogique et l'analyse de la commune semble nécessaire. Le planning présenté ne semble pas prendre en compte l'impact de la charge financière de la mise à niveau de l'infrastructure informatique pour les communes. Finalement, elle souligne que l'expertise, proposée par le canton pour l'évaluation des infrastructures informatiques et facturée aux communes faisant appel à cette offre, n'est pas estimée.

Le Conseil communal de la Commune de Gibloux soutient sur le principe la variante 1. Il émet la remarque suivante : dans l'hypothèse où la variante 2 devait être retenue, toutes les compétences y relatives devraient être transférées aux communes ; cela comprend non seulement la prise en charge des frais afférents à l'achat du matériel, mais également un libre choix des outils informatiques envisagées, sans restriction de la part du canton.

Le Comité Exécutif de l'AGEF manifeste son soutien au projet présenté avec une légère préférence pour la variante 2. Depuis des années, ses représentant-e-s constatent une très forte augmentation de l'utilisation des appareils technologiques dans la vie privée, sur le lieu de travail et à l'école. Ordinateurs, tablettes et autres appareils similaires sont devenus des outils essentiels du quotidien. L'université est un bon exemple de la manière dont l'utilisation des technologies peut aider la communauté universitaire, que ce soit dans le partage de matériel de cours, le transfert d'informations ou l'organisation d'examens. L'utilisation permet aux professeur-e-s de transmettre aux étudiant-e-s le matériel nécessaire pour un apprentissage autonome.

L'association estime que ces plateformes sont donc un endroit idéal pour ces derniers d'avancer à leur rythme et trouver les informations nécessaires pour avancer de manière autonome. Elle estime que ces outils peuvent toujours être améliorés, mais qu'ils démontrent un potentiel d'adaptation non négligeable à plusieurs types d'enseignement. La qualité et la praticité de ces outils ont été observées lors de la mise en place de nouveaux modes d'enseignement pendant la pandémie Covid-19. Même lors du retour de l'enseignement en présentiel, ces modes d'enseignement ont été maintenus, voire adaptés, aux exigences actuelles.

L'AGEF rappelle que la pandémie a en outre mis en évidence de grandes disparités dans la société, que ce soit au niveau socio-économique des individus, mais aussi entre les différentes institutions de l'éducation intra- et intercantonales. Chaque lieu d'apprentissage nécessite des conditions particulières à prendre en considération lors de ce type de planification. Dans ce sens, un système décentralisé, comme celui proposé dans la « variante 2 », répondrait au mieux à la question d'adaptabilité des ressources à chaque institution selon leurs besoins financiers, structurels et pédagogiques. Les outils informatiques sont devenus monnaie courante dans le monde professionnel, à l'instar de Microsoft Office par exemple. De nos jours, il est quasi impossible de trouver des professions qui n'utilisent pas de tels logiciels. L'organisation souligne que ces programmes et sites permettent aussi à beaucoup d'étudiant-e-s, et de jeunes en général, de passer à la vie adulte. Que ce soit pour la gestion des comptes personnels, la rédaction d'un Curriculum Vitae ou d'une lettre de motivation ou encore l'inscription à une école au niveau supérieur, toutes ces situations de la vie sont des exemples pour souligner l'importance d'un programme éducatif qui peut familiariser les jeunes avec ces outils.

Le SSP-Enseignement rappelle en préambule de son retour qu'il est favorable à un enseignement au numérique et par le numérique (hybridation raisonnable et raisonnée). Toutefois, il estime que toute stratégie dans ce sens doit se faire en prenant en considération les besoins des élèves et du corps

enseignant ainsi qu'en ayant une vision pédagogique claire quant à l'utilisation des ordinateurs et des outils pédagogiques numériques.

Lors de son Assemblée générale du 2 juin dernier, le SSP-Enseignement a décidé de s'opposer à cette stratégie en l'état et ne répond donc pas à la consultation via le formulaire de consultation. Il expose plusieurs raisons pour cette opposition.

L'organisation estime qu'améliorer l'éducation numérique peut se faire sans doter chaque élève d'un appareil au CO. Au vu des besoins dans l'enseignement, ce retour estime qu'un montant aussi conséquent mériterait d'être utilisé pour apporter des améliorations sur des sujets prioritaires revendiqués de longue date par les enseignant-e-s, par exemple en baissant les effectifs par classe et en améliorant les mesures d'aide aux élèves.

Selon cette prise de position, la stratégie n'a pas de vision pédagogique préalable. Le concept pédagogique d'école qui sera défini par la direction démontre, selon le SSP, la difficulté, voire une impossibilité, d'anticiper une vision pédagogique générale claire au déploiement de machines au niveau cantonal. Selon ce retour, malgré le constat de l'évaluation sur le développement durable, le rapport ne propose rien pour la récupération / réutilisation du matériel et sur la gestion de ces déchets, ce qui irait à l'encontre du Plan Climat Cantonal 2021-2026 et des objectifs fixés pour 2030 et 2050.

Concernant la santé des élèves, l'organisation déplore que la stratégie ne présente pas des réflexions sur les risques liés à l'usage des écrans chez les élèves. Le SSP a sollicité REPER à ce sujet et retient entre-autres les problèmes de consommation abusive des écrans, une diminution du bien-être et de la motivation, les problèmes d'ergonomie et l'électrosensibilité. Il appelle à la prudence et estime qu'une réflexion sur la protection des données devrait faire partie de la stratégie.

En conclusion, le SSP-Enseignement informe qu'il a fait part au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de sa demande au Conseil d'Etat de retirer sa stratégie et d'en élaborer une nouvelle en prenant en compte les aspects pédagogiques, sanitaires et écologiques. Il souhaite également que le Grand Conseil revienne sur sa décision d'imposer un ordinateur par élève au CO.

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) n'a aucune remarque à formuler concernant la transparence ou la médiation administrative.

Sous l'angle de la protection des données elle relève toutefois que la Loi sur la protection des données (LPrD) est applicable tant aux organes cantonaux qu'aux organes communaux, y compris les écoles (art.2 al. 1 let. a LPrD). Tout traitement de données effectué par un organe public se doit de respecter les principes relatifs à la protection des données - à savoir notamment l'existence d'une base légale (art.4 LPrD), la finalité (art. 5 LPrD), la proportionnalité (art. 6 LPrD) et l'exactitude des données (art.7 LPrD). Lorsque des données sensibles (art. 3 al. I let. c LPrD) sont traitées, l'organe public a un devoir de diligence accru (art. 8 LPrD) et doit adapter les mesures de protection au risque accru d'atteinte que comporte le traitement de telles données. Une évaluation des risques préside à la définition de ces mesures (art. 8 ss Règlement sur la sécurité des données personnelles, RSD ; 17.15).

L'autorité rappelle que dans le cadre scolaire, des données personnelles, voire sensibles, sont traitées. Ces données peuvent être communiquées au moyen d'outils informatiques. Le respect du principe de la légalité appelle des ajouts à cet effet. Il importe d'adapter la loi et le rapport mis en consultation aux exigences de la protection des données. En matière de responsabilité, l'article 17 alinéa 1 LPrD déclare que tout organe public qui traite des données personnelles est responsable de la protection des

données. L'organe public garantit la sécurité des données personnelles et prend les mesures organisationnelles et techniques appropriées contre tout traitement non autorisé des données (art. 22 LPrD et RSD).

L'école doit garantir la sécurité des données par des mesures appropriées. Le projet doit ainsi établir la répartition des responsabilités : protection des données et sécurité de l'information, notamment pour le choix des applications et logiciels et leur mise en conformité. La question des responsabilités se révèle importante en cas de cyberattaque.

La Commission est d'avis que la variante 1 présente une meilleure sécurité informatique des équipements, car elle relève de la responsabilité du Canton. Le Canton semble mieux à même de garantir cette sécurité et d'en assurer son suivi puisqu'il dispose des compétences en la matière, notamment au travers du Centre de compétence Fritic et du SITel. Elle rappelle que la sécurité de l'infrastructure est à la charge des communes et la DFAC doit définir les standards minimaux obligatoires de cette infrastructure.

Concernant les applications et logiciels, l'ATPrDM demande à ce que le rapport mentionne les types d'application pouvant être utilisés et dans quel but. La Commission constate que les questions liées à la propriété intellectuelle ne sont pas abordées, bien qu'elles revêtent une nouvelle dimension avec l'utilisation d'outils informatiques. La Commission salue la mention qu'un concept de sûreté de l'information et protection des données (concept SIPD) et souhaite qu'il lui soit transmis pour un contrôle de conformité. Elle rappelle que les rôles doivent être établis afin de limiter les accès aux données nécessaires pour chaque catégorie d'utilisateur.

Finalement, la Commission se dit satisfaite que le Plan d'études romand (PER) vise désormais « le développement de bonnes pratiques, dans une perspective de prévention liée aux usages des outils numériques », notamment en lien avec la protection de la sphère privée et une « sensibilisation aux enjeux de la collecte et l'exploitation des données personnelles et des traces numériques ». Le Lehrplan 21 comporte des indications similaires. La Commission est d'avis que la sensibilisation des élèves devrait être mentionnée dans la stratégie d'éducation numérique cantonale. La sensibilisation des enseignant-e-s est tout aussi importante. La préposée à la protection des données est d'ailleurs intervenue dans le cadre d'un module CAS EdNum à l'intention des enseignant-e-s. Au vu de l'importance de ce genre d'intervention pour sensibiliser les enseignant-e-s à la sécurité et à la protection des données, la Commission trouverait opportun d'élargir cette formation à tous les actrices et acteurs (directions d'établissement, collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, formateurs et formatrices des instituts de formation et autres parties prenantes du système éducatif fribourgeois).

La Conférence des préfets a examiné avec intérêt la documentation transmise. Elle informe qu'elle n'a pas de remarque particulière à formuler.

L'Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC) n'a aucune remarque à formuler sur le projet de loi pour ce qui est des aspects pratiques d'application de ces dispositions légales.

L'Union suisse des professionnels de l'immobilier a pris connaissance avec intérêt de la mise en consultation de la Stratégie EdNum et, après examen, n'a pas de remarque particulière à formuler.

4. Réponses à la consultation par questionnaire

4.1. Question relative à la situation actuelle (chapitre 1) - Est-ce que la situation actuelle présenté au chapitre 1 vous semble complète et pertinente ?

4.1.1. Définition du matériel scolaire

L'Association des communes fribourgeoises ACF, soutenue par plusieurs communes, rappelle que la définition du matériel scolaire a fait l'objet de nombreuses discussions lors de l'élaboration de la loi scolaire. Actuellement, la loi scolaire attribue les équipements informatiques des élèves (ordinateurs, tablettes et accessoires) en tant que matériel scolaire, ainsi à la charge des communes.

L'ACF souligne que l'acceptation de la Mo 2019-GC-139 des députés Urs Perler et Daniel Bürdel redéfinit l'équipement informatique comme étant à la charge de l'Etat, à l'instar de moyens d'enseignements et des fournitures scolaires. Les motionnaires demandaient en effet la modification de l'article 71 alinéa 2 de la loi scolaire afin d'ajouter l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation dans les frais assumés par l'Etat. Plusieurs entités consultées demandent que cet aspect soit mieux mis en avant dans le rapport sur la Stratégie EdNum.

4.1.2. Clarification du contexte – enjeux et impératifs à l'origine de la Stratégie EdNum

La consultation a démontré qu'il persistait une certaine confusion sur les multiples enjeux et obligations à l'origine du développement d'une stratégie d'éducation numérique cantonale pour la scolarité obligatoire. A ce titre, l'AMCOFF rappelle que la stratégie n'est pas une réflexion cantonale anticipée par la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). Il s'agit au contraire d'une réponse à des obligations externes, plus précisément à la volonté du Grand conseil par l'acceptation de la Mo 2019-GC-139 ainsi qu'à l'obligation de mettre en œuvre les plans d'études en vigueur. La description du contexte ne semble pas avoir permis une clarification suffisante de ces impératifs, au vu de certains commentaires.

L'évolution rapide de la technologie fait partie des enjeux nécessitant une adaptation de l'approche actuelle du numérique à l'école dans le canton de Fribourg. L'UPCF rappelle ainsi que l'évolution technologique de ces dernières années a pour conséquence que des adaptations de la stratégie de formation doivent être introduites au niveau de l'école obligatoire et que les élèves doivent être équipés rapidement. L'organisation estime cette adaptation comme une condition préalable à une préparation optimale des élèves au monde professionnel.

Actuellement, l'intégration des enseignements relatifs aux Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication (MITIC) est définie dans le Concept MITIC pour lequel une mise à jour est nécessaire. Le parti des Vert.e.s estime qu'un bilan de ce concept devrait figurer dans le contexte de la Stratégie EdNum afin d'expliquer les raisons de cette nécessité d'adaptation.

En outre, la Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP|PH FR) estime que de traiter de la prise en charge de l'équipement et discuter du développement des axes stratégiques de l'éducation numérique sont deux choses séparées. Pour cette institution, la réponse à la motion parlementaire est bel et bien abordée dans la Stratégie EdNum, mais cette prise en compte se fait au détriment d'une stratégie d'éducation numérique claire.

L'Université de Fribourg (UNIFR) rapporte que la description de la Stratégie EdNum met particulièrement l'accent sur l'équipement des écoles, des élèves et des enseignant-e-s en appareils

électroniques, mais néglige de mentionner l'importance de la formation des enseignant-e-s visant à promouvoir les compétences numériques et pédagogiques des enseignant-e-s. UNIFR souligne que la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie EdNum dépend des qualifications du corps enseignant, acquises par la formation initiale et continue. Le manque d'insistance sur la formation des enseignant- e-s est partagé par d'autres avis.

Schule & Eltrenhaus Kanton Freiburg regrette que la description du contexte de la Stratégie EdNum ne mentionne pas la période d'enseignement à distance imposée par la pandémie de Covid-19. Ils rappellent que cette situation a nécessité une numérisation de l'éducation rapide, importante et sans planification préalable. La question de l'équipement informatique était alors presque entièrement laissée aux parents. Ceux-ci devaient fournir à leurs enfants des appareils et des logiciels informatiques, mais également assurer le support technique et pédagogique. Cette situation et les problèmes liés ont montré que la numérisation de l'enseignement ne peut réussir que si le matériel est mis à disposition par l'école, respectivement l'Etat, et que la responsabilité n'en incombe pas aux parents. Ainsi, tous les élèves bénéficient des mêmes chances et conditions techniques.

La commune de Cottens se demande pourquoi l'introduction d'une nouveauté, ici l'éducation numérique, ne se fait pas de la même manière dans les deux parties du canton.

4.1.3. Justification pédagogique

Plusieurs retours regrettent que les nombreuses études scientifiques portant sur l'introduction du numérique à l'école ne figurent pas dans le rapport. Certains estiment que ces recherches n'ont pas été prises en compte pour l'élaboration de la stratégie et remettent ainsi en question la justification pédagogique de l'éducation numérique. Parmi ces retours, les Grands-Parents pour le Climat Fribourg souhaiteraient voir figurer et analyser dans le rapport de la Stratégie EdNum les enseignements et recommandations tirés des expériences existantes dans ce domaine ainsi que les recherches scientifiques menées sur la question du numérique à l'école.

Les études citées dans les retours se penchent principalement sur les risques de la numérisation de l'éducation pour la qualité des apprentissages et sur ceux pour la santé des élèves avec une exposition aux écrans prolongées dans le cadre des loisirs. Concernant la santé des élèves, quelques retours font référence à l'ouvrage « La fabrique du crétin digital » (Editions Seuil, 2019).

4.1.4. Développement durable

Plusieurs retours, dont les organisations pour le climat Grand Parents du climat, Parents pour le climat Fribourg et XR-Fribourg, déplorent que les enjeux écologiques du numérique ne figurent pas dans le descriptif de la situation actuelle de la Stratégie EdNum. Le Service de l'environnement estime qu'il manque la mention des émissions de gaz à effet de serre induites par le numérique ainsi que celle de la problématique des déchets des équipements informatiques.

Le parti Les Vert.e.s, fait également le même constat. Il rappelle que, selon la constitution (art. 3), la durabilité fait partie des buts de l'Etat et devrait ainsi représenter un principe directeur pour la Stratégie EdNum. Dans ce sens, le contexte présenté dans le rapport devrait intégrer les instruments cantonaux en termes de développement durable, dans lequel la stratégie s'inscrit. Ces instruments sont notamment la Stratégie développement durable cantonale et le Plan Climat cantonal.

Plusieurs retours concernant la durabilité souhaitent également que la Stratégie EdNum fasse le lien avec l'éducation au développement durable EDD.

4.2. Questions relatives aux variantes de mise en œuvre de la stratégie (chapitre 2) - Est-ce que les deux variantes présentées au chapitre 2 vous semblent complètes et pertinentes ?

4.2.1. Disparités au sein du canton en termes d'équipement et d'infrastructures informatique

Plusieurs retours, comme celui de la commune de Cottens, rappellent qu'il existe de grandes disparités entre les écoles du canton, en termes de dotation existante en équipement informatique (ordinateurs, tablettes, accessoires, etc.) mais également d'infrastructures scolaires (connexion et périphérique, équipement fixe, etc.).

En ce qui concerne le niveau d'équipement, il existe d'une part une divergence entre les niveaux scolaires (primaire vs secondaire 1) et d'autre part une différence entre les régions linguistiques. Si les écoles du secondaire 1 sont aujourd'hui pour la plupart bien dotées en matériel informatique, a contrario les écoles primaires sont peu et encore mal équipées. Les différences régionales découlent principalement de l'introduction du Lehrplan 21 qui intégrait déjà un volet d'éducation numérique. Les régions germanophones ont ainsi généralement un niveau d'équipement plus important que les régions francophones. Finalement, un autre facteur évoqué par le parti Le Centre Fribourg est celui des disparités dues aux attraits pour le numérique plus ou moins importants selon les porteurs de projet. Ces disparités doivent être prises en compte par la stratégie cantonale.

Au regard de ce qui précède, de nombreux retours demandent que l'expérience des régions ou des communes déjà équipées soit prise en compte par la stratégie cantonale, peu importe la variante choisie. Pour le parti Les Verte-e-s, une approche participative et des échanges entre les écoles de bonnes pratiques et de projets innovateurs sont nécessaires afin d'inscrire le projet dans la durée et au bénéfice du plus grand nombre. De même, une régionalisation et une mutualisation des compétences entre établissements ou entre cercles scolaires devraient être envisagées.

En ce qui concerne l'infrastructure scolaire (connexion et périphérique) qui demeure à la charge des communes, la Ville de Fribourg fait remarquer qu'il subsistera indéniablement un flou et une disparité entre les différentes autorités communales du canton. Ceci principalement en raison de la marge d'interprétation des recommandations cantonales, du rythme auquel celles-ci seront suivies ainsi que de la prise en compte des règles et procédures financières respectives.

4.2.2. Mise en œuvre des variantes

L'organisation Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg demande qu'un délai concret pour la mise en œuvre par les communes soit défini.

L'ACF relève que les problématiques évoquées dans le chapitre de présentation des variantes (propriété, financement, etc.) dans le cadre de la Stratégie EdNum ne doit pas se reporter sur la répartition du financement du DETTEC. Ceci en raison des délais, que ce soit en lien avec la Loi scolaire ou avec la Loi sur la pédagogie spécialisée. Cependant, il faudra rester cohérent avec les postes à équivalent plein temps (EPT) nouvellement à charge des communes et qui font partie du personnel scolaire.

En outre, la Ville de Fribourg demande que le personnel technologique cantonal qui sera à même d'accompagner les communes intervienne dans des bâtiments communaux et sur l'infrastructure communale. Les règles ainsi que les rôles respectifs devront être bien définis tout en considérant les impératifs de chacun (canton-communes). Par ailleurs, pour la mise en œuvre de la variante 1, elle

demande également quelles seront les perspectives pour le personnel technique des communes et associations de commune et si leur contrat pourrait être repris.

L'Association du CO de la Sarine-Campagne et Haut-Lac français (Cosahl) souhaite que l'Etat fournisse également le matériel pour que le personnel communal (secrétariat des écoles) puisse effectuer son travail au service de l'Etat.

Les conférences des directions du SEnOF estiment que, dans la variante 2, il n'est pas clair si la subvention est versée à la commune (comme indiqué en début de 1er paragraphe) ou à l'école (comme indiqué en dernière phrase du deuxième paragraphe).

4.2.3. Avantages et inconvénients des variantes présentées

La présentation des variantes a suscité de nombreuses remarques se rejoignant.

Les conférences du SEnOF estiment que les variantes présentées soulèvent des questions techniques et des incertitudes concernant la mise en œuvre. Par exemple, dans la variante 1, comment l'Etat envisage-t-il de prendre en compte les spécificités liées aux établissements et notamment tout ce qui a déjà été déployé jusqu'à présent, que ce soit en termes de matériel ou de contenus (logiciels, etc.). Est-il prévu de travailler par serveur, par exemple par bassin de CO, afin de permettre un déploiement à large échelle ? Dans la variante 2, des disparités entre les communes pourraient persister et des questions se posent concernant la gestion lorsqu'il y a plusieurs communes au sein d'un même cercle scolaire. Dans les deux variantes, que signifie exactement gérer l'informatique à distance ?

Selon plusieurs entités, la variante 1 présente l'avantage d'une gestion étatique permettant de diminuer les disparités. Dans ce sens, l'organisation REPER privilégie cette variante qui a l'avantage de proposer une gestion centralisée des achats et du support technique plus favorable à l'égalité des chances. L'acquisition de matériel informatique en très grande quantité par l'Etat permettrait d'ailleurs l'obtention de conditions intéressantes pour tous les partenaires.

Cependant, la variante 1 présente également plusieurs défauts selon les répondants. Sa gestion centralisée diminue l'autonomie des autorités communales et nécessite la mise en place d'un lourd appareil administratif. Son introduction pourrait péjorer les écoles qui sont déjà avancées avec le numérique avec un risque de nivellement des équipements. Une centralisation forcée a pour conséquence un système rigide qui ne prend pas suffisamment en compte les demandes régionales. Une uniformisation provoquerait de grands chamboulements et ne respecterait pas les besoins de chacun, comme le mentionne des Associations des Parents Fribourg (FAPEF). Selon le parti Les Vert-e-s, l'avantage de l'égalité des chances de cette variante reste limité, tant les réalités dans les écoles peuvent être différentes.

Selon plusieurs retours, la variante 2 présente l'avantage d'une plus grande flexibilité et laisse plus de place aux particularités de chaque école. Le principe de subventionnement laisse l'autonomie aux communes et favorise la liberté de choix des fournisseurs. Elle prend en compte les concepts déjà en place, notamment dans les communes de la partie germanophone du canton. Pour rappel, celles-ci ont pour la plupart développé leur propre concept d'équipement informatique des élèves en raison de la mise en œuvre du Lehrplan 21.

Cependant, la variante 2 ne permet pas de bénéficier d'avantage concurrentiel pour achat en grande quantité. Le parti PLR Fribourg considère ainsi que les petites communes peuvent être prétéritées ici car la professionnalisation d'un service est plus aisée pour une commune dès une certaine taille que

pour une petite commune. Un soutien du canton lors de l'acquisition de matériel dans cette variante décentralisée serait nécessaire pour répondre aux exigences des marchés publics selon Le Centre Gauche-PCS Fribourg. Elle fait également peser un risque plus important de renforcer des inégalités en termes d'équipement informatique et nécessitera des contrôles afin que chaque commune propose du matériel suffisant à chaque élève pour éviter une inégalité de traitement. Cette variante ajoute une charge de travail importante aux directions d'école.

En outre, la Ville de Fribourg demande de clarifier la définition du personnel administratif cantonal. Selon leur compréhension, cette définition comprend le personnel des directions d'école primaires et secondaires, soit les directeurs-trices et adjoint-e-s. Elle souhaite que le personnel administratif communal, c'est-à-dire les collaborateurs-trices administratifs entièrement financés par les communes, soit également considéré dans la réflexion. Cet élément est à considérer dans l'équipement, la sécurité, l'infrastructure, l'inventaire, etc. Selon cette réponse, cette prise en compte de l'organisation de l'équipement informatique du personnel administratif communal manque dans les deux variantes présentées.

4.2.4. Choix des variantes

Une préférence entre les deux variantes en consultation n'a pas pu être déterminée par la consultation. Le fait que les variantes soient présentées dans le rapport comme mutuellement exclusives est remis en question par plusieurs répondants, dont l'association de communes du cycle d'orientation de la Singine (OS Sense). De nombreux retours, dont le parti Le Centre Fribourg et le parti PLR Fribourg, demandent au canton de laisser la possibilité aux autorités communales de choisir entre ces deux variantes lors de la mise en œuvre. L'ACF part du principe que ce choix sera possible.

Dans le même ordre d'idées, une partie des répondants et répondantes, à l'instar de l'Association des directeurs des Cycles d'orientation, demandent le développement d'une troisième variante. Certains proposent d'ajouter à la variante 2 la possibilité pour la commune d'acquérir le matériel informatique auprès de l'Etat afin de bénéficier des rabais obtenus pour des achats en grande quantité.

4.2.5. Elaboration d'un Concept pédagogique d'école

Certains retours s'inquiètent de la charge importante pour les directions d'écoles lors de la mise en place d'un concept pédagogique spécifique à chaque école. Un soutien du canton devrait être apporté en particulier aux écoles primaires.

Les contours de ce projet pédagogique ne sont pas clairs pour certains retours. Pour les conférences du SEnOF, la notion de projet pédagogique utilisée dans les deux variantes devrait être clarifiée et ne doit pas entrer en conflit avec le contenu défini par le plan d'études romand (PER). En outre, il conviendrait de préciser de quoi il s'agit et qui sont les actrices et acteurs responsables de la création du projet pédagogique.

Plus globalement, le parti Les Vert-e-s estime qu'une réflexion sur la durabilité pour le choix du matériel devrait être incluse au concept pédagogique mis en place par les écoles. Ce dernier souhaiterait qu'un outil d'analyse des impacts environnementaux liés à l'achat d'équipement informatique soit mis à disposition des écoles lors de son établissement. Cette solution permettrait de parer aux possibles effets rebonds et effets d'aubaine. Cet outil pourrait également être utilisé dans la perspective de l'éducation au développement durable (EDD) afin de faire prendre conscience, aux élèves, au personnel enseignant ainsi qu'au personnel administratif et de direction, des enjeux du numérique.

4.2.6. Prise en compte de l'impact environnemental

Plusieurs retours, comme celui du groupe PS du Grand Conseil, soulignent l'importance de prévoir une reprise de l'équipement informatique existant pour chacune des variantes. Dans ce sens, Les Vert-e-s Fribourg regrettent l'absence, sur le plan environnemental et de gestion des ressources, d'une analyse des effets d'aubaine avec risque de suréquipement, ou des effets rebond, avec le risque d'acheter du matériel neuf alors que l'ancien est encore fonctionnel. En outre, plusieurs communes demandent si les variantes proposées dans la Stratégie EdNum offrent une marge de manœuvre aux autorités communales d'acquérir plus d'équipement informatique que les quantités déterminées par le canton.

Le Service de l'environnement (SEn) recommande que le choix du matériel soit lié à une charte garantissant la prise en compte des enjeux climatiques (émissions de gaz à effets de serre).

4.3. Questions relatives au cadre de référence de la stratégie Education numérique (chapitre 3) - Est-ce que le cadre de référence dans sa globalité vous semble complet et pertinent ?

4.3.1. Commentaires généraux

L'ACF et de nombreuses communes rappellent que la gestion du changement au niveau du personnel enseignant représente un défi majeur. Elles relèvent que la stratégie cantonale présentée en consultation a bien cerné cet aspect. Dans la même idée, plusieurs communes insistent sur l'importance de l'implication et la formation du personnel enseignant pour la réussite de cette stratégie.

Les Vert-e-s estiment que les trois domaines de développement sont pertinents mais une analyse des risques et opportunités liés à chacun des domaines devrait être instaurée pour mettre en évidence certains freins ou facteurs favorables.

4.3.2. Prise en compte de l'impact environnemental

Comme mentionné à plusieurs reprises lors de la consultation, les retours estiment que l'impact environnemental n'est pas suffisamment pris en compte dans la Stratégie EdNum et devrait figurer plus largement dans le rapport explicatif.

En particulier, le SEn regrette que le cadre de référence ne mentionne pas les principes du développement durable, ni la prise en compte des enjeux climatiques. Le service note également que certains choix organisationnels ne soutiennent pas la sobriété énergétique ou la limitation des déchets, sous-tendu par la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg. L'ajout d'une référence à ces exigences étatiques environnementales est également demandé par d'autres retours.

Pour les Grands-Parents pour le climat, l'inscription de la numérisation dans une perspective éco- responsable se doit d'intégrer d'autres responsabilités telles que le choix des matériaux, leur gestion durable, leur recyclage et leur destruction propre. Ils demandent que la politique d'achat de la Stratégie EdNum prenne en compte ces éléments.

Les retours ont montré que le passage « La présente stratégie vise à soutenir l'école dans sa mission principale définie dans la loi sur la scolarité obligatoire LS du 9 septembre 2014 (RSF 411.0.1) ainsi que dans les plans d'études. Il est notamment stipulé que l'école doit préparer les élèves à devenir des citoyens et des citoyennes responsables du 21^{e} siècle. Elle doit leur offrir une éducation en vue

du développement durable. » prêtait à confusion. En effet, plusieurs répondants ont compris que la Stratégie EdNum devait offrir une éducation en vue du développement durable (EDD). Pour les retours du SEnOF, la mention de ce passage n'est pas judicieuse. Cette référence est également remise en question par plusieurs répondants, dont l'ACSM. Le Groupe PS du Grand Conseil fait remarquer que le rapport évoque « l'éducation en vue du développement durable » dans ce chapitre uniquement, mais ne le mentionne plus par la suite.

Les Vert-e-s se basent sur ce passage afin de demander que le cadre de référence articule l'éducation numérique avec l'EDD. Ce renforcement commun entre numérique et durabilité devrait constituer un axe beaucoup plus fort du cadre de référence.

XR-Fribourg souligne que le projet tel que présenté n'inclut pas la notion d'urgence climatique. L'impact écologique d'un équipement numérique massif à l'école ne tient ainsi pas compte de la réduction indispensable de la consommation énergétique, des émissions de gaz à effet de serre, de la question de l'épuisement des ressources. En outre, l'organisation demande si le bilan carbone de la Stratégie EdNum a été évalué.

4.3.3. Dotation en matériel scolaire

La dotation en équipement informatique par niveau scolaire a soulevé plusieurs critiques. Celles-ci s'opposent à l'introduction des équipements informatiques (tablettes ou ordinateurs) dans les écoles dès la 1H. Les craintes invoquées sont principalement les risques pour la santé, notamment les recommandations de l'IRDP en matière d'exposition aux écrans, le manque de pertinence pédagogique ainsi que l'impact environnemental.

La pertinence de la dotation d'un ordinateur par élève au Cycle d'orientation exigée par la Mo Perler / Bürdel 2019-GC-239 est également remise en question par plusieurs retours, comme celui du SPSS ou de la FAPEF. Pour l'AMCOFF, un équipement adéquat, déjà présent ou à améliorer, comme des salles avec ordinateurs ou des chariots de portables, conviendrait aussi.

4.3.4. Sécurité et prévention

La Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) demande que la formation des élèves à la sécurité numérique soit spécifiquement mentionnée dans le rapport de la Stratégie EdNum. En effet, l'être humain constitue encore le maillon faible en matière de sécurité numérique et de vulnérabilité à la cybercriminalité. La connaissance et la formation des jeunes aux bonnes pratiques en la matière devraient ainsi être renforcées dans le cadre de la scolarité obligatoire.

Dans le même ordre d'idée l'organisation REPER fait remarquer que l'éducation numérique doit comprendre un volet de prévention sur les dangers et les dérives du numérique comme l'hyperconnectivité, le cyberharcèlement, le sexting, etc. L'organisation estime que cet aspect est fortement sous-estimé dans la Stratégie EdNum mise en consultation.

Les retours des conférences du SEnOF font remarquer que le volet « prévention et intervention » du concept MITIC 2017-2021 n'est pas présent dans le rapport. Il ne se retrouve que partiellement dans les valeurs.

4.3.5. Concept pédagogique individualisé

Selon plusieurs retours, dont celui du PLR Fribourg, la création d'un concept pédagogique pour l'éducation numérique pour chaque école n'est pas claire et ne semble pas réalisable facilement. Cette

tâche doit être planifiée et conçue par le canton dans les différents établissements scolaires, éventuellement grâce à un groupe de travail formé de personnes du terrain et des personnes formées à l'éducation numérique.

4.3.6. Utilisation des outils numériques au domicile des élèves

Schule & Elternhaus souhaite rappeler que les élèves étudient également leurs cours à la maison, pour les devoirs, les apprentissages ou encore comme lors de la situation exceptionnelle d'enseignement à distance provoquée par la pandémie de Covid-19. Dès lors, les conséquences de la Stratégie EdNum sur les parents et les familles devraient être abordées dans le document, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les problématiques liées concernent notamment les conditions de poursuite des apprentissages numériques au domicile des élèves (devoirs, école à distance, etc.), l'intégration des appareils privés en classe (ex. smartphone des élèves), l'utilisations des équipements informatiques individuels fournis par l'école en-dehors du cadre scolaire, la limitation du temps d'écran privé, les responsabilités en cas de perte, dégât ou vol en-dehors du cadre scolaire.

Dans le même sens, Les Vert-e-s Fribourg regrettent que le cadre de référence ne considère pas les approches participatives et intégratives dans laquelle les élèves et les parents et l'entourage ont un rôle central à jouer pour la mise en œuvre de cette stratégie.

Le SPFF se pose également la question de l'utilisation du matériel pour les élèves, plus particulièrement pour les élèves en situation de handicap ou souffrant de troubles d'apprentissages. Il demande si les mesures de compensation sous forme de MTA (moyens techniques auxiliaires) seront prévues dans l'équipement de l'école et, le cas échéant, sera propriété de l'école. La question du changement de classe est également posée, à savoir si l'élève bénéficiant de ces mesures d'aides doit changer de matériel dans cette situation. Il demande également si le financement par l'AI actuel restera possible pour ces élèves.

4.3.7. Pertinence de l'éducation par le numérique

Parents pour le climat Fribourg indique que la description du cadre de référence ne distingue pas suffisamment l'éducation au numérique de l'éducation par le numérique. Ils estiment que l'éducation au numérique est essentielle dans le monde actuel, mais rejettent la pertinence de l'éducation par le numérique qui n'est selon eux pas encore démontrée. Ils se réfèrent aux résultats de plusieurs études mesurant les performances scolaires des élèves en fonction de l'utilisation de technologie de l'information et de la communication (Bryant et coll. New Global Data Reveal Education Technology's Impact on Learning, McKinsey Company, 2020 ; Consortium pisa.ch. Pisa 2018 : Les élèves de Suisse en comparaison internationale, Berne et Genève, 2019 ; OCDE. Pisa 2018 : Insights and Interpretations, Paris, 2019 ; Numérique à l'école : la digitalisation de l'économie impose sa loi aux enfants, LaRevueDurable n°66, été-automne 2021, pp. 62-68). L'introduction de l'éducation numérique dans les écoles fribourgeoises est, selon ce retour, prématurée.

L'UNIFR pour sa part indique que la description du cadre de référence est une bonne base générale. Elle regrette toutefois que la partie sur le développement de l'enseignement se limite au concept pédagogique de l'école, aux outils d'enseignement numériques et aux compétences professionnelles. Les résultats des recherches actuelles montrent qu'en plus des compétences techniques, ce sont les compétences pédagogiques et didactiques qui permettent aux enseignant-e-s d'utiliser les outils pédagogiques numériques de manière efficace dans leurs cours. Elle signale en outre que les approches centrées sur la technologie en matière d'éducation numérique ne se sont pas révélées

fructueuses jusqu'à présent. Les approches centrées sur l'apprenant-e ont un potentiel plus élevé pour le développement des compétences numériques, car l'accent est mis sur la manière dont les outils numériques peuvent encourager et soutenir les processus d'apprentissage et les motivations spécifiques des élèves.

Dans le même sens, la HEP|FR rappelle que l'exploitation du potentiel du numérique nécessite un calibrage spécifique qui s'adapte au contexte scolaire. Ce retour cite notamment le rapport Volland (Educa, 2021) qui invite à bien associer l'intérêt des technologies à leurs usages judicieux, et qui confirme que : "Des enquêtes sur l'efficacité des ressources d'apprentissage numériques proviennent presque exclusivement de pays asiatiques ou anglo-saxons. Dès lors qu'on ignore, pour l'essentiel, dans quelle mesure ces informations sont valides et peuvent s'appliquer mutatis mutandis à d'autres systèmes éducatifs, il n'est guère possible de formuler des assertions sur des liens de cause à effet entre l'utilisation de ressources numériques d'enseignement et d'apprentissage et les performances scolaires d'élèves dans le système éducatif suisse."

4.4. Valeurs de l'école - Est-ce que les valeurs de l'école vous semblent complètes et pertinentes ?

4.4.1. Commentaires généraux

L'ACF, soutenue par de nombreuses communes, souligne que la gestion du changement au niveau du personnel enseignant sera un défi majeur pour la réussite de la stratégie. Elle estime que ce point a bien été cerné dans le rapport. Les retours lors de la consultation ont également souligné l'importance du renforcement des compétences des enseignant-e-s au numérique.

Les conférences du SEnOF font remarquer que le terme de « valeur de l'école » est problématique et n'est pas en adéquation avec les bases légales qui parlent de « buts » de l'école.

4.4.2. Intégration des valeurs de l'école dans la Stratégie EdNum

La consultation a révélé une confusion sur ce chapitre visant à signifier que la Stratégie EdNum met les valeurs de l'école au centre de son cadre de référence. Plusieurs répondants ont compris à tort que l'éducation numérique était considérée comme une valeur de l'école.

Pour Les Vert-e-s, les valeurs de l'école ne doivent pas seulement accompagner les réflexions sur l'intégration du numérique, elles doivent être placées comme des conditions-cadres et être opérationnalisées par la stratégie. Dans ce sens, la relation entre les observations et tendances concernant la numérisation et les valeurs de l'école devrait être développée, afin de mettre en évidence des enjeux voire des tensions entre les évolutions numériques et le monde scolaire.

REPER souhaite savoir comment sera mesuré la prise en compte des valeurs de l'école dans les réflexions autour de l'intégration d'outils numériques dans le cadre scolaire.

La consultation a révélé les craintes de certain-e-s que la Stratégie EdNum ne soit pas en accord avec les valeurs de l'école.

4.4.3. Enumération des valeurs de l'école

Le SEn note que figure comme valeur de l'école le sens des responsabilités vis-à-vis de l'environnement et des générations futures. Ces valeurs appellent à une prise en compte concrète de cet élément dans la stratégie, nécessitant en premier lieu l'exemplarité de l'école. Dans le même sens,

plusieurs retours regrettent que la question du développement durable mentionnée en page 7 du rapport mis en consultation, n'apparaisse pas ici.

Pour l'UNIFR, concernant les valeurs liées à la responsabilité, l'utilisation responsable des médias (cf. cyberbullying, fake news, anonymat numérique) joue un rôle important en ce qui concerne le changement numérique. L'enseignement des valeurs devrait donc inclure le développement des attitudes individuelles en ce qui concerne les valeurs sociales, éthiques et morales dans le contexte de l'utilisation des médias numériques.

La Conférence des Directions des écoles du secondaire 2 (CODESS) propose de compléter l'affirmation que l'école joue un rôle primordial pour permettre aux jeunes de s'approprier les différentes compétences attendues dans le monde du travail et dans celui des études.

Les Vert-e-s estiment que l'autonomie et le développement des potentialités des élèves sont des valeurs primordiales à prendre en compte dans la stratégie, par exemple en associant les élèves à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie.

Cette partie sur les valeurs de l'école est jugée comme étant importante par le SPFF, car l'intégration des outils numériques doit toujours se faire au bénéfice des élèves.

Pour l'UNIFR, les valeurs de l'école semblent incomplètes. REPER souhaite que le rapport indique également que l'établissement veille à créer un environnement favorable à la santé.

4.4.4. Limites du rôle facilitateur des outils numériques

Plusieurs retours mettent en doute le rôle de facilitateurs des outils numériques afin d'exercer les compétences de collaboration, de communication, de créativité et d'esprit critique. Ils rappellent que différents outils analogiques permettent de parvenir au même but et parfois plus efficacement. De plus, bien que le numérique puisse effectivement être un moyen d'atteindre certains objectifs définis, ce moyen peut aussi être un frein aux apprentissages. Un usage à mauvais escient de ces outils numériques peut en effet avoir pour conséquence un résultat contraire à celui escompté. Plusieurs études montrent d'ailleurs que l'intégration d'outils informatiques peut parfois avoir un effet négatif sur les apprentissages comme le rappellent XR-Fribourg et Parents pour le climat Fribourg. La période d'enseignement à distance durant la pandémie de Covid-19 a également révélé les limites de l'utilisation du numérique dans la pratique de l'enseignement.

La FAPEF rappelle également que le numérique peut être intégré à l'école sans l'utilisation d'outils numériques.

La Ville de Fribourg souligne l'importance de la sécurité et ainsi d'initier les élèves à la science informatique pour une bonne maîtrise des outils numériques.

Certains répondants craignent que l'aspect technique prenne trop de place par rapport aux autres valeurs de l'école. La HEP demande ainsi d'éviter de partir du principe que le numérique est hiérarchiquement supérieur aux savoir-faire, aux connaissances, à l'acquisition de compétences et à leur organisation.

4.4.5. Compétences du 21^{e} siècle

Selon certains retours, l'acquisition des compétences dans le cadre scolaire ne doit pas avoir pour seul but de satisfaire les intérêts du monde professionnel. Pour Les Vert-e-s, les attentes du monde

du travail ne devraient donc pas figurer en tant que valeur, comme le rapport le laisse penser. Selon eux, il s'agit plutôt d'enseigner des compétences qui permettront aux élèves de faire face aux exigences futures d'un monde social à la complexité croissante, soumis, qui plus est, aux défis liés à l'évolution rapide de la technologie. Certains répondants désirent qu'une réflexion soit faite sur la vision souhaitée du monde de demain par le Conseil d'Etat avant de définir les compétences nécessaires pour le futur.

4.4.6. Egalité entre les élèves

La HEP rappelle que l'égalité entre les élèves sur le plan numérique est encore difficile à évaluer. La période d'enseignement à distance due à la pandémie de Covid-19 a notamment démontré une réelle différence dans le capital numérique, c'est-à-dire de connaissances et de culture numérique, que l'école doit donner aux élèves.

4.4.7. Adéquation de l'acquisition d'équipements informatiques et des valeurs de l'école

Plusieurs répondants souhaitent que les équipements informatiques soient en accord avec les valeurs de l'école énumérées au chapitre 3.1. L'UNIFR souligne que l'école publique devra être attentive à l'hégémonie et à la dépendance créées par les grandes entreprises du numérique (GAFAM[1]). Elle souhaite que l'ajout du passage suivant « l'école veille à son indépendance vis-à-vis des grandes entreprises du numérique et sensibilise les élèves aux enjeux financiers, éthiques et écologiques liés à l'usage des technologies. En ce sens, elle promeut l'usage de logiciels libres développés dans des approches éthiques et responsables. ». Les retours de la HEP et des Vert-e-s vont dans le même sens.

4.5. Enseignement-apprentissage - Est-ce que les aspects de l'enseignement-apprentissage vous semblent complets et pertinents ?

Le Groupe PS du Grand Conseil considère que le rôle central du corps enseignant et l'investissement en temps pour la formation, la préparation des cours, etc. ne sont pas suffisamment présents dans le rapport. La formation initiale ne serait pas non plus assez prise en compte dans la Stratégie EdNum. Les institutions de formation du canton devront d'ailleurs être intégrées à la stratégie.

Dans le même sens, REPER relève que la Stratégie EdNum prévoit que la décision de recourir à l'éducation par le numérique ou non pour une matière donnée incombe au jugement de l'enseignant-e. La formation continue devra donc apprendre au corps enseignant à faire ce choix adéquatement. La mise à disposition d'un guide pratique à leur adresse permettrait en plus de faciliter cette décision et éviterait certains recours inappropriés aux écrans.

En référence à la phrase « Chaque école possède une culture qui lui est propre et celle-ci doit pouvoir perdurer », le SPFF rend attentif à la gestion de certains membres du corps enseignant récalcitrants à l'éducation numérique. Chacun devra ainsi s'adapter à cette transition, au risque de créer des différences entre les écoles.

Les Vert-e-s notent que, sur les trois piliers évoqués à la page 10 du rapport, deux peuvent se concevoir sans l'utilisation directe d'outils numériques. Ce constat remet en question selon eux les niveaux d'équipement nécessaires à l'introduction de l'éducation numérique. La commune de Villaz

[1] GAFAM est un acronyme désignant les grandes entreprises américaines actives dans le domaine du numérique, c'est-à-dire, en particulier, Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

remet en question l'utilité et la nécessité de proposer des écrans dès le cycle 1 (1H-2H). Elle estime toutefois nécessaire d'intégrer l'informatique dans le cursus scolaire.

La commune de Villars-sur-Glâne rend attentif à la garantie de l'égalité des chances pour les élèves face à la problématique de l'accessibilité aux ressources hors école.

Le SPFF prend note que les moyens d'enseignement analogiques seront pour certains numérisés et demande à maintenir une bonne qualité de ces documents durant ce processus.

Selon l'ACSM, les plans d'études sont déjà en place et les enseignant-e-s utilisent déjà les moyens numériques dans les cycles d'orientation. Ils estiment que l'organisation actuelle semble convenir et est suffisante. La FAPEF indique que l'utilisation de présentation PowerPoint et l'échange de messages électroniques est déjà pratiquée avec les moyens actuels.

Les conférences du SEnOF remarquent qu'il n'est pas fait mention de la place qu'occupera l'éducation numérique dans la grille horaire actuelle.

L'école primaire de St. Antoni fait remarquer que l'apprentissage en dehors des cours ne peut être exigé que dans le cas d'un équipement « 1:1 ». Au niveau primaire, les outils numériques en dehors des heures d'école ne doivent donc être prévus que de manière complémentaire et/ou volontaire.

4.5.1. Contenus des apprentissages

L'AMCOFF regrette que sur les 3 axes des plans d'études, seul l'enseignement des usages soit favorisé par la Stratégie EdNum. Elle estime que le projet ne couvre ainsi qu'un tiers de l'enseignement numérique.

Les conférences du SEnOF relèvent le besoin de trouver un équilibre entre la disponibilité des outils techniques, leur utilisation et leur lien avec toutes les disciplines. Certaines disciplines n'ont actuellement que peu de moyens numériques à disposition. Par conséquent, il est essentiel que tout nouveau moyen soit présenté au corps enseignant, mis à disposition et facilement accessible.

XR-Fribourg estime que le projet met un accent sur l'éducation au numérique. Cet aspect est pertinent : il répond au rôle de l'école de former les élèves aux enjeux de surconsommation des outils numériques, de les informer à la protection des données et aux risques de manipulation par ces technologies et leurs algorithmes.

Selon les Grands-parents pour le climat Fribourg, les nouvelles disciplines liées à l'introduction du numérique à l'école ne sont pas explicitement mises en évidence. Ils souhaiteraient également que la thématique de l'éducation au développement durable (EDD) soit liée aux réflexions pédagogiques. Pour favoriser l'indépendance de pensée des élèves, futurs citoyen-ne-s, l'éducation aux médias est essentielle et devrait être sous-tendue par la philosophie, et ce dès la 1H.

Les Parents pour le climat Fribourg demandent à clarifier le terme « à bon escient » du chapitre 3.2.1. Le principe de la liberté pédagogique des enseignantes et des enseignants est fondamental, mais ils doivent être formés pour comprendre à quelles conditions « l'utilisation des solutions numériques est utile ou non pour une activité donnée ».

L'association des bibliothèques fribourgeoises estime que la Stratégie EdNum se limite trop à l'enseignement sans prendre en compte la bibliothèque scolaire dans son périmètre comme lieu d'apprentissage continu et autonome. L'accent serait également trop mis sur les seuls outils

numériques et la présentation de l'éducation aux médias est trop succincte. Outre la pensée critique sur les médias et les outils numériques, cette discipline permet de réfléchir à une utilisation créative de ces moyens.

Finalement, l'environnement numérique d'apprentissage est considéré par cette association comme passionnant et important. Cet aspect est toutefois appréhendé de manière trop réductrice. Les élèves doivent avoir accès aux outils numériques non seulement pour acquérir un savoir précis, mais aussi pour essayer, expérimenter, construire et échanger avec d'autres et acquérir ainsi une compétence médiatique et informationnelle globale. La bibliothèque scolaire offre un environnement idéal à cette fin.

Le Centre Fribourg indique que la bonne utilisation des outils informatique nécessite que les élèves maîtrisent la dactylographie et demande si cet apprentissage est prévu dans l'éducation numérique.

La HEP demande à analyser plus en détail les tenants et les aboutissants de l'affirmation suivante « les outils informatiques mis à disposition des élèves de manière réfléchie dans son enseignement, d'une part pour son intérêt pédagogique ou organisationnel ». En outre, elle met en garde sur certains aspects de l'utilisation du modèle SAMR cité dans le rapport et plébiscite l'utilisation de services gratuits basés en Suisse.

Pour l'UNIFR, il est important que les élèves n'acquièrent pas des compétences d'application numérique sous un angle uniquement technologique, mais que la valeur pédagogique et didactique de ces compétences soit prise en compte. Elle estime également que le modèle SAMR doit être utilisé avec précaution et que les concepts pédagogiques qui associent les aspects technologiques aux approches pédagogiques et didactiques sont importants. Dans les exemples cités, ces aspects sont déjà partiellement pris en compte mais ne sont pas encore conceptualisés de manière explicite. Elle souligne que d'un point de vue motivationnel, les outils numériques recèlent un grand potentiel grâce à leurs propriétés d'adaptabilité, de contrôle de l'apprentissage et d'interactivité.

4.5.2. Nécessité de la prévention

Les Vert-e-s estiment que les exemples présentés sont basiques et ne reflètent pas les potentialités d'enseignement plus larges, interactives entre différentes disciplines. Les technologies de l'information et de la communication TIC demandent une approche pédagogique, didactique et organisationnelle très différente de l'enseignement actuel. Le domaine du numérique doit lui-même faire l'objet du projet pédagogique dans une approche d'éducation au numérique réflexive et critique. Ils citent plusieurs domaines de sensibilisation, comme liés aux usages, aux impacts environnementaux, à la sécurité et à l'indépendance des GAFAM.

La nécessité d'une sensibilisation aux risques liés à l'utilisation du numérique, en particulier pour les usages en ligne est également reprise par d'autres retours. REPER regrette que le rapport n'aborde pas l'éducation à la gestion des relations sociales à travers les écrans, l'exposition à des contenus inappropriés, la gestion du temps d'utilisation, la gestion des données personnelles. XR-Fribourg rappelle également que les temps d'écrans en classe s'additionnent aux temps hors école, alors que de nombreux troubles physiques et psychiques sont liés à l'usage des écrans. La gestion du temps d'écran devrait être abordée dans les programmes.

La sensibilisation aux impacts environnementaux (flux d'énergie, cycle complet des matières premières, émissions de GES) et sociaux (conditions de production du matériel informatique, fracture

numérique) des outils numériques est également abordée par d'autres retours. Pour le SEn, « l'usage approprié des outils » en tant que pilier de l'apprentissage du numérique devrait inclure une utilisation compatible avec les enjeux climatiques, c'est-à-dire un apprentissage comprenant une sensibilisation des élèves aux émissions de GES induites par l'utilisation des outils numériques ainsi qu'aux méthodes permettant de réduire l'empreinte carbone du digital. Cette proposition est soutenue par d'autres retours. En outre, selon les Grands-parents pour le climat, la thématique du développement durable devrait figurer dans la partie couvrant les questions pédagogiques.

Pour Parents pour le climat Fribourg, la première mission de l'éducation numérique devrait ainsi être d'aider les élèves à développer leur capacité à contrôler leur consommation d'outils numériques afin de favoriser la sobriété numérique.

4.5.3. Concept pédagogique d'éducation numérique de l'école

La Commune de Pont-en-Ogoz estime que l'école doit développer son concept pédagogique d'éducation numérique en se basant sur des standards afin d'éviter des situations de suréquipement ou de matériel rapidement usagé.

L'AMCOFF souhaite que le personnel enseignant soit associé au développement du concept pédagogique de l'école selon une perspective horizontale et non imposée de manière verticale.

Les Grands-Parents pour le climat Fribourg souhaitent l'introduction, dans le concept pédagogique de l'école, de stratégies de gestion des équipements informatiques. Pour Les Vert-e-s ce concept doit également intégrer l'EDD et explorer les pistes pour la sensibilisation, le développement de compétences et de connaissances pour le renforcement de la durabilité (ex. biodiversité, énergie, transports, alimentation, etc.). Ils proposent également que les projets pédagogiques des écoles visent un dialogue et une interrogation avec tous les partenaires (enseignant-e-s, élèves, parents, spécialistes en didactique et en numérique, services auxiliaires comme les SLPP) sur les possibilités nouvelles d'utiliser, mais aussi de ne pas utiliser des supports numériques pour différentes branches.

Les conférences du SEnOF demandent de mieux définir la notion de « concept pédagogique ». Il serait nécessaire d'en détailler le contenu, la finalité, et de préciser les responsabilités des multiples actrices et acteurs concerné-e-s. Puisque le PER définit les contenus d'enseignement, elles se demandent, quelles sont les lignes pédagogiques et la marge de manœuvre des établissements. Ce concept ne doit pas entrer en contradiction avec le PER.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg indique qu'il est possible de créer le concept pédagogique à travers une association de communes. Ainsi, les écoles d'une même région bénéficieraient des mêmes conditions. Néanmoins, le parti demande qui valide le concept et si le concept qualité développé par les services peut être pris en considération.

L'Association des bibliothèques fribourgeoises estime que l'idée d'un concept pédagogique de l'éducation numérique pour chaque école est une bonne chose. Les bibliothécaires scolaires devraient être intégrée à l'élaboration de ce concept, en tant que spécialistes de l'information et des concepts d'information.

Parents pour le climat Fribourg considère que l'opportunité pour chaque établissement de définir son propre concept pédagogique confirme l'absence d'un plan clair du projet dans sa globalité. L'organisation appelle à la prudence par rapport à leurs craintes déjà évoquées plus haut et notamment face au capitalisme de surveillance.

4.5.4. Elèves à besoins particuliers

Les Vert-e-s souhaitent que la situation des élèves en situation de handicap par rapport au numérique soit mieux présentée. Ils rappellent également qu'actuellement, ces derniers disposent souvent de moyens supplémentaires. L'AMCOFF rejoint ce commentaire en rendant attentif au fait que les élèves à besoin particulier peuvent déjà aujourd'hui être équipés par un financement extérieur (moyens techniques auxiliaires MTA). Dans ce sens, un projet cantonal ne semble pas nécessaire.

Le SPFF relève que le rapport mentionne que les outils numériques peuvent faciliter l'accès à l'apprentissage pour les élèves en situation de handicap ou souffrant de troubles d'apprentissage. Ils demandent ainsi si les mesures de compensation sous forme de MTA seront prévues dans l'équipement de l'école. Plusieurs questions sont également sous-tendues par rapport à l'attribution de ce matériel. Notamment si l'élève peut prendre le matériel chez lui, s'il doit changer son matériel au moment de changer de classe, etc. Finalement, le retour du SPFF demande également si un financement par l'assurance invalidité, comme actuellement, restera possible pour ces élèves.

4.5.5. Impact sur la grille horaire

Les Grands-parents pour le climat Fribourg demandent que les modalités de l'intégration des nouvelles disciplines de l'éducation numériques dans la grille horaire soient explicitées dans le rapport. Ils craignent que cette introduction se fasse au détriment de l'enseignement de certaines disciplines comme la géographie, essentielle à l'EDD. L'organisation souhaiterait obtenir des garanties que l'éducation au numérique ne prétéritera pas l'EDD dans l'école fribourgeoise.

4.6. Organisationnel - Est-ce que les aspects organisationnels vous semblent complets et pertinents ?

4.6.1. Commentaires généraux

L'ACF, soutenue par plusieurs communes, souhaite savoir quelles seraient les possibilités de revente des appareils existants pour les autorités scolaires communales qui ont d'ores et déjà équipé leurs élèves. Dans ce sens, elle demande également si beaucoup d'établissements risqueraient d'être confrontés à des équipements non conformes pour une reprise lors de la mise en œuvre de la Stratégie EdNum. Elle réitère ses remarques sur le DETTEC ainsi que celles sur concernant le hardware, en ce qui concerne la définition des critères, les coûts en regard des infrastructures actuelles et futures.

Plusieurs retours estiment que le projet manque de clarté concernant l'impact de la stratégie cantonale sur les communes en termes financiers et les standards d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre.

4.6.2. Optimisation de l'utilisation des équipements informatique et gestion du cycle de vie du matériel

Le SPFF demande également que les élèves, à la fin de leur onzième année, puissent acquérir leur équipement informatique en vue de l'utiliser dans leur formation post-obligatoire. Le LDF demande comment seront gérés les dégâts aux appareils électroniques.

La Commune de Pont-en-Ogoz indique que les moyens informatiques ne sont pas utilisés chaque jour. Dans ce sens, il serait envisageable d'avoir des ordinateurs portables ou tablettes en commun pour plusieurs classes. Asso BiblioFR propose de mettre les équipements informatiques des élèves inutilisés à disposition dans la bibliothèque scolaire, pour des projets individuels ou de groupes par

exemple. Cette option permettrait de diminuer le nombre d'appareils nécessaires et d'utiliser plus intensément ceux mis à disposition.

Pour Les Vert-e-s, les principes de partage et de mutualisation (entre élèves voire entre établissements) devraient être pris en compte. De même, le matériel choisi doit permettre une réparabilité et une adaptabilité importante pour lutter contre les risques d'obsolescence. Le parti regrette que la question de l'élimination des déchets, de rachat ou du remplacement des équipements informatiques ne soit pas abordée dans le rapport.

4.6.3. Présentation des coûts

L'ACF estime maladroit et s'oppose à ce que le rapport parle d'une économie pour les communes ou associations de communes, alors que la Stratégie EdNum vise à mettre en œuvre une décision du Grand Conseil. La Ville de Fribourg souligne que l'économie des communes mentionnée par le rapport est reportée sur les charges financières cantonales.

L'ACF émet des doutes sur les perspectives financières présentées dans le rapport. En effet, en principe, la centralisation a pour corollaire des économies d'échelle. Or, le rapport lui assigne des coûts supplémentaires de coordination. La variante 2 semblerait effectivement éviter certains frais, mais reste la création de postes et les ressources nécessaires au niveau cantonal, comme présenté à la page 23 du rapport. Dans les modalités de la variante 2, l'ACF propose de prévoir un support de communication pour les communes et associations de communes.

La Ville de Fribourg demande d'ajouter aux communes les frais éventuels des postes de charges des ordinateurs. Ceux-ci ne figurent pas dans l'infrastructure réseau. Les charges pour les chariots de recharge ou prises électriques ou autres ne sont pas non plus mentionnés dans les tableaux.

4.6.4. Définition du personnel administratif

Le LDF demande de clarifier quel est le personnel administratif concerné par la Stratégie EdNum et si cela inclut le secrétariat scolaire, les travailleurs sociaux ou les logopédistes par exemple.

La Ville de Fribourg demande à ne pas oublier d'intégrer le personnel administratif communal dans le projet. Dans ce sens, elle demande si les autorités communales disposeront d'un quota approximatif au sein des écoles du canton.

4.6.5. Dotation par élève

Plusieurs retours demandent une réévaluation vers le bas du nombre d'équipement par élève. Le SEn suggère de prendre exemple sur le canton du Valais qui a effectué une évaluation des besoins par établissement. Cette approche garantirait davantage de sobriété, même si la proposition ne contient pas de limites supérieures d'équipement par élève.

Pour le Parc naturel régional Gruyère-Pays d'Enhaut, l'idée d'une utilisation progressive des outils d'abord par groupes d'élèves puis de manière individuelle au cycle 3 (9H-11H) est pertinente. Cependant l'introduction de la tablette en 1H-2H n'est pas nécessaire, au contraire cela pourrait freiner la créativité. Pour le reste des cycles 1 et 2 (3H-8H) l'introduction des tablettes fait sens mais le nombre de tablettes pourrait être diminué (1 tablette pour 4 élèves). Considérant l'égalité des chances, la dotation d'une tablette par élève aux niveaux 9H-11H est toutefois considérée comme pertinente. Le parc souligne que l'introduction de l'éducation numérique ne devrait pas empêcher les expériences importantes d'école entièrement en extérieur.

Le Centre ne soutient pas l'introduction des tablettes en 1H-2H, mais seulement à partir de la 7H-8H.

Le quota d'un ordinateur par élève au CO est à nouveau remis en question, notamment par l'AMCOFF. Pour la FAPEF l'achat d'un ordinateur pour 2 élèves dès la 7H semble également exagéré. Elle estime que les salles informatiques sont plus adaptées dans les CO tant au niveau ergonomique qu'écologique. D'autre part les élèves ne prendraient pas soin d'un ordinateur portable fourni par l'école. Le risque de vol ou de détérioration serait important. En primaire, les chariots d'ordinateurs s'avèrent pratique en fonction de l'utilisation. Toutefois, la FAPEF souhaite que chaque enseignant-e possède son ordinateur personnel, même s'ils travaillent dans la même classe. L'UNIFR s'accorde avec l'affirmation que les compétences méthodologiques et didactiques du corps enseignant dans l'utilisation des outils numériques sont décisives pour la qualité de l'enseignement. Toutefois, leur équipement doit également être pris en considération.

Pour Parents pour le climat Fribourg, l'éducation au numérique ne nécessite le plus souvent pas d'équipement informatique. Ils se disent pas suffisamment convaincus par le concept d'éducation pour qu'un usage aussi important des outils numériques en classe soit justifié. L'introduction des équipements numériques dans les classes devrait en conséquence être considérablement revue à la baisse.

Finalement, sans contester l'intégration d'outils numériques dans l'enseignement, XR-Fribourg souligne que l'aspect environnemental est absent de ce chapitre du rapport. Le nombre total d'équipement informatique à pourvoir ainsi que le nombre de machines par élèves au primaire leur semble particulièrement élevés. De ce fait, l'organisation demande si les besoins du corps enseignant ainsi que l'équipement déjà existant dans les écoles ont été évalués.

Au contraire des remarques précédentes, la conférence des inspecteurs de langue allemande (SIK) prône une dotation du « 1:1 » dès la 7H, comme dans les cantons ZH, LU, etc. Dès la 7H, l'écriture au clavier, la discipline médias et informatique et les applications sont introduites dans toutes les disciplines. La maturité numérique peut être supposée dès cette année scolaire.

La commune de Rechthalten propose également d'introduire une dotation « 1:1 » dès la 7H et non pas dès la 9H, les élèves ayant déjà des cours informatiques et un compte Office 365 à disposition. Cette dotation de « 1:1 » devrait s'appliquer également aux écoles spécialisées. Plusieurs retours, dont LDF, demandent également si les autorités communales ont la possibilité d'augmenter la dotation prévue par la Stratégie EdNum et demande que cette marge de manœuvre ne puisse pas être appliquée vers le bas, afin d'appliquer des standards minimaux pour contrer le risque de sous-équipement. Certains soulignent que le partage des appareils demanderait plus de travail aux enseignant-e-s.

Schule & Elternhaus Kanton Freiburg constate que la Stratégie EdNum ne prévoit pas une dotation d'un ordinateur par élève pour les années scolaires 1H à 8H. Dans l'éventualité d'une nouvelle période d'enseignement à distance, ce choix impliquerait que les élèves n'aient pas un appareil à leur disposition. L'organisation demande comment le canton s'assurerait que les familles n'aient pas à nouveau à improviser pour fournir le matériel suffisant.

La Ville de Fribourg précise que ses écoles sont actuellement à un équipement informatique (ordinateur ou tablette) pour cinq élèves, avec en plus un équipement supplémentaire par classe.

L'UNIFR propose de prévoir la possibilité de faire l'approche BYOD également dans les degrés 1H à 11H en particulier pour permettre aux enseignant-e-s et aux élèves d'utiliser leur propre appareil connecté, s'ils le souhaitent.

4.6.6. Egalité de traitement

Les conférences du SEnOF reviennent sur l'objectif d'égalité de traitement pour toutes et tous les élèves du canton. Elles font remarquer que la possibilité d'un financement d'équipement supplémentaire de la variante 2 peut engendrer une concurrence entre les écoles, une pression financière sur les communes et une inégalité de traitement entre les élèves du canton. Elles estiment plus judicieux d'avoir les outils de base ainsi qu'un forfait complémentaire pour certaines activités pour lesquelles les outils prévus ne répondraient pas aux besoins (ex : montage vidéo, cours MITIC, etc.).

4.6.7. Support

La Commune d'Ursy revient sur la proposition de support. Elle indique que, concernant l'assistance de proximité (niveau 1), le modèle qui prévoit une personne issue du corps enseignant de l'établissement formée pour cette tâche semble bien adapté. Elle trouve toutefois problématique les propositions pour le support cantonal (niveau 2) ainsi que pour l'assistance technique spécialisée (niveau 3). En effet, la commune craint que les besoins des établissements pour ces deux services soient en majorité concentrés sur la période de changement d'année scolaire, provoquant un risque de surcharge durant ces périodes. Dans ce sens, les communes satisfaites de leurs partenaires privés devraient pouvoir poursuivre le contrat avec ceux-ci.

4.6.8. Choix du système d'exploitation

Plusieurs retours insistent sur l'importance de prendre en compte le système d'exploitation de la marque Apple dans la Stratégie EdNum. Comme souligné par le SPFF et plusieurs communes, de nombreuses autorités communales ont adopté ce système d'exploitation MacOS et un changement n'est pas recommandé. L'organisation demande toutefois si un risque d'incompatibilité entre les systèmes MacOS et Windows existe, si ces deux options sont proposées à choix aux écoles.

En raison du choix laissé entre les systèmes d'exploitation Apple et Windows, le parti Le Centre souhaite que des formations soient organisées, notamment pour la transition entre le niveau primaire et le secondaire.

Plusieurs retours demandent que le Conseil d'Etat favorise le déploiement de logiciels libres, notamment pour des questions de surveillance. Parents pour le climat Fribourg reconnaît, qu'à court terme les coûts d'une telle démarche sont élevés. Ils estiment toutefois que le service public doit assumer sa responsabilité de fournir au corps enseignant et aux élèves des outils hors logique propriétaire et extractive. Pour Les Vert-e-s, des solutions alternatives aux GAFAM devraient être privilégiées. Celles-ci seraient selon ce parti moins lourdes, plus adaptables et moins chères. Le développement de solutions libres et ouvertes spécifiques pour l'éducation devrait être encouragé, notamment par des initiatives de collaboration intercantonales.

4.6.9. Remarques sur la mise en œuvre

Le Centre Gauche-PCS Fribourg rappelle que plusieurs écoles disposent déjà de leur propre concept d'éducation numérique. Elles devraient pouvoir utiliser ce concept lors de la mise en œuvre, sans

avoir à en développer un nouveau. Les concepts existants devraient servir de base au canton pour l'élaboration des concept pédagogiques d'éducation numérique d'autres écoles. Le parti soutient en outre la création de postes et de ressources supplémentaires au niveau cantonal pour accompagner les écoles, ceci principalement à des fins de soutien et non de contrôle. Des postes et des ressources doivent également être prévus dans chacune des écoles pour la mise en œuvre, en particulier pour l'accompagnement et le soutien des enseignant-e-s.

Le SPFF fait remarquer que les robots ne sont pas mentionnés dans le budget. Ce type de matériel est coûteux pour les communes s'il n'est pas subventionné par le canton. Il rend également attentif au fait que l'intégration des outils informatiques par les enseignant-e-s dans leur enseignement est facilitée par la mise à disposition de dispositifs pédagogiques numériques attractifs, de qualité et en lien avec les moyens d'enseignement actuels.

Plusieurs retours se questionnent sur les motivations de proposer des tablettes avec écran plutôt que des ordinateurs ou de proposer des appareils tactiles. Selon la HEP, ces options doivent être analysées en fonction du prix, de l'efficacité et du besoin.

4.6.10. Protection des données et choix du matériel

REPER met en avant la problématique de protection des données en termes du choix d'équipement informatique ou d'applications utilisées. Leur utilisation devrait donc se faire après examen minutieux des conditions générales de vente. Cette tâche ne devrait pas être assumée par le corps enseignant. Dans la même idée, la HEP rend attentif à la sécurité informatique. En effet, le cyber-risque augmente en fonction du nombre de terminaux, de connexions et de comptes en lignes. Elle regrette que ce thème ne soit pas abordé dans la Stratégie EdNum.

Selon la HEP, le PER EdNum demanderait que les cantons mettent à disposition des solutions libres. L'institution rappelle également qu'il existe d'autres systèmes d'exploitation que Mac OS et Windows et précise que ces solutions offrent de meilleurs résultats sur le plan environnemental.

De plus, la HEP relève le flou des directives relatives à l'utilisation d'internet et des technologies numériques (2018) et regrette que le concept d'information et de communication sera établi après l'acceptation de la stratégie. Elle souhaiterait que ce dernier soit rédigé, au moins dans les grandes lignes, avant l'acceptation de la stratégie.

Le SEn souligne l'entrée en vigueur prochaine de l'Accord intercantonal sur les marchés publics, qui intégrera spécifiquement les enjeux de durabilité. Plusieurs pistes sont également amenées par le SEn pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, comme le recours à des appareils reconditionnés, l'achat de matériel à longue durée de vie et réparable, se référer aux recommandations de SuisseEnergie sur les appareils TIC efficaces pour les entreprises, favoriser une utilisation partagée des ressources. En outre, une stratégie de gestion des déchets devrait intégrer les nouvelles installations et équipements dont la durée de vie est limitée. Finalement, le service demande de privilégier une gestion des données via le système local de l'ordinateur, à la place du recours systématique au « Cloud » ou au serveur afin de réduire l'empreinte énergétique globale. Concernant ce dernier point, le recours à des serveurs localisés en Suisse faciliterait le traçage de l'empreinte carbone.

Pour Les Vert-e-s le modèle organisationnel prévu dans la variante 1 repose sur une délégation et une décentralisation de compétences vers les communes et établissements pour une définition des besoins

et, en même temps, sur une centralisation de l'achat et de la gestion du matériel informatique par le canton. Cette organisation semble pertinente pour assurer la prise en compte de la spécificité des établissements et de leurs besoins tout en permettant une prise en charge financière par le canton. Ce modèle semble efficace et peut permettre une mutualisation. Le parti souhaite toutefois que la stratégie veille à limiter les effets négatifs possibles de ce modèle, comme les effets d'aubaine ou de rebond par une surévaluation des besoins des établissements, un rythme de renouvellement excessif ou un renforcement de l'obsolescence. Il souhaite que les principes de sobriété numérique, de solidarité et de durabilité soient pris en compte. Dans ce sens, le cadre du développement durable devrait être présent lors de l'établissement du projet pédagogique en particulier pour l'établissement des besoins en matériel. De même, une évaluation de la durabilité, par exemple sous la forme d'un calculateur de l'impact socio-environnemental de l'achat de matériel, devrait être intégrée dans le concept pédagogique.

4.7. Personnel - Est-ce que les aspects concernant le personnel vous semblent complets et pertinents?

4.7.1. Commentaires généraux

L'ACF relève que la stratégie prévoit que les communes prennent en charge une période d'enseignement pour 20 classes, engagées par la DFAC, afin de répondre et assurer les infrastructures techniques. Si la destination de la ressource est réputée claire, l'organisation craint que cette ressource dévie de son objectif et serve à toute question informatique dans la pratique. Dans ce sens, il sera nécessaire de bien déterminer les cahiers des charges. L'ACF propose de s'inspirer du cahier des charges initié par l'organisation et développé avec les services de l'état compétents. Ce document a été mis à disposition des cercles scolaires afin de bien sérier les missions et fonctions de la direction d'établissement et du secrétariat de l'école.

L'ACF relève ne pas avoir été associée à la stratégie cantonale avant sa mise en consultation publique. Ce projet est pourtant déterminant pour l'organisation scolaire. Si elle souhaite être associée durant la phase de mise en œuvre, elle fait remarquer que les lignes directrices du projet laissent peu de marge de manœuvre. Le nombre d'EPT est par exemple déjà évalué.

La HEP rappelle que le développement de la stratégie numérique cantonale pour la scolarité obligatoire mobilise plusieurs catégories de personnes, dont celles en charge de l'implémentation sur le terrain. Le profil de ces spécialistes n'est toutefois pas précisé dans le rapport.

Pour REPER, l'accompagnement et le soutien du personnel semble bien pris en compte. Toutefois, le rapport ne mentionne pas de soutien pour les parents. Or, l'organisation constate une croissance des demandes d'aide, de soutien et de conseils de leur part, ainsi que de grandes disparités dans l'aisance de l'usage des médias numériques. Partant de ce constat, elle craint un malaise et des difficultés chez certains parents avec l'introduction de l'éducation numérique, par exemple pour le soutien dans les devoirs. REPER rappelle également que certains parents limitent l'accès aux écrans à la maison pour leurs enfants. La numérisation à l'école risque de mettre à mal leurs valeurs. L'organisation plébiscite de mettre à disposition des mesures de soutien et d'accompagnement aux parents qui en auraient besoin, en collaboration avec les associations actives sur ce thème, ceci en particulier dans la phase de mise en œuvre. En outre, elle demande si la stratégie prévoit de collaborer avec les partenaires externes au canton de Fribourg à des fins de prévention ou de sensibilisation.

4.7.2. Ressources attribuées à l'accompagnement et de soutien

Plusieurs retours estiment que la répartition du budget devrait prévoir plus de ressources pour l'accompagnement et le soutien dans les écoles (directions, corps enseignant) et, a contrario, diminuer le budget consacré à l'acquisition d'équipement informatique.

Les Vert-e-s estiment ainsi que les ressources supplémentaires en personnel sont essentielles et plus importantes que celles liées à l'achat d'outils. Ces ressources doivent être planifiées et adaptées dans la durée complète de la préparation, de l'application, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la stratégie.

L'Asso BiblioFR souhaiterait que le personnel des bibliothèques scolaires, en tant qu'acteurs et actrices du système éducatif fribourgeois, puissent bénéficier également de formation à l'éducation numérique. Ils et elles pourraient en effet fournir un soutien important dans le volet Médias des plans d'études (promotion de la maîtrise de l'information et de la créativité à travers des projets médias intégrant les médias analogiques et numériques ainsi que la robotique)

4.7.3. Formation du corps enseignant

Plusieurs retours considèrent que le corps enseignant doit être associé en amont du projet et participer à sa construction. Cette participation est nécessaire pour que la stratégie soit adaptée aux besoins, aux réalités scolaires et n'entraîne pas de résistance au changement. Les moyens d'accompagnement sont considérés comme insuffisants par plusieurs répondant-e-s, notamment par l'AMCOFF. Le PLR Fribourg rappelle que 21 futurs formateurs et formatrices suivent actuellement un CAS en éducation numérique. Ces personnes deviendront formateurs et formatrices d'adultes. Elles seront chargées de former les enseignant-e-s en commençant par les 1H-2H à la rentrée scolaire 2023/24. Puis suivront les autres degrés. Le parti estime que l'accompagnement des enseignantes et enseignants n'est pas adapté car les moyens humains des ambitions cantonales seraient insuffisants (1 formateur d'adulte devra former 35 enseignant-e-s).

Selon Le Centre Gauche-PCS Fribourg, pour les formations et l'accompagnement pédagogique prévus dans la stratégie, il faudrait s'inspirer de l'expérience de la mise en place de la stratégie « 1:1 » de l'association des communes du CO de la Singine. L'introduction de cette stratégie a été étroitement accompagnée par un groupe de pilotage et a finalement fait l'objet d'une évaluation complète[2]. Selon ce parti, la formation initiale et continue des enseignant-e-s doit se faire sur place, à l'école, et être axée sur la pratique, pas sur des formations théoriques à la HEP ou à l'université.

Les Vert-e-s relèvent l'existence de grandes différences de compétences numériques entre enseignant-e-s, notamment générationnelles. Pour les plus ancien-ne-s, dont une partie pourrait être démotivée, une vérification devrait s'assurer que leur niveau de formation dans ce domaine permet de répondre aux exigences minimales posées par la stratégie.

Le parti souhaite également que les enseignant-e-s soient formés sur les différents aspects du numérique, comme les impacts, les enjeux, les ressources et la sécurité, et pas uniquement sur les aspects techniques des outils d'éducation numérique.

---

[2] Evaluation Projekt 1to1 OS-Sense (fr.ch) : Evaluation du projet « 1:1 » OS Sense - Rapport d'évaluation du 25.11.2021 uniquement disponible en allemand

Selon le Groupe PS du Grand Conseil, aucune rémunération ne serait prévue pour les enseignant-e-s, pour qui ces nouveaux outils permettront certes de nouvelles opportunités, mais demanderont aussi un investissement personnel considérable pour la recherche, l'élaboration et l'adaptation de matériel pédagogique numérique. Le rôle des inspecteurs et inspectrices scolaires dans ce projet n'est pas clair.

L'AMCOFF souligne que le corps enseignant et les directions d'établissement demandent depuis plusieurs années des ressources humaines supplémentaires dans divers domaines, sans que le Grand Conseil ne les octroie. Cet état de fait pose la question de l'équité de débloquer d'importantes ressources financières pour la Stratégie EdNum.

L'UNIFR fait remarquer qu'outre l'utilisation d'outils numériques dans les processus d'enseignement et d'apprentissage, les effets de ces outils dans les processus d'enseignement et d'apprentissage doivent être compris afin de pouvoir les utiliser de manière pertinente. La recherche de personnel qualifié sera un défi dans ce domaine où est actuellement observé une pénurie de main-d'œuvre.

L'institution souligne également que les personnes-ressources doivent être impérativement formées (CAS EdNum ou équivalent). La formation initiale (HEP-UNI) doit en outre garantir la maîtrise des connaissances de base en matière d'intégration pédagogique des technologies. Ce retour souhaite que des ressources supplémentaires soient octroyées à ces institutions pour assurer cette mission. Finalement l'institution souhaite qu'un ajout soit fait dans le rapport au sujet de la collecte et à l'usage de données pour soutenir à la fois les apprentissages (learning analytics) mais aussi l'agir professionnel du corps enseignant (teaching analytics).

Le PLR indique que le programme de la HEP ne prévoit pour l'instant pas de formation à l'éducation numérique et que cette formation ne semble pas prévue.

La HEP rappelle que le Centre de compétences Fritic est responsable de tous les aspects en lien avec les médias et les technologies de l'information et de la communication (MITIC) dans le domaine de l'enseignement du canton de Fribourg. Cependant, elle souligne que le champ éducationnel est plus vaste et les compétences didactiques notamment se trouvent dans les institutions de formation. Les ressources pour la formation initiale et continue, nécessaires au déploiement de l'éducation numérique, doivent clairement être étudiées, explicitées et surtout ne pas être sous-évaluées. Elle considère les besoins comme très importants dans le domaine, les modalités de formations prévues restent ainsi à définir. Par exemple, il serait opportun de documenter l'impact, les apports et les champs de tension rencontrés lors du déploiement de machines dans un environnement d'apprentissage. L'institution déplore qu'aucun budget ne soit prévu pour effectuer des recherches dans ce sens.

Elle estime également judicieux de prévoir suffisamment des ressources afin d'accompagner les autres acteurs et actrices au sein de l'école (enseignant-e-s, directions d'école, inspectorat, conseillers et conseillères pédagogiques) lors du déploiement de la stratégie cantonale.

Les conférences du SEnOF demandent quelle est la différence de cahiers des charges entre les personnes-ressources du primaire et du CO.

Parents pour le climat Fribourg rappelle que les compétences et les attitudes des enseignantes et des enseignants jouent un rôle central dans l'utilisation de ressources numériques dans l'enseignement. Pour cette raison, l'objectif 4 de la stratégie de numérisation de la CDIP souligne l'importance de la qualité des enseignantes et des enseignants, ainsi que de leur formation et de leur formation continue

pour la réalisation des potentiels de la numérisation dans le système éducatif suisse. Dans ce sens, l'organisation regrette que le rapport n'explique pas comment les enseignantes et les enseignants fribourgeois seront formés. En outre, étant donné l'état de la recherche sur le sujet, ils estiment prématuré de former à l'éducation par le numérique, tant que les études ne donnent pas de résultats probants pour les apprentissages. Dans ce sens, il recommande de former les enseignantes et les enseignants prioritairement à l'éducation au numérique.

Le SEn recommande que la formation du corps enseignant comprenne l'impact environnemental de la numérisation sous l'angle énergétique, ainsi que sur le cycle de vie des tablettes et ordinateurs (ressources, déchets), afin de tendre vers une utilisation modérée et adaptée aux enjeux climatiques.

4.7.4. Estimation des postes à équivalents plein temps (EPT) pour le support

De nombreux retours craignent que les ressources allouées au support, en particulier pour le primaire, soient insuffisantes pour traiter les problèmes techniques et garantir une certaine réactivité dans le traitement des demandes. Notamment, les trois conférences du SEnOF (Conférence des directions d'école primaire, Conférence des directions du cycle d'orientation et Conférence de l'inspectorat) soulignent que le ratio entre le nombre de machines et les EPT de technicien-ne (1 EPT pour la maintenance de 1700 postes) ne semble pas réaliste. Dans ce sens, le SPFF, demande si une comparaison avec d'autres systèmes scolaires ou entreprises a été effectuée. Le Centre estime que, dans le cas de la variante 2, l'aide aux écoles en retard sur le tournant numérique deviendra plus importante et rappelle que les disparités entre écoles sont grandes.

La FAPEF rappelle que l'augmentation du parc informatique provoquera une hausse des charges liées à l'entretien et la maintenance des équipements informatiques. Une quantité plus faible de matériel réduirait l'effort de gestion.

La commune de Châtel-St-Denis estime que l'assistance de proximité, assurée par une personne issue du corps enseignant, doit être payée par l'Etat et non par la commune.

La commune de Cottens rappelle que cette transition sera un grand défi pour les enseignants et enseignantes ainsi que pour les directions d'école. Elle fait remarquer que la coordination entre le niveau 0 et le niveau 1 du modèle de support est assuré par les directions d'école, ce qui rajoute encore à leur cahier des charges.

Le Groupe PS du Grand Conseil se dit surpris que le rapport ne prévoit pas plus de moyens pour les personnes-ressources dans les CO. La règle des 1.6 EPT par classe implique que si des besoins supplémentaires se font ressentir dans les CO et qu'une augmentation de la dotation des personnes-ressource est nécessaire, celle-ci se fera au détriment d'autres tâches.

Selon Le Centre Gauche-PCS Fribourg, le support pour le niveau 0 et le niveau 1 semble être calculé au plus juste en termes de ressources. La décharge prévue pour le niveau 0, soit 1 leçon/semaine pour 20 classes plus 1 EPT pour le support de premier niveau, semble bien éloignée d'une estimation réelle. Par exemple, le CO de la Singine y consacre actuellement 6 leçons hebdomadaires ; en ajoutant les écoles primaires du bassin de CO, il faudra sans doute prévoir davantage de leçons de décharge. Le parti estime que l'expérience de l'association des communes du CO de la Singine peut s'avérer très utile. Actuellement, les 4 responsables informatiques des 4 centres du CO de la Singine sont déchargés de 6 leçons hebdomadaires, ce qui semble être la décharge minimale. Dans ce contexte, ils sont également soutenus dans leur tâche par les « personnes de contact régulières ». Pour assurer le

fonctionnement du système actuel, 29 personnes sont nécessaires (9 EPT internes et 19,5 EPT externes).

Le SPFF souhaite connaître la formation qui sera exigée des personnes-ressources pédagogiques. Il comprend en outre que 2 unités par semaines de soutien technico-pédagogique seront prévues pour l'enseignement spécialisé.

4.7.5. Organisation du support technique

Plusieurs retours plébiscitent la variante 2 dans ce domaine car le support peut être plus flexible si la décentralisation de ce service reste assurée.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg estime que les personnes-ressources actuelles de l'école ordinaire peuvent également assumer les tâches d'une personne-ressource « spécialisée » moyennant une formation continue complémentaire. Les ressources en temps supplémentaires (2 leçons hebdomadaires par école) doivent être transférées à ces personnes-ressources.

La commune d'Ueberstorf rend attentif au fait que les personnes prévues pour organiser le support sont avant tout des enseignant-e-s. Ils et elles n'ont pas la possibilité d'organiser le temps à leur guise. De plus, en cas de problème informatique dans une classe, le temps pour y remédier est restreint alors que généralement une telle intervention est urgente. Pour plusieurs retours, ce mandat devrait pouvoir être séparé entre plusieurs personnes.

Selon la HEP, lorsqu'une technologie d'assistance doit être déployée, un processus en plusieurs étapes devrait être suivi. Les étapes successives peuvent se résumer comme suit : analyse des besoins par une équipe pluridisciplinaire ; sur la base du résultat de l'analyse des besoins, conception de l'interface ; tests en contexte ; analyse de la prise en main ; accord du bénéficiaire°; accompagnement ; suivi.

Pour les Vert-e-s, la personne référente informatique doit justifier d'une formation particulière en matière de durabilité et de numérisation afin de pouvoir conseiller l'enseignant-e de manière appropriée compte tenu de la crise climatique. Celle-ci doit se tenir au courant des tendances et des progrès actuels et les transmettre aux enseignant-e-s.

L'UNIFR souligne que des projets de recherche orientés vers l'application sont nécessaires pour examiner comment les élèves peuvent développer des compétences numériques dans des situations d'apprentissage concrètes.

Plusieurs retours relèvent une contradiction dans le rapport sous le paragraphe traitant du support par bassin de CO, car les coûts de personnel pour le niveau 1 sont payés par le canton et ceux de niveaux 0 par la commune. Le rapport parle également d'une personne responsable de ce support. Dans ce sens, plusieurs répondants ont demandé si ce mandat peut être séparé entre plusieurs personnes.

La Ville de Fribourg fait remarquer que le personnel technique de niveaux 1-2-3 du modèle de support proposé est actuellement engagé par les communes ou associations de communes. Dans ce sens, leur contrat devra être repris par l'Etat. Pour ce faire, un inventaire de ces postes sera nécessaire, de même que de tous les défrayements, cahiers des charges et contrats de prestation au sein de chaque commune ou association de communes. La ville salue ce changement de paradigme, mais rappelle qu'il ne faut pas négliger la phase de mise en œuvre.

Pour le SPFF, les moyens alloués semblent faibles et souhaite connaître la proportion du nombre d'unités allouée à l'enseignement spécialisé sur le temps de travail de la personne ressource.

4.8. Objectifs - Est-ce que les objectifs de la stratégie éducation numérique vous semblent complets et pertinents ?

Le questionnaire contenait une erreur dans le titre de ce chapitre. Les questions portaient bien sur les objectifs présentés dans la stratégie au chapitre 3.5. Plusieurs retours ont signalé cette erreur.

4.8.1. Commentaires généraux

La HEP relève un décalage entre les besoins pas encore identifiés des usagers futurs des outils et la nécessité de définir la prise en charge financière du matériel. L'institution met en garde sur le risque d'acquérir des équipements informatiques sans définir un concept pédagogique. Elle rappelle que la mise en œuvre de ce concept devra être accompagnée techniquement et pédagogiquement parlant voire encadrée par des formations ciblées. La HEP estime que les ressources nécessaires pour la formation initiale et continue sont encore à l'état d'ébauche. Elle recommande de consulter et d'impliquer au sein des institutions en charge de la formation des membres du corps enseignant et les personnes compétentes pour développer les recherches ainsi que les formations continues nécessaires à la réussite d'un tel projet dans le cadre d'une stratégie cantonale.

Selon l'AMCOFF, les objectifs sont pertinents, mais les moyens pour les atteindre ne sont pas explicités dans le rapport. L'organisation salue que la réflexion pédagogique ait été initiée par la stratégie, mais estime que celle-ci n'en est qu'au début. Dans ce sens, le corps enseignant devra être étroitement associé à cette réflexion.

La FAPEF fait remarquer qu'aucun inventaire du matériel actuel et de son fonctionnement n'a été effectué à ce stade de la Stratégie EdNum.

4.8.2. Remarques sur les objectifs

L'UNIFR demande d'ajouter aux objectifs de la stratégie celui qui concerne le monitorage de l'implémentation du numérique à l'école. Les moyens déployés sont très importants, mais l'Etat ne dispose pas d'outils lui permettant d'analyser l'ensemble du processus. Pour ce faire, l'institution estime que des ressources devraient être réservées et confiées à des entités externes et neutres en mesure de poser un regard distant sur la mise en place de la stratégie.

Pour les Vert-e-s, le troisième objectif stratégique devrait être plus large que pédagogique et technique et devrait intégrer la capacité de positionnement critique des acteurs et actrices face aux enjeux de la numérisation. Les compétences numériques doivent permettre un rapport réflexif au numérique et à ses usages dans une compréhension forte de la durabilité.

Pour REPER, la Stratégie EdNum doit également intégrer la prévention numérique dans la formation des acteurs et actrices de l'éducation.

L'Asso BiblioFR estime que la notion d'éducation aux médias est totalement absente des objectifs stratégiques.

Selon XR-Fribourg, la formulation des objectifs semble montrer que l'outil numérique ne serait pas au service de l'enseignement. En effet, l'enseignement doit se transformer pour intégrer le numérique.

Le SPFF signale que la responsabilité des directions paraît extrêmement importante et demande si des unités supplémentaires seront prévues pour les soutenir. L'axe « Enseignement-apprentissage » contient l'objectif opérationnel visant à développer des supports favorisant l'intégration des outils numériques dans l'enseignement. Le projet ne devrait pas envisager que cette tâche incombe aux enseignant-e-s. Selon ce retour, il est cependant tout à fait acceptable d'attendre du corps enseignant qu'il utilise les supports / dispositifs didactiques numériques (en lien avec les objectifs d'apprentissage actuels) développés et mis en place par l'Etat.

4.9. Questions relatives aux aspects financiers

4.9.1. Questions relatives aux coûts du projet (chapitre 4.1)

De nombreux retours estiment que les coûts engendrés par la Stratégie EdNum sont élevés et qu'il est difficile de savoir comment ceux-ci seront répartis. Selon plusieurs retours, ces coûts pourraient servir à d'autres projets au sein de l'école fribourgeoise ou dans le budget d'autres directions.

L'ACF, soutenue par de nombreuses communes, indique que l'agilité devra être appréciée par rapport à l'évolution technologique au cours du déploiement de la stratégie. En effet, la durée moyenne de vie des ordinateurs et tablettes est estimée à environ 5 ans et les programmes ou autres logiciels évoluent de manière fulgurante. Dans ce sens, certains retours estiment que la reprise des ordinateurs reste une question ouverte, car les équipements informatiques actuels pourraient bien être obsolètes au moment de la mise en œuvre de la stratégie.

La commune de Granges-Paccot remarque que la variabilité du marché et la complexité de la mise à niveau de tous les acteurs et actrices sont importantes. Les modifications du projet durant la mise en œuvre semblent ainsi inévitables. Elle estime que les coûts présentés sont plutôt optimistes.

La commune d'Ursy est d'avis que la meilleure solution pour optimiser la qualité de l'équipement sans faire exploser les coûts passe par une responsabilisation de la gestion du matériel informatique et des programmes. Pour ce faire, les personnes chargées de choisir les équipements, de gérer les achats et de coordonner les installations des programmes doivent également être responsables de gérer le budget relatif à ces tâches. Dans ce sens, la commune estime primordial que les communes qui disposent des ressources humaines suffisantes aient la possibilité de gérer ces tâches à l'interne.

Selon l'UPCF, la stratégie peut profiter des expériences déjà réalisées dans certains centres scolaires afin de réaliser, si possible, des économies supplémentaires.

L'ACF, soutenue par de nombreuses communes, souhaite avoir un état de la propension des infrastructures communales actuelles à supporter le déploiement de la stratégie ainsi que connaître le degré de mise à niveau nécessaire pour assurer la mise en œuvre. Dans ce sens, l'organisation remercie pour le calculateur annexé à la stratégie qui a permis de donner un ordre d'idée. Elle demande également que les autorités communales et associations de communes soient informées rapidement sur les critères nécessaires aux infrastructures, de telle manière à ce qu'elles puissent les anticiper et les intégrer dans leurs investissements. La Ville de Fribourg indique qu'elle a récemment mis à niveau l'infrastructure informatique de ses bâtiments scolaires au primaire.

Le PLR, Les Vert-e-s et la Ville de Fribourg estiment que les coûts financés par le canton semblent estimés correctement et complètement. Le PLR relève toutefois qu'il n'en est pas de même pour ceux assumés par les communes. Les standards d'équipement n'étant pas encore édictés par le canton, les communes ne peuvent pas chiffrer les coûts à prévoir.

L'ACF réitère sa position demandant que la décision du Grand Conseil ne doit pas conditionner le DETTEC qui répartira les tâches et les charges en fonction des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

L'ACF se penche sur le tableau en page 33 du rapport mis en consultation. Elle demande s'il est vrai que le coût supplémentaire des frais de formation est plus que doublé. Sur le même tableau, l'AMCOFF relève que les frais de formation sont cinq fois inférieurs aux frais des indemnités prévues par le groupe de projet.

Les Vert-e-s notent un relatif déséquilibre entre les coûts consacrés à l'équipement informatique et ceux moins important consacrés au personnel et à la formation. En termes de répartition de l'effort financier, le volet consacré au matériel devrait être limité dans une logique de sobriété numérique. Le parti met également en garde contre les charges récurrentes de remplacement du parc informatique. Elles risquent de susciter un effet d'aubaine et accélérer la perception de l'obsolescence du matériel, en ne favorisant pas un emploi de l'équipement en adéquation avec les contraintes matérielles et la rareté des ressources à l'échelle globale.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg souligne l'importance de disposer de ressources humaines suffisantes pour ce projet, en particulier au sein même des écoles. Ils rappellent que le choix des logiciels a une influence importante sur les coûts et leur maîtrise. Les GAFAM[3] favorisent des solutions en ligne et sur abonnement dont les coûts sont difficilement maîtrisables et qui entraînent une dépendance.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg demande si l'achat d'une telle quantité de matériel est soumis aux marchés publics.

Les Vert-e-s estiment que les aspects financiers devraient également prendre en compte les coûts environnementaux et sociaux de la stratégie. De même, il serait nécessaire d'intégrer, en le détaillant, les externalités positives, par exemple sur l'emploi local, et négatives de ces dépenses.

Le Centre rend attentif aux disparités de coûts entre les systèmes Apple et Windows.

REPER souhaite que des moyens financiers soient consacrés à l'aide aux parents et aux élèves plus vulnérables dans cette transition.

Les trois conférences du SEnOF (Conférence des directions d'école primaire, Conférence des directions du cycle d'orientation et Conférence de l'inspectorat) estiment que les budgets sont sous-estimés. La question du matériel choisi est une question stratégique : d'une part, une mémoire importante est nécessaire en fonction des logiciels utilisés. D'autre part, si le matériel est de moindre qualité, l'impact écologique sera d'autant plus grand, car il faudra le renouveler plus souvent. Il y a de grandes différences entre les coûts évoqués dans le rapport et ceux pratiqués actuellement sur le marché. Vu la raréfaction des matières premières, la tendance inflationniste et l'évolution des taux d'intérêts, il est probable que la réalité soit bien différente. Un ordinateur à 900 francs pour une utilisation journalière paraît être un budget restreint et laisse à craindre des problèmes techniques ainsi que de nombreux renouvellements de matériel. Des précisions sont demandées par ces retours concernant les travaux « effectués par des tiers » en raison des montants importants qui sont

[3] GAFAM : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft

concernés. Ils se questionnent notamment si des économies ne pourraient pas être faites gardant ces engagements au sein de l'état ou des communes.

En outre, les conférences du SEnOF estiment que les coûts ne tiennent pas compte du temps que les autorités scolaires devront consacrer à ce projet au détriment d'autres missions et priorités. En particulier, il a déjà été signalé par le passé que les directions d'établissement assument d'ores et déjà une charge de travail importante. Elles demandent si des ressources supplémentaires seront prévues pour elles afin de mettre en œuvre cette stratégie numérique et ne pas trop impacter les autres projets en cours dans les écoles ainsi que les autres besoins des élèves (socio-éducatifs notamment).

Plusieurs retours ont proposé des solutions afin de diminuer les coûts et l'impact écologique liés à l'acquisition d'équipement informatique. Certains demandent ce qu'il adviendra du matériel informatique après 5 ans d'utilisation.

Les partis Le Centre ainsi que Le Centre Gauche-PCS Fribourg proposent d'envisager un système de leasing, notamment afin de lisser les coûts. Pour le SPFF, il faudrait permettre aux élèves de 11H d'acquérir leur matériel informatique afin de l'utiliser dans leur formation post-obligatoire.

Pour le SEn, les coûts du projet pourraient être abaissés en tenant compte des solutions et achats plus respectueux de la protection du climat, des principes d'économie circulaire et du développement durable. Afin de diminuer le coût total du projet, le service propose par exemple une réévaluation de la durée de vie estimée du matériel ou une diminution de la dotation par élève et par niveau permettrait également de diminuer les coûts totaux. La stratégie devrait également contenir une évaluation chiffrée de l'augmentation en termes de déchets et de l'intégrer à la stratégie.

Au regard du nombre d'EPT prévu pour la Stratégie EdNum, les Grands-parents pour le climat Fribourg craignent que sa mise en œuvre empêche l'allocation d'EPT en faveur de l'EDD. Ils réitèrent leur demande d'obtenir des garanties que ce ne sera pas le cas.

La HEP souhaite savoir qui seront les personnes en charge des groupes de travail. L'institution estime qu'elles devraient posséder des compétences technico-pédagogiques adéquates. Les budgets en lien avec la formation de ces personnes doivent pouvoir être inscrits correctement dans les institutions de référence.

Les Grands-parents pour le climat ajoutent que la formation pédagogique des enseignants et des enseignantes déterminera en grande partie le succès ou l'échec de l'éducation au numérique. Ils regrettent que le montant pour l'éducation numérique soit supérieur à celui du Plan Climat alors que l'urgence climatique est avérée.

4.9.2. Questions relatives aux impacts financier pour les communes (chapitre 4.2)

Plusieurs retours qualifient les prix programmés comme étant exorbitants. Ceux-ci estiment que les coûts pourraient également devenir plus importants que prévus.

L'ACF, soutenue par de nombreuses communes, dit ne pas comprendre pourquoi et comment les coûts annuels peuvent diminuer pour les communes, notamment en termes d'équipement informatique du corps enseignant, des élèves et du personnel administratif cantonal excepté le personnel issu des institutions de pédagogie spécialisée. L'ACF rejette ainsi l'affirmation selon laquelle les communes économisent un total de 25 millions de francs tous les 5 ans. En effet, l'Etat doit mettre en œuvre une motion acceptée par le Grand Conseil, ce qui ne peut être apparenté à une économie. Plusieurs

communes estiment que le rapport ne permet pas de faire des projections les concernant, notamment en raison des grandes disparités entre elles.

Les conférences du SEnOF se demandent s'il est judicieux de parler d'économies pour les communes En effet, les coûts occasionnés par le développement du réseau et pour les périphériques requis, selon la structure, pourraient être supérieurs aux frais occasionnés actuellement par la mise à disposition des postes informatiques.

Pour la Ville de Fribourg, bien que la prévision d'économie soit chiffrée pour les communes, l'état des lieux individuel n'est pas considéré. De son côté, elle doit considérer l'amortissement du parc machine et, comme plusieurs communes, comprend que la reprise du matériel n'est pas comprise dans la stratégie. Selon ce scénario, le renouvellement sera à la charge du canton mais l'équipement actuel devra être considéré dans la planification communale, l'inventaire, la revente ou le transfert vers le primaire. Dans ce sens, la Ville de Fribourg privilégie la variante 2 pour une meilleure gestion et planification.

La commune de Châtel-St-Denis estime que l'assistance de proximité, assurée par une personne issue du corps enseignant, doit être payée par l'Etat et non par la commune.

Pour le PLR, bien que la prévision d'économie soit chiffrée pour l'ensemble des communes, l'état des lieux individuel n'est pas considéré. Le financement sur 5 ans (le cycle de vie estimé d'une machine) est à privilégier avec une reprise du matériel à la fin du leasing/amortissement pour que ce matériel soit remis sur le marché de l'occasion dans d'autres pays. Selon le parti, cette économie circulaire permettrait de faire des économies financières et assure une utilisation plus durable du matériel en question. Il rend attentif à la durée de vie différente entre le matériel Windows ou Apple. Cet élément doit être pris en compte dans les investissements des deux variantes.

Par ailleurs, le Groupe PS du Grand Conseil constate que la variante 2 accentue les inégalités entre les communes. Le Centre estime que dans le scénario de la variante 2, les communes ont la possibilité de mettre en place un système de leasing afin de lisser les coûts et de s'assurer des appareils toujours en état.

Pour les conférences du SEnOF, il semble primordial que la question du minimum ou du maximum au niveau de l'équipement de l'établissement soit posée et analysée.

4.9.3. Questions relatives au tableau financier par année (chapitre 4.3)

L'ACF demande quel sera le coût vraisemblable de la stratégie à charge des communes. Cette question ne ressortant pas de manière transparente des différents tableaux, elle reste nécessaire pour que l'organisation puisse se déterminer.

Le PLR Fribourg souligne que le fonctionnement actuel individuel est à considérer et, au vu des disparités, un positionnement de manière générale n'est pas possible.

Selon la FAPEF, le rapport ne mentionne pas le recyclage des appareils après 5 ans ou leur revente. Elle rappelle que l'école a pour mission d'enseigner des connaissances multidimensionnelles afin de permettre à chaque enfant d'être un acteur conscient de la société de demain. Or l'écologie et la consommation consciente qui semblent se profiler pour maintenir une vie humaine sur terre ne semble pas pris en compte dans la stratégie. De plus, l'école n'a pas à formater les enfants aux besoins des industries de demain.

L'UNIFR s'interroge sur les questions de durabilité du matériel. Dans le contexte actuel et pour des raisons écologiques, la durée de vie pourrait être étendue à 6 ou 7 années. A contrario, pour le SPFF, la durée de renouvellement des équipements informatiques au CO devrait se monter à 3 ans, ceci en permettant aux élèves de 11H d'acquérir leur matériel à un prix raisonnable à la fin de leur scolarité.

LDF demande, dans le cas de la variante 1, qui sera équipé et dans quel délai et qu'en est-il pour la deuxième variante. Pour cette variante 2, il souhaite savoir quand les montants forfaitaires seront versés aux communes.

Pour les conférences du SEnOF, le déploiement du matériel tel que prévu dans le rapport (d'abord au cycle d'orientation puis à l'école primaire) ne coïncidera pas avec le déploiement du PER Education Numérique qui commencera en 1H-2H. Elles demandent si la stratégie pourrait prévoir d'équiper également les écoles primaires dès le début du projet, au moins partiellement, pour le cycle 1.

Pour Le Centre, la mise en place dans les écoles primaires semble relativement tardive et lente. En cas d'accélération, il faudrait prévoir une augmentation des coûts en fonction.

Le PLR indique que le fonctionnement actuel individuel est à considérer et au vu des disparités, il n'est pas possible de se positionner de manière générale.

La commune d'Ueberstorf part du principe que les coûts ont été calculés en toute bonne foi. Elle rappelle qu'avec la situation mondiale actuelle, des changements pourraient se manifester dans le domaine du numérique et qu'il serait ainsi pertinent de comparer régulièrement les coûts calculés dans le rapport avec les coûts réels afin de procéder à d'éventuelles adaptations.

Pour la Ville de Fribourg la variante 2 permettra une meilleure maîtrise de la transition de propriété.

4.9.4. Questions relatives au total du plan financier 2023-2027 (chapitre 4.4) - Est-ce que les coûts présentés vous semblent complets et pertinents ?

L'ACF demande quel est le coût de cette stratégie à charge des communes, en indiquant qu'il ne ressort pas de manière transparente des différents tableaux et reste nécessaire pour que l'organisation puisse se déterminer.

La FAPEF estime qu'il est impossible de présenter un plan financier, car aucun inventaire n'a été fait préalablement.

La HEP estime qu'il manque une référence plus précise au contexte de la formation des personnes en charge de la mise en œuvre. Etant donné que ces formations touchent un nombre d'actrices et d'acteurs conséquents, un planning de référence doit être mis en place.

L'UNIFR estime que les coûts sont actuellement difficiles à estimer et à évaluer, car de très nombreux facteurs entrent en jeu.

Pour le PLR, bien que le canton ait considéré sa situation, les impacts sur les communes ou les associations de communes ne sont pas détaillés dans le rapport. L'impact sur le DETTEC non plus. Le parti ajoute que l'impact sur l'économie n'est pas questionné et indique qu'avec la variante 2, l'argent investi dans le matériel et les services profitera au tissu économique local et permettra aux entreprises de la place de s'aguerrir et développer les compétences dans l'éducation. Le PLR estime ainsi qu'un tel soutien financier et politique permettra de créer un vrai partenariat public/privé, où les prestataires informatiques pourront développer et mettre à disposition leurs compétences et proposer

des solutions rapidement et en toute flexibilité. Un vrai partenariat gagnant/gagnant est possible, allant au-delà du périmètre des écoles. Dans la variante 1, l'achat centralisé de matériel se fera en direct entre les fabricants et le canton (idem pour les fournitures scolaires), excluant de facto tout l'écosystème indirect des partenaires informatiques de la place, avec un appauvrissement de partenaires ou PME locaux.

4.10. Questions relatives au calendrier de mise en œuvre (chapitre 5) - Est-ce que les aspects en lien avec la planification vous semblent complets et pertinents ?

4.10.1. Commentaires généraux

Selon l'AMCOFF, actuellement, l'agenda des réformes, projets, changements dans l'enseignement est trop chargé. La mise en œuvre doit commencer par un projet pédagogique impliquant le corps enseignant (associations et groupes de travail) et par une formation initiale et continue ad hoc.

Plusieurs retours, dont la Ville de Fribourg, estiment le calendrier très ambitieux. La commune de Cottens se demande si le délai de 5 ans est suffisant pour mettre en œuvre une telle stratégie.

Inversement, pour la commune de Cheyres-Châbles, la planification et la mise en œuvre est tardive au vu de l'obsolescence du matériel actuel et des évolutions rapides de la technologie. Pour Schule & Elternhaus l'horizon de temps prévu pour équiper l'ensemble des élèves est long.

De son côté, Le Centre Gauche PCS Fribourg estime que l'horizon 2030 pour atteindre la mise en œuvre est un scénario réaliste. Le parti demande ce que signifie l'affirmation indiquant que l'Etat ne prendra pas à sa charge le matériel se trouvant en-dehors de son domaine de compétence. Il indique également que pour les écoles ayant déjà une solution « 1:1 », la variante 2 serait optimale.

Selon le PLR, indépendamment de la variante retenue, le contenu des articles de la loi scolaire devra être complètement revu.

Les conférences du SEnOF estiment que le calendrier ne met en évidence que ce qui touche aux équipements. Il serait adéquat d'y intégrer aussi les concepts pédagogiques et la formation du corps enseignant. Cela renforcerait la dimension pédagogique du projet. Elles rappellent que la formation du corps enseignant est en effet importante, non seulement concernant l'utilisation des machines, mais aussi pour tout ce qui touche à l'éducation numérique (explications, clarifications auprès du corps enseignant, création d'une représentation convergente de ce projet et d'un intérêt de la part du corps enseignant, prise de conscience que l'équipement reste un outil au service de l'éducation numérique avant tout, etc.). En effet, l'adhésion du corps enseignant et des différent-e-s actrices et acteurs doit être importante pour créer une dynamique positive et permettre une utilisation optimale du matériel, à la hauteur du lourd investissement consenti. La bonne qualité de l'enseignement durant cette phase de transition doit pouvoir être maintenue, et ce malgré certaines contraintes pour le corps enseignant. La gestion des coûts, les ressources humaines, la communication et la formation devront être soignées. Ces retours soulignent l'importance du dialogue avec toutes et tous les partenaires concerné-e-s, aussi bien les services que les établissements, les communes, etc.

4.10.2. Considérations sur la planification

L'ACF note la difficulté d'appréhender une telle réforme sur un calendrier. Elle réitère sa demande que les communes soient informées suffisamment tôt en vue des critères d'infrastructures afin de

planifier les adaptations nécessaires à l'installation du système. Elle fait remarquer que de nouvelles infrastructures inaugurées récemment ont limité à dessein le nombre de prises électriques dans les salles de classe. En outre, la question se pose concrètement de savoir si le réseau électrique va supporter le nombre d'équipements informatiques prévu.

Pour la commune d'Ursy, le rythme de mise en œuvre doit tenir compte de l'équipement déjà à disposition de chaque établissement. Une intégration uniforme dans tous les établissements selon le même schéma n'est pas possible. Pour la commune de Montagny, il serait plus adéquat de planifier la mise en place non par établissement, mais par classe. Ainsi plus de personnes seraient en contact indirect avec la nouvelle stratégie. L'expérience cantonale lors de la mise en œuvre de la stratégie se révélerait plus complète avec une plus grande hétérogénéité de situations dès le départ.

Pour le LDF, commencer par les écoles primaires serait plus pertinent et serait plus en accord avec la motion. Dans la même idée, Le Centre souhaite que la mise en œuvre dans les écoles primaires soit accélérée, du moins que le retard entre les écoles avancées ou moins avancées soit rattrapé.

Pour la commune de Châtel-St-Denis, le corps enseignant devrait être équipé en matériel informatique en premier lieu.

4.10.3. Demandes de précisions dans le calendrier de mise en œuvre

Plusieurs retours estiment que des éléments devraient être précisés dans la planification. La région Singine demande comment se déroulera le processus d'introduction progressive de la variante 1 dans les écoles qui disposent déjà d'un concept TIC fonctionnel.

En particulier, comme souligné par le SPFF et par Schule & Elternhaus, il n'est pas clair quelles écoles seront équipées en premier lieu et sur quels critères de décisions.

La HEP remarque que la planification ne mentionne pas la formation de l'inspectorat, des conseillers et conseillères pédagogiques, du personnel enseignant des classes. Elle souhaite qu'une phase de recherche pour étudier le déploiement du contenu de cette stratégie et ses effets soit ajoutée à ce calendrier. Dans le même sens, le Groupe PS du Grand Conseil estime que le calendrier ne tient pas compte de la formation des enseignant-e-s.

La commune de Granges-Paccot rend attentif au risque du décalage entre les cycles de mise à disposition du matériel et des formations des enseignant-e-s. Il sous-tend un risque d'inégalités des compétences.

Les conférences du SEnOF demandent sur quelle base les écoles seront-elles sélectionnées pour faire partie des différentes phases mentionnées (écoles innovantes, adoptant-e-s précoces, etc.).

En outre, des retours demandent ce qu'il se passera si le projet est refusé en votation populaire.

4.11. Questions relatives aux adaptations des bases légales (chapitre 6) - Est-ce que les modifications des bases légales vous semblent complètes et pertinentes ?

L'ACF part du principe que les deux variantes doivent rester à choix des communes et associations de communes. La stratégie devrait dès lors intégrer adéquatement ces deux possibilités. La Ville de Fribourg indique que les bases légales devront être adaptées avec plus de précisions selon la variante choisie. Pour la commune d'Ursy les bases légales adaptées doivent permettre à chaque commune de

choisir l'une ou l'autre des variantes pour mettre à disposition du corps enseignant l'équipement permettant de remplir les exigences du PER.

L'ACF propose la modification de l'article 22 selon les remarques suivantes :

- *Après avoir consulté les communes, elle définit avec elles et à leur intention les standards minimaux obligatoires de l'équipement informatique des élèves de chaque cycle et ceux de l'infrastructure informatique des établissements.*
- *Uniformiser les verbes (définit/fixe) de chaque variante.*

L'ACF revient sur l'article 66 et souhaite aborder ici une problématique distincte de la Stratégie EdNum qui concerne la prise en charge financière des photocopies et impressions. L'organisation indique que le coût effectif dépasse les 10 francs par élève attribués par le montant DFAC. Selon l'ACF, cette dépense entre dans les moyens d'enseignement et fournitures scolaires (LS Art. 66 al. 2). Le coût moyen résultant de ces impressions est estimé à 60 francs par élève, soit plus de 2 millions de francs par an. Elle estime que la prise en charge de ces coûts par les communes n'est pas conforme à l'article 66 LS, mais également que ce montant contredit les principes de développement durable à l'heure où toutes les institutions limitent l'impression papier. Etant donné ce qui précède et comme communiqué dans la séance de présentation de la Stratégie EdNum préconsultation, l'ACF demande que la DFAC précise les critères d'impression aux enseignants et enseignantes afin de les limiter et, d'appliquer l'art. 66 al. 2 selon l'interprétation de l'ACF dès la rentrée 2022/23 ainsi que le montant pris en charge par la DFAC.

La commune de Châtel-St-Denis demande, dans l'article 66, al. 3, d'ajouter la prise en charge de la maintenance (assistance de proximité) par l'Etat.

La FAPEF revient sur l'article 104b mentionnant que le dispositif doit être réalisé dans les 5 ans suivant l'adoption de la stratégie de l'éducation numérique. Dans son retour, elle demande si l'urgence est un facteur déterminant pour la mise en œuvre de l'éducation numérique. Elle estime que le numérique devrait entrer dans les écoles quand tout le monde sera formé et prêt à l'intégrer.

Du point de vue de l'UNIFR, les bases légales ne sont pas suffisantes sous cette forme, car les institutions de formation ne sont pas explicitement mentionnées. Cette mention est jugée nécessaire car ces dernières doivent intégrer dans leur mission certains aspects spécifiques et disposer des ressources pour les mener à bien.

REPER souhaite que les bases légales veillent à la prévention en faisant le lien avec le concept santé à l'école et la stratégie de développement durable de l'Etat.

Le SEn déplore l'introduction du modèle « 1:1 » dans les écoles du cycle d'orientation au sein de l'article 71 de la LS. Cela n'est pas justifié comme étant nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la stratégie et ce principe va à l'encontre de la stratégie de développement durable de l'Etat car il pousse à une consommation en biens informatiques plus élevée que nécessaire. Ce modèle ne répond pas aux attentes de la population et aux objectifs du canton en matière de climat et d'émissions de gaz à effet de serre. Il souhaite que soit ajouté à l'article 22, al. 3 « dans le respect des principes du développement durable ».

Les conférences du SEnOF demandent si les articles proposés incluent le support informatique et la maintenance. Elles font remarquer que, pour les deux variantes, le nouvel article 22 al. 3 mentionne uniquement l'« équipement informatique des élèves de chaque cycle » alors que l'article 66 al. 2

let. c, qui renvoie à l'art. 22 al. 3 affirme qu'il y figure également « l'équipement […] du corps enseignant et du personnel administratif cantonal […]°». Il y a donc une incohérence entre les deux articles. En outre, le terme "entier" a été supprimé aux articles 66 et 71 variante 1, alors qu'il est pourtant repris dans la variante 2.

4.12. Questions relatives aux conséquences sur l'organisation permanente et les autres projets cantonaux (chapitre 7)

4.12.1. Questions relatives aux conséquences sur les projets cantonaux (chapitre 7.1) - Est-ce que les éléments présentés vous semblent complets et pertinents ?

Pour l'ACF, soutenue par plusieurs communes, il convient d'inclure dans ce chapitre la relation avec la démarche DIGI-FR qui concerne la numérisation des prestations publiques.

Pour Les Vert-e-s, il manque une coordination avec les projets cantonaux que sont notamment la Stratégie cantonale de développement durable et le Plan Climat cantonal.

L'ACSM rappelle qu'un projet d'une telle ampleur entraînera des conséquences sur tous les autres projets au sein de l'école, obligeant à fixer des priorités.

Plusieurs retours reviennent sur la mention du concept qualité des écoles et estiment que ce lien avec la Stratégie EdNum n'est pas pertinent.

La commune de Semsales demande quels sont les liens de la Stratégie EdNum avec le DETTEC.

La Ville de Fribourg estime qu'il est important d'intégrer les besoins des grandes communes, pour lesquelles le programme HAE n'est pas toujours complet ou suffisant.

L'Asso Biblio FR fait référence au projet cantonal Visions Bibliothèques 2025 mentionné dans le programme gouvernemental pour la législature 2022-2026. Ce passage indique « La population fribourgeoise doit pouvoir bénéficier d'un accès équitable à des services de bibliothèques diversifiés et de qualité dans tout le canton. Un réseau cantonal de bibliothèques de lecture publiques et scolaires permettra de développer des services correspondant à ses besoins, de mutualiser les ressources et de prendre en compte la mobilité des habitants et habitantes ». L'association estime que ce projet peut soutenir et compléter de manière significative la Stratégie EdNum.

Les Grands-Parents pour le climat Fribourg estiment que la question de la santé des élèves n'a pas été abordée dans le rapport. Ils constatent que le nombre d'élèves avec des besoins particuliers augmente ainsi que les demandes pour les services de logopédie. L'organisation cite plusieurs références mettant en avant les risques d'une exposition excessive aux écrans, en particulier chez les jeunes enfants. Les conséquences citées sont notamment une augmentation des troubles de l'attention, des troubles du langage et de la motricité fine, problèmes ophtalmologiques, troubles du sommeil et facteur d'obésité. La définition de ce qui est entendu par une surexposition n'est pas précisée dans ce retour. Ils font également part des incertitudes sur la nocivité de l'exposition aux ondes pour les enfants. Ils rappellent que l'usage des écrans a également un impact sur l'estime de soi, sur les interactions avec autrui et peut induire un risque de consommation addictive. Ils mettent également en garde contre les mécanismes de manipulation développés par les GAFAM et les réseaux sociaux, visant notamment à récolter les données des utilisateurs et utilisatrices et à exposer à des contenus publicitaires. Pour ces différentes raisons, ils soutiennent l'éducation au numérique (fonctionnement

des systèmes, usage, éthique, risques et dangers, etc.) dès la 1H, couplé à une réflexion sur celui-ci et sur l'ensemble des comportements sociaux, dans le virtuel et dans la réalité physique.

Ils estiment toutefois que l'enseignement par le numérique légitime l'écran comme un bon outil auprès des parents et des élèves, encourageant ainsi les élèves à l'utiliser. Selon ce retour, l'enseignement d'usage et de fonctionnement du numérique devrait être réservé aux élèves à partir du secondaire. Ils souhaiteraient également une augmentation à l'école des heures de sport et des matières transversales impliquant l'intelligence émotionnelle, la résolution des conflits, le travail sur les émotions, sur les droits et les devoirs, sur le respect etc. Finalement, les risques liés à l'utilisation du numérique devraient selon eux, être sujets à prévention par la santé publique en-dehors de l'école, en faveur de la population générale.

Deux des conférences du SEnOF estiment que le lien avec le Concept Qualité n'est pas clair, ce qui donne l'impression que n'importe quel projet peut être étiqueté « Qualité » car il se passe dans un établissement. Elles rappellent que la mise en œuvre de la stratégie numérique ne rentre pas automatiquement dans les plans de développement qualité des écoles. En effet, le cadre qualité ne permet pas le suivi de la mise en œuvre de la stratégie numérique puisqu'il n'a pas été pensé comme tel. Il peut permettre la réflexion sur la mise en œuvre locale, mais pas son suivi. L'évaluation de la mise en œuvre et de ses impacts devrait être monitorée à l'externe des établissements et de manière scientifique.

4.12.2. Questions relatives aux impacts sur les unités administratives cantonales (chapitre 7.2) - Est-ce que les éléments présentés vous semblent complets et pertinents ?

L'ACF indique que pour le projet DIGI-FR, la Chancellerie est co-porteuse du projet au côté de l'ACF.

L'ACSM estime que la Stratégie EdNum concentre beaucoup de pouvoir décisionnel au Centre de compétences Fritic. Elle souhaite que l'informatique reste un outil ou un service à l'enseignement et non l'inverse.

La HEP rappelle que le Centre de compétences FRITIC est un acteur clé, mais ses missions ne sont pas celles de formation du personnel enseignant. Les aspects pédagogiques, didactiques et critiques sont du ressort des institutions en charge de la formation. Il lui semble plus que judicieux d'en consulter les spécialistes (CREA/TE de la HEP|PH FR, le CERF et le ZELF de l'Université de Fribourg). Ces personnes sont également des acteurs clés à l'échelle cantonale à intégrer impérativement.

L'UNIFR recommande, lors des phases de développement du matériel pédagogique, de s'orienter sur des bases pédagogiques et didactiques et en particulier sur les recherches empiriques à même de prouver leur efficacité.

Pour Les Vert-e-s, le comité de pilotage de la DFAC devrait intégrer des représentant-e-s du Service de l'environnement de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) pour assurer la coordination avec les outils mentionnés ci-dessus.

Selon la Ville de Fribourg, les communes restant responsables et autonomes dans la mise à niveau de l'infrastructure selon les standards cantonaux, une cohérence est à assurer en collaboration avec le prestataire externe en charge de l'infrastructure.

La CDEP souligne que la résolution des problèmes informatiques actuels sous forme d'appels au SITEL ou à FRITIC est parfois relativement complexe et se demande si, dans le cadre de l'implémentation de la stratégie numérique, les processus seront facilités.

4.12.3. Questions relatives aux impacts sur les autres entités (chapitre 7.3) - Est-ce que les éléments présentés vous semblent complets et pertinents ?

La commune de Neyruz souligne que la stratégie a un impact financier important pour les communes, notamment pour la mise à niveau des infrastructures, la maintenance et les formations.

Pour l'ACF, soutenue par plusieurs communes, le DETTEC doit être traité de manière indépendante en fonction des décisions du Grand Conseil. Elle fait référence au tableau « à charges des communes » et demande, comme développé précédemment, que les impressions, scans et photocopies relèvent des moyens d'enseignement / fournitures scolaires selon l'art. 66 al. 3. Ceux-ci devraient être à charge de l'Etat dès la rentrée 2022/23.

La commune de Châtel-St-Denis ainsi que la FAPEF estime que l'état des lieux de l'infrastructure (connexion et périphériques) devrait être à la charge du canton et pas des communes.

Pour la commune de Cheyres-Châbles, il existe une inadéquation entre un projet de renouvellement régulier et à jour de l'équipement numérique réparti entre le canton et la commune et la prise en charge à 100% des coûts liés au changement et mise à jour des tableaux interactifs (TBI). Si les communes ont des réticences ou des difficultés financières à les changer, il sera impossible au corps enseignant de communiquer avec les élèves sans interface d'échange.

Selon la HEP, plusieurs entités académiques ont été consultées. Le délai de remise de la documentation était toutefois trop court pour que les spécialistes puissent se pencher sur les tenants et les aboutissants avec sérieux. Dans le rapport, il semble manquer des éléments concernant les aspects de recherche, une analyse des besoins en formation, un travail approfondi d'études de la formation continue. La collaboration interinstitutionnelle pour l'accompagnement de la mise en œuvre semble être absente également.

Pour l'UNIFR, si le financement de la formation continue est explicité dans le document, le financement des institutions de formation, responsables de la formation à l'enseignement, manque de clarté.

Les Vert-e-s estiment que les entités mentionnées (Université et HEP) sont pertinentes mais d'autres entités sont oubliées, en particulier celles représentant les enseignant-e-s (ex. associations et syndicats) et celles représentant les parents (ex. conseil des parents, associations).

Dans le même sens, REPER rappelle que certains parents seront en demande de soutien pour la gestion de l'arrivée de nouveaux écrans dans le foyer. REPER s'attend donc à être impacté par ce projet avec une augmentation des demandes de conseils de prévention de la part des parents ou des professionnel-le-s et d'accompagnement de jeunes en difficultés avec la consommation d'écrans.

Pour la Ville de Fribourg, les listes devront être plus exhaustives selon la variante retenue. De même les processus entre cantons et communes mieux développés, en intégrant le DETTEC.

Pour Le Centre Gauche-PCS Fribourg, les institutions de formation sont appelées à proposer ou à accompagner une formation initiale et continue très axée sur la pratique.

4.12.4. Questions relatives à l'analyse Boussole 21 (chapitre 7.4) - Est-ce que les éléments présentés vous semblent complets et pertinents

L'ACF rapporte ici que la problématique des photocopies évoquée précédemment contredit les principes de développement durable et a des effets pédagogiques négatifs en termes de comportement écologique.

L'AMCOFF estime que le projet est incohérent avec le développement durable.

Pour Les Vert-e-s, l'utilisation de la Boussole 21 relève d'un exercice alibi alors que la durabilité devrait être un axe transversal de la Stratégie EdNum. L'analyse de la Boussole 21 devrait constituer un préalable et les résultats devraient être considérés comme des déterminants de la stratégie. Ici, l'analyse en fin de rapport se contente d'identifier des enjeux et des problématiques et d'apporter des justifications. Le parti estime que des mesures concrètes devraient être identifiées pour minimiser les impacts négatifs et renforcer la compatibilité de cette stratégie avec le développement durable, voire ses contributions. Dans ce sens, les résultats de l'analyse par la Boussole 21 devraient être utilisés pour fixer des objectifs de développement durable dans la stratégie et pour mettre en place un suivi (monitoring). Le canton pourrait par exemple élaborer un concept pour une utilisation plus durable et s'engager à compenser les émissions de gaz à effet de serre de cette charge supplémentaire.

Plusieurs retours, comme XR-Fribourg, les Grands-Parents pour le climat, les Parents pour le climat et le Groupe PS du Grand Conseil, rejoignent ce constat et demandent que des mesures soient prises afin de diminuer l'impact environnemental. En outre, le Groupe PS du Grand Conseil estime que l'impact sur la santé des élèves de l'éducation numérique n'est pas suffisamment pris en compte par la stratégie. Il note qu'un suivi des effets sur la santé des élèves n'est pas non plus prévu et s'inquiète des enfants souffrant d'électrosensibilité.

Pour le SPFF, il est difficile d'anticiper réellement l'utilisation effective du matériel informatique, car plusieurs facteurs sont induits par les enseignant-e-s (habitudes, formations, valeurs) ou les élèves (autonomie, difficultés organisationnelles). Cette sous-utilisation a également un impact écologique. Dans ce sens, Asso Biblio FR rappelle que le principe du partage des équipements informatiques pourrait être proposé facilement dans les bibliothèques scolaires. Les appareils seraient ainsi mis à disposition et utilisés de manière plus optimale.

REPER est d'avis que les arguments concernant les défis écologiques liés à l'éducation numérique ne sont pas suffisamment réfléchis et argumentés. L'organisation déplore que les enjeux et impacts climatiques de l'équipement informatique induit par la stratégie ne soient pas suffisamment pris en compte dans le rapport. Elle note qu'aucune compensation n'est prévue (panneaux solaires par exemple).

La référence au rapport de l'Union internationale des télécommunications (IUT), l'agence des Nations Unies pour le développement des technologies numériques, est jugée comme peu adéquate par plusieurs retours, dont les conférences du SEnOF. Celles-ci rendent attentifs à la communication sur la stratégie, les actrices et acteurs, y compris les élèves, étant pour la plupart lucides sur les problèmes environnementaux. La stratégie a un réel impact environnemental qui ne doit pas être négligé.

Pour la commune de Montagny, le rapport fait un constat très optimiste concernant l'impact des potentielles nouvelles connaissances acquises grâce au déploiement du numérique. D'autres études sur les impacts écologiques du numérique devraient être citées dans ce chapitre.

Pour l'organisation Schule & Elternhaus Kanton Freiburg, ce chapitre du rapport traite principalement de la sensibilisation des élèves à l'utilisation durable des appareils, mais omet de détailler les informations sur leur achat, élimination et recyclage.

Pour la HEP, il manque dans le rapport plusieurs éléments. Premièrement, elle rappelle que les interfaces numériques peuvent participer aux mécanismes de harcèlement et que ces phénomènes doivent être anticipés et rend attentif à anticiper les risques dus à la dépendance de l'utilisation d'interface numérique, comme Office 365. Elle fait remarquer que l'utilisation du numérique au niveau des élèves ne réduira pas les déplacements internationaux. Finalement, elle note que, selon la recherche, lorsque la technologie est déployée, est à disposition et facile d'utilisation, elle est utilisée.

L'UNIFR demande une évaluation des moyens pour favoriser la durabilité, en particulier, la promotion pédagogique d'attitudes en faveur d'une éducation et d'un développement durables.

Les Grand-parents pour le climat rendent également attentifs à l'utilisation importante d'énergie. Ils demandent en conséquence une évaluation de la consommation annuelle additionnelle du parc informatique à installer, des propositions favorisant un approvisionnement en énergie renouvelable et locale, des formations aux économies d'énergie. L'organisation souligne en référence à M. Fabien Granjon, sociologue, qu'en termes d'équité et d'égalité, les pratiques numériques restent tributaires des inégalités existantes dans la société. Elle rappelle ainsi que la bonne maîtrise des technologies de l'information et de la communication dans un cadre scolaire est fortement indexée au milieu social et demande comment la stratégie souhaite lutter contre cette problématique.

Parents pour le climat estime que les impacts négatifs indirects ne sont pas considérés par l'évaluation Boussole 21. Ils soulignent notamment les risques des technologies, notamment en termes de surveillance étatique.

Les conférences du SEnOF se questionnent sur la reprise des équipements actuellement en place dans les écoles, pour rappel à la charge des communes. Elles suggèrent de redistribuer ce matériel à des personnes ou entités en ayant besoin. Elles se penchent également sur la problématique du recyclage à la fin de vie de ce matériel. Elles estiment que le projet peut être perçu comme une contrainte pour les enseignant-e-s et pour les élèves, la question écologique touchant directement l'avenir de ces derniers. La participation des élèves à ce projet leur permettrait de s'exprimer sur le sujet, l'adhésion et la compréhension à tous les niveaux étant déterminantes pour sa réussite.

4.13. Questions relatives au glossaire (chapitre 8) - Est-ce que les éléments présentés vous semblent complets et pertinents ?

La HEP conseille de bien vérifier la question des droits d'auteur dans le cadre des définitions ainsi que les sources dans ce chapitre.

L'UNIFR propose d'ajouter un complément au concept d'apprentissage : « l'apprentissage peut avoir lieu sans qu'un changement comportemental soit directement observable (par exemple lorsqu'une personne a compris un concept sans que cela soit immédiatement visible dans son comportement). Dans ce cas, elle a acquis le potentiel d'un changement comportemental. »

4.14. Généralités - Est-ce que des éléments essentiels vous semble manquer dans le présent rapport ?

L'ACF estime que, de manière générale, le rapport est bien composé et semble complet. Pour les détails, elle se rapporte à ses remarques transmises dans les formulaires.

La commune de Riaz se demande si le corps enseignant, les parents et les enfants ont pu exprimer leurs besoins sur cette stratégie selon leur réalité.

Le Parc naturel régional Gruyère et Pays d'En-Haut souligne l'importance de la numérisation de l'éducation et estime nécessaire des moyens importants pour sa mise en œuvre. Dans la même mesure, il estime essentiel que les élèves restent « connectés » directement à leur environnement naturel et culturel afin de compenser la numérisation de manière générale. L'organisation souhaite des moyens supplémentaires permettant de favoriser et promouvoir l'enseignement en extérieur et toutes les formes d'enseignement qui permettent de lier l'école au territoire et à la communauté dans l'esprit d'une approche globale d'une éducation transformatrice. Dans ce sens, les instances du parc recommandent la création d'un centre de compétence en matière d'éducation en extérieur.

La commune de Villars-sur-Glâne souhaite que l'Etat veille à ce que l'enseignement ne soit pas que numérique. La qualité de l'enseignement dépend de la diversité des méthodes et des ressources attribuées au corps enseignant ainsi qu'aux élèves. La crainte d'un gaspillage dans les outils mis à disposition est un facteur à ne pas minimiser. En outre, la commune souligne que des formations ad hoc devraient être proposées au corps enseignant afin que le matériel soit utilisé de la façon la plus adéquate possible.

La commune de Siviriez estime que les risques induits par un mauvais usage de l'outil et de l'environnement informatique pour la santé ne sont pas suffisamment mis en évidence pour pouvoir les quantifier et évaluer leur impact sociétal, environnemental et économique. Selon ce retour, le rapport manque expressément d'une étude sur les impacts pour la santé et un chapitre sur la prévention et les conditions à respecter pour usage sain à long terme. La commune revient sur les aspects financiers et constate que beaucoup de chiffres du rapport sont basés sur des estimations. Elle craint ainsi des écarts probables entre l'existant et le futur nécessaire.

La HEP souhaite qu'un budget « recherche » soit ajouté à la stratégie, afin de documenter ce qui est fait et les impacts de l'exploitation du potentiel du numérique. Pour l'institution, il faudrait dissocier la réponse politique à apporter à la motion du Grand Conseil de la rédaction d'une stratégie d'éducation numérique cantonale qui doit tenir compte du contexte et des missions de l'école.

Le Groupe PS du Grand Conseil souhaite voir figurer dans le rapport le calendrier de la formation des enseignant-e-s. Dans ce sens, les Grands-parents pour le climat souhaitent des clarifications quant à la formation de base et la formation continue.

La commune de Semsales estime que le rapport, dans son ensemble, est complet. Elle rappelle que la difficulté et la complexité du projet résidera dans la gestion de toutes les « questions de détail ».

Les Vert-e-s regrettent que le rapport ne fasse pas référence aux concepts équivalents dans les autres cantons. Le parti rappelle que l'école doit tenir compte de la mobilité des familles qui changent de canton et doit s'assurer que le passage des élèves fribourgeois dans un autre canton ou l'arrivée d'élèves en provenance d'autres cantons ne soit pas pénalisante pour ceux-ci.

Plusieurs retours estiment que le rôle et l'implication des parents devraient être étayés dans le rapport. Pour atteindre les objectifs de la stratégie, il est important que ces derniers en saisissent les enjeux et adhèrent à cette vision. Une information régulière doit leur être fournie et des échanges entre eux et

l'école sont souhaitables. Cela peut aussi passer par les Conseils des parents, qui ont pour mission d'être des vecteurs auprès de leurs pairs.

La commune de Granges-Paccot rend attentif au fait que certains parents appréhendent l'école comme complexe. Le numérique risque de renforcer ce sentiment. La stratégie devrait prendre en compte des possibilités d'interagir le mieux possible avec les familles et non pas privilégier uniquement le lien élève-enseignant-e.

REPER rappelle que certains enfants et adolescent-e-s utilisent de manière abusive les médias numériques. Jusqu'à maintenant, l'école offrait à ces élèves des moments largement déconnectés. L'introduction de l'éducation numérique, bien que visant des objectifs pédagogiques, expose ces jeunes à plus de temps d'écrans qu'auparavant, impactant le bien-être. L'organisation souhaite ainsi que des mesures d'aide soient prévues pour les élèves présentant des formes de consommation excessives d'écrans.

REPER estime que certaines des thématiques suivantes devraient être approfondies : accompagnement des parents dans cette transition, moyens accordés à la prévention, lien avec le concept santé à l'école ou avec la stratégie de développement durable, soutien des publics vulnérables et jeunes en difficulté et la consommation d'écran. Concernant le développement durable, l'organisation estime que des réponses concrètes devraient être apportées sur la gestion des déchets, la compensation écologique en lien avec une augmentation de la consommation électrique, le recyclage, la provenance des matériaux, etc. La Commission consultative de développement durable aurait pu être consultée.

XR-Fribourg soutient que l'école doit apprendre aux élèves la finitude des ressources, le lien à la terre, l'importance des liens sociaux et de la cohésion sociale, la relocalisation des espaces de production. L'organisation estime que la stratégie mise en consultation, ne permet pas à l'école de répondre aux enjeux actuels et d'assurer une planète viable pour les générations futures.

Asso BiblioFR souhaite l'intégration des bibliothèques scolaires comme partenaires et ressources dans l'introduction de l'éducation numérique.

Plusieurs répondants, dont le SPFF, demandent que le rapport intègre les résultats de recherches sur l'impact des écrans et des ondes sur les enfants.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg regrette que les concepts déjà en place dans les écoles, principalement du côté germanophone, ne soient pas suffisamment reconnus dans l'élaboration de la stratégie.

Plusieurs retours estiment qu'il est regrettable que l'aspect environnemental et de durabilité ne tienne pas une place plus importante dans la stratégie. Les Grands-parents pour le climat Fribourg soulignent l'existence d'un lien transversal et complémentaire entre l'EDD et le projet de l'éducation numérique. L'EDD ne doit pas être prétéritée par l'arrivée de ce nouveau concept.

Certains retours regrettent que le lien avec d'autres composantes des plans d'études, telle que l'éducation au développement durable, ne soit pas fait.

Plusieurs retours, comme celui des Grands-parents pour le climat Fribourg, regrettent que le rapport ne soit pas étayé par des références scientifiques dans le domaine pédagogique, sanitaire ainsi qu'environnemental.

Selon les conférences du SEnOF, l'impact écologique et sur les familles est trop peu thématisé, tout comme la question du temps d'écran des élèves. Des questions pratiques pour la gestion des appareils dans les classes restent ouvertes. À ce sujet, le Bureau Santé à l'Ecole, le Groupe de travail sur l'hyperconnectivité, la Brigade des mineur-e-s et le Centre fribourgeois de santé sexuelle pourraient être intégrés au projet.

Les aspects de sécurité informatique ne sont pas non plus suffisamment thématisés. Elles rappellent que des organisations à but non lucratif fournissent des conseils concernant la sécurité informatique et le respect des droits fondamentaux dans le cadre numérique.

4.15. Variantes - Quelle variante de mise en œuvre de la stratégie privilégiez-vous ?

4.15.1. Choix des variantes

La consultation n'a pas permis de différencier les deux variantes. Dans ce sens, l'ACF part du principe que chaque autorité communale ou association de commune puisse choisir la variante qui lui convienne.

Parmi les trois conférences du SEnOF, l'une soutient la variante 1, la deuxième soutient la variante 2, et la troisième précise que même s'il n'y a pas d'unanimité au sein de la conférence, la majorité des personnes la composant soutient la variante 2. Il y a donc une légère majorité pour la variante 2.

Il est cependant important de souligner que les deux variantes soulèvent encore beaucoup de questions, comme en témoignent les remarques reçues aux différentes questions de la consultation. L'avantage financier pour les différent-e-s actrices et acteurs du projet est également difficile à évaluer. Certains avis suggèrent d'élaborer une variante 3, résultant d'une solution mixte entre les variantes présentées en consultation, ou de laisser le choix entre la variante 1 et 2 pour chaque école. Les conférences du SEnOF font également remarquer que l'efficience de la mise en œuvre dépend de l'équilibre entre les préoccupations des aspects matériels et celles touchant à la formation et aux aspects pédagogiques du projet.

Selon la commune de Siviriez, la marge d'indépendance pour les communes semble approximativement la même entre les deux variantes, notamment en raison de la fixation de standards de la part du canton.

La commune de Ferpicloz estime encore difficile de se positionner sur les variantes car trop d'éléments sont peu clairs, notamment les coûts pour les communes et les charges en personnel. La commune n'a pas encore effectué les calculs nécessaires pour savoir quelle variante est plus avantageuse pour elle. Les montants évoqués dans ce rapport sont conséquents en sachant que la commune doit planifier d'autres investissements en parallèle de cette stratégie scolaire.

Le PLR Fribourg salue et soutient que les deux variantes garantissent une égalité des chances et d'accès à l'ensembles des élèves du canton. Selon ce retour, si la variante 2 a l'avantage de favoriser l'autonomie communale tout en suivant des standards cantonaux, toutes les communes n'ont pas les mêmes moyens à investir dans le matériel informatique et cela créera des différences. Enfin, par expérience, lorsque l'Etat impose un concept et les communes doivent acheter le matériel, les communes acceptent difficilement de financer quelque chose qu'elles n'ont elles-mêmes pas décidé. Cela pourrait grandement freiner l'avancée de ce projet mené par le canton. Par ailleurs, le parti rend

attentif aux différences de coûts selon le type d'appareils choisis, Apple ou PC. Pour conclure, Le PLR voit les intérêts dans les deux variantes et laisse cette question aux communes.

4.15.2. Arguments en faveur de la variante 1

La Commission ATPrDM est d'avis que la variante 1 présente une meilleure sécurité informatique des équipements, car elle relève de la responsabilité du canton Celui-ci semble mieux à même de garantir cette sécurité et d'en assurer son suivi puisqu'il dispose des compétences en la matière, notamment au travers du Centre de compétences Fritic et du SITel.

Comme le relève la commune de Ferpicloz, la variante 1 permet une homogénéité des moyens dans l'ensemble des établissements scolaires du canton. De fait, l'équité de traitement des établissements permettra de respecter les exigences du PER. Elle permet de réaliser des économies d'échelle pour l'acquisition du matériel et de profiter d'une gestion professionnelle du support.

La CODESS estime également que la variante 1 contribue davantage à l'égalité des chances.

Pour la Commune Le Mouret, dans la variante 1, le canton garantirait également la sécurité informatique des équipements.

Pour les conférences du SEnOF, la variante 1 a l'avantage de définir un peu plus clairement les tâches et les responsabilités de chaque partie impliquée dans ce processus. D'autre part, cette variante devrait dans les faits contribuer à une plus grande égalité de traitement entre les élèves du canton en matière de standards sur l'équipement informatique et de l'infrastructure scolaire.

Selon la Cosahl, la variante 1 est plus adaptée en matière de sécurité informatique et à terme, d'économicité. En outre, la mise à niveau technologique des écoles concrètement prévue dans la variante 1 devrait dans les faits contribuer à une plus grande égalité entre les élèves du canton en matière de standards sur l'équipement informatique et l'infrastructure scolaire. Elle est la seule variante qui respecte le principe du « qui commande paie ». Ce retour précise qu'il est toutefois nécessaire que les directions d'établissement et le corps enseignant puissent compter sur un support de proximité performant.

4.15.3. Arguments en faveur de la variante 2

Pour les conférences du SEnOF, la variante 1 soulève des inquiétudes concernant l'idée d'une maintenance centralisée. La maintenance localisée de la variante 2 est déjà une solution existante et efficiente dans plusieurs écoles. Cette deuxième variante semble pouvoir être mise en œuvre plus rapidement. Elle tient compte des spécificités locales et favorise l'autonomie des écoles.

D'autres retours estiment également que la variante 2 permet aux communes de garantir une autonomie sur le type et la mise en place de l'équipement sous réserve de pouvoir choisir des intervenants agréés du même district que la commune.

La variante 2 laisse une autonomie aux communes et ainsi permet de garder une « Identité scolaire et communale ». Elle semble plus en lien avec une philosophie de consommation locale et établissement de réseaux locaux. Comme le souligne la commune de Planfayon, cette variante permet aussi de pérenniser les projets locaux.

La variante 2 renforce le risque de sortir du principe d'égalité des chances, puisque les communes à plus fort potentiel économique pourraient compléter le matériel à discrétion et de façon unilatérale.

4.16. Remarques complémentaires générales

Les retours soulignent plusieurs points déjà évoqués précédemment. De ce fait, le rapport mentionnera ici principalement les remarques n'étant pas déjà mentionnées dans la synthèse du rapport.

L'UDC n'a pas émis de commentaire dans le formulaire et répond favorablement aux questions du formulaire. Le parti émet une préférence pour la variante 2.

L'ACF remercie pour le travail de recherche accompli.

La stratégie doit répondre aux enjeux de société actuels. Dans ce sens, la commune de La Brillaz estime qu'il est primordial de transmettre tous les outils nécessaires aux élèves pour rentrer dans le monde économique, social et sociétal de la meilleure manière qui soit. Il est important de fournir à tous les élèves la même chance d'entrer dans le monde du travail et que l'Etat s'y attelle.

L'ACSM remet en question l'amélioration de l'égalité des chances et propose plutôt de fournir le matériel uniquement à celles et ceux qui en auraient le plus besoin.

A l'instar du parti Le Centre et de la commune de Cottens, les retours rappellent l'importance de former et informer les enseignant-e-s, particulièrement du côté francophone car il semble y avoir une grande différence dans l'avancement numérique tant dans la pratique que dans l'approche culturelle. Les enseignant-e-s semblent être peu au courant de ce que prévoit la stratégie. Certaines craintes pourraient facilement être levée, favorisant ainsi une implantation en collaboration avec ces derniers pour le bien-être des élèves.

Le Centre estime également qu'il est primordial que les solutions implantées permettent aux enseignant-e-s d'enseigner, et non de régler des problèmes informatiques et techniques au détriment des élèves. Il trouve primordial de faire coexister les deux variantes, la variante 1 étant probablement plus aidante pour les écoles qui n'ont pas encore commencé le développement numérique et la variante 2 étant la plus appropriée pour les écoles déjà avancées qui redoutent une limitation.

En outre, le parti propose une distribution des appareils propre à chaque élève en 7-8H pour une durée de 5 ans jusqu'à la fin de l'école obligatoire.

Selon les conférences du SEnOf, la formation du corps enseignant est primordiale pour pouvoir proposer une plus-value avec l'implémentation de cette stratégie. Les connaissances informatiques du corps enseignant ne doivent pas être présupposées car, pour certain-e-s, les bases (Word, Teams, etc.) ne sont pas acquises. Les équipements ne sauraient être utilisés de manière optimale sans les formations ni les moyens nécessaires pour en faire émerger un enseignement de qualité. En particulier, l'informatique change le rapport au savoir en négligeant parfois sa transmission, en transigeant sur la qualité des sources et en créant des angles morts sur les biais de confirmation qu'il implique, etc. Si le personnel enseignant venait à ne pas être formé correctement à l'utilisation des outils et à l'esprit critique très affûté qu'ils impliquent, les conséquences en matière de contenus disciplinaires pourraient être importantes. La réflexion pédagogique doit primer au service des apprentissages pour et par l'élève. L'ordinateur est un outil et non une fin en soi.

La commune de Riaz relève les disparités entre les enseignant-e-s au niveau des compétences informatiques et souhaite que la formation soit différenciée et renforcée pour certains. La commune de Cottens rejoint la demande de Riaz stipulant qu'il est essentiel de former des personnes-ressources

préposées au conseil et à l'accompagnement. Les ressources humaines doivent être à la hauteur des ressources matérielles souhaitées.

La commune de Châtel-St-Denis compte, dans un esprit de collaboration étroite entre le canton et les communes, sur une communication efficace de l'Etat, en amont de chaque étape.

La commune de Cottens s'interroge sur la pertinence des tablettes au cycle 1 ainsi qu'aux aspects organisationnels tels que la grille horaire.

Le Centre Gauche-PCS Fribourg est satisfait du rapport qu'il estime complet et visionnaire, avec un horizon temporel plus clair pour une mise en œuvre pour 2030.

La FAPEF s'oppose fermement à la Stratégie EdNum. Elle se base sur l'usage du terme « rapidement » en introduction du rapport mis en consultation pour conclure que la stratégie a été faite dans l'urgence. Une réflexion doit être menée avant la mise en place de la stratégie. Alors que la relation humaine est fondamentale dans l'enseignement, elle estime que la stratégie reviendrait à créer une barrière d'écrans détériorant la communication et le lien enseignant-e-élèves. La FAPEF souligne qu'au niveau sanitaire des études scientifiques internationales démontrent les effets délétères des écrans, de l'utilisation prolongée d'ordinateur non-adapté et des rayonnements. Le Groupe PS du Grand Conseil fait également référence à ces études.

La FAPEF favoriserait la variante 2 qui laisse une autonomie aux communes et ainsi permet de garder une « identité scolaire et communale » et une consommation locale. Un inventaire des installations existantes devrait être fait pour voir les besoins de chaque commune et trouver une équité de traitement dans tout le canton.

L'UPCF demande que le projet soit mis en œuvre le plus rapidement possible, ceci afin d'éviter que les jeunes arrivent sur le marché du travail sans avoir acquis le savoir-faire nécessaire.

Le Groupe PS du Grand Conseil ne conteste pas la place du numérique à l'école. Néanmoins, il relève, selon lui des manquements dans la stratégie présentée. Alors que cette mise en œuvre provoque une surcharge de travail, la stratégie ne prévoit pas de compensation et impacte négativement la qualité de l'enseignement. Il estime manifestement regrettable que cette stratégie n'ait pas été précédée d'une vision pédagogique et souhaite que des moyens soient alloués pour la recherche sur l'éducation par le numérique. Les objectifs fixés pourraient être atteints sans donner un ordinateur à chaque élève du CO, ce que le Conseil d'Etat n'a pas pris en compte. Le Groupe conclut ainsi qu'une nouvelle stratégie devrait être proposée en tenant compte des besoins des enseignant-e-s et des élèves.

Les conférences du SEnOF estiment que le coût global de la stratégie questionne par rapport aux autres besoins en ressources, comme les mesures socio-éducatives, la pédagogie spécialisée, l'inclusion scolaire, la psychologie scolaire, etc. Elles craignent que la primauté soit donnée à ce projet au détriment d'autres et au détriment de certains besoins des élèves. Les élèves déjà en difficulté avec les apprentissages de base pourraient se retrouver submergé-e-s par les attentes toujours plus nombreuses. Les directions et le corps enseignant font également face à de nouvelles attentes, générant de la surcharge et du stress. De nombreuses questions restent ainsi ouvertes sur l'implémentation de ce chantier de très grande ampleur.

REPER salue l'évaluation Boussole 21, mais se dit surpris des résultats lacunaires, surtout concernant la thématique de la « Santé et prévention ». L'organisation suggère de mener une évaluation externe faite par des spécialistes.

La commune de St-Ursen craint que le savoir-faire, les relations et les processus mis en place dans certaines communes ne soient perdus dans une solution cantonale. Elle soutient donc la variante 2.

La Conférence des syndics informe qu'ils renoncent à prendre position sur cette thématique. La conférence laisse le soin à ses membres d'analyser les enjeux et de répondre au questionnaire selon les éléments qui leur sont propres.

XR-Fribourg estime que la Stratégie EdNum perpétue une vision du monde anthropocentrée, répondant au dictat économique afin de rendre les élèves plus employables. Or, l'école devrait absolument tenir compte des enjeux climatiques actuels, dont la réduction des gaz à effet de serre est l'un des objectifs majeurs. Elle devrait aider les adultes de demain à sortir de l'idée que les ressources matérielles sont illimitées et que la technologie va résoudre nos problèmes. La santé des générations futures et l'habitabilité même de la planète sont en jeu. Pour ces raisons, XR-Fribourg s'oppose au projet tel que mis en consultation.

Parents pour le climat Fribourg estime que le Conseil d'Etat utilise un discours fataliste face à l'évolution de la technologie et le rappelle à son rôle de régulation et de contrôle. L'organisation estime que le Conseil d'Etat devrait proposer, pour introduire le numérique à l'école, un concept pédagogique. Elle appelle à la prudence et souligne que si l'éducation numérique est nécessaire, c'est pour éduquer au numérique. Les mise en garde sur l'éducation par le numérique développée plus haut sont reprises. Les élèves devraient pouvoir se concentrer sur leur responsabilité vis-à-vis de la planète sans être submergés par des écrans. L'organisation, en conséquence des différentes raisons qu'elle a évoquée précédemment, s'oppose à la stratégie.

L'AMCOFF relève plusieurs points positifs du projet, comme la volonté d'améliorer l'équipement informatique des écoles, la volonté d'effacer les disparités d'équipement des écoles suivant les capacités financières des communes, d'équiper tout le corps enseignant. Elle estime toutefois que l'investissement visant à fournir un ordinateur par élève au CO n'est pas une priorité. Les moyens que l'Etat est prêt à mettre dans ce projet seraient plus utiles pour les thématiques liées au climat scolaire : comme l'inclusion, les effectifs de classe, les mesures d'aide et les situations de rupture scolaire.

Le PLR estime que la Stratégie EdNum est ambitieuse et nécessaire, mais manque de moyens humains suffisants dans les domaines de la formation pour les enseignant-e-s ainsi que pour l'assistance en qualité et quantité dans les établissements.

Pour le SPFF, la stratégie nécessite des objectifs clairs et des formations réfléchies afin de s'assurer que les enseignants et enseignantes soient correctement préparés et éviter des réactions d'opposition.

Stratégie éducation numérique du canton de Fribourg

Résultat de l'évaluation

Outil mis à disposition par le Bureau de la durabilité de l'État de Vaud. http://www.vd.ch/durable

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Mottas Hervé
Email : herve.mottas@fr.ch
Institution : Etat-FR
Département : DICS
Service : S2

Co-auteurs

Nom et prénom : Rimensberger Timon
Institution : Etat-FR
Département : DICS
Service : Centre de compétences Fritic

Nom et prénom : Stern Hugo
Institution : Etat-FR
Département : DICS
Service : SEnOF

Nom et prénom : Maag Andreas
Institution : Etat-FR
Département : DICS
Service : DOA

Informations sur le projet

Description : Stratégie éducation numérique du canton de Fribourg
Limite spatiale : scolarité obligatoire dans le canton de Fribourg
Limite temporelle : 10 ans environ
Evaluation de mai 2021

Effet levier Majeur

Domaines concernés :

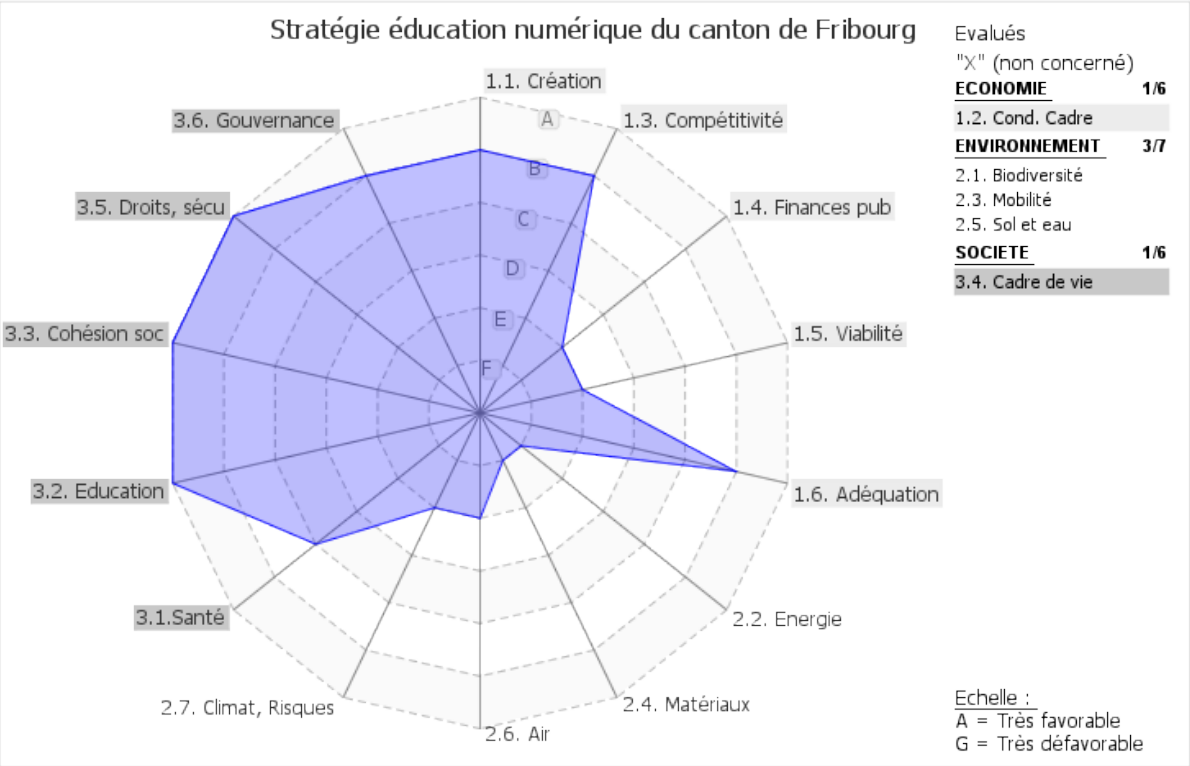
Economie	Environnement	Société
Moyennement	Moyennement	Moyennement

Commentaire général sur l'évaluation

Les effets sur le développement durable - art. 197 LCG - ont été évalués à l'aide de la Boussole21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte ce projet de stratégie cantonale d'éducation numérique.
D'un point de vue économique, ce projet a un impact financier important pour les collectivités publiques. Il est toutefois justifié que l'école s'adapte à la transformation numérique de la société. Ainsi, l'employabilité des élèves sera améliorée grâce à l'augmentation de leurs compétences dans le domaine numérique.

D'un point de vue environnemental, le projet implique une plus grande consommation d'énergie et de matériaux. Comme la durée de vie du matériel informatique est limitée, la quantité de déchets sera par ailleurs relativement importante.
D'un point de vue sociétal, le projet donne un accès égalitaire et gratuit pour tous au même matériel informatique et aux mêmes compétences numériques grâce à l'éducation par le numérique. Il est par ailleurs à relever que l'éducation au numérique a notamment pour objectif de sensibiliser les élèves aux potentiels dangers des environnements numériques. Une large consultation interne et externe est organisée pour garantir l'acceptabilité de cette stratégie.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Récapitulatif des critères

Economie	Environnement	Société
1.1. Création et distribution de richesses	2.1. Diversité biologique et espace naturel	3.1. Santé et prévention
1.2. Conditions cadre pour l'économie	2.2. Energie	3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles
1.3. Compétitivité de l'économie et innovation	2.3. Mobilité et territoire	3.3. Cohésion sociale
1.4. Finances publiques	2.4. Consommation de matériaux et recyclage	3.4. Cadre de vie et espace public
1.5. Faisabilité et viabilité du projet	2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	3.5. Droits et sécurité
1.6. Conformité et adéquation aux besoins	2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	3.6. Gouvernance, vie politique et associative
	2.7. Changement climatique et risques	

Economie

1.1. Création et distribution de richesses — B - Favorable

Liste des sous-critères :

Création de valeur / Postes de travail / Productivité de l'activité économique / Différences de revenus / Diversification et répartition territoriale de l'activité économique / Retombées sur l'environnement économique local / Coût de la vie

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Postes de travail pour la gestion de l'équipement informatique et le support technique.

Retombées sur l'environnement économique local : Collaborations probables avec des entreprises locales selon les résultats des appels d'offres.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.2. Conditions cadre pour l'économie — X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Accompagnement, conseil et appui à la création d'entreprises / Adéquation des infrastructures aux besoins de l'économie / Offre en crèches et parents de jours / Accès au marché international / Fiscalité / Offre de sites pour l'implantation d'entreprises / Respect de la non distorsion de la concurrence

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation — B - Favorable

Liste des sous-critères :

Capacité d'innovation / Recherche et développement / Qualification des employés / Systèmes de gestion / Accès à l'information

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Recherche et développement : Analyse et élaboration de pistes d'action pour améliorer l'enseignement au et par le numérique.

Qualification des employés : Cette stratégie permet d'améliorer l'employabilité des élèves au niveau du numérique d'une part. D'autre part, elle permet d'augmenter les compétences professionnelles des enseignant-e-s via des plans de formation.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.4. Finances publiques	E - Défavorable avec quelques points favorables

Liste des sous-critères :

Bilan financier et endettement des collectivités publiques / Justification du besoin d'argent public / Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité / Recettes fiscales provenant des personnes morales / Recettes fiscales provenant des personnes physiques / Capacité d'action de la collectivité publique / Collaborations régionales et suprarégionales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Bilan financier et endettement des collectivités publiques : Ce projet a un impact financier important.

Justification du besoin d'argent public : Il est justifié que l'école s'adapte à la transformation numérique de la société et garantit une mise en œuvre du plan d'étude pour toutes et tous les élèves.

Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité : Ce projet ne deviendra pas indépendant financièrement.

Collaborations régionales et suprarégionales : Collaborations intercantonales notamment au niveau des formations des acteurs clés de l'éducation numérique, ainsi que pour la création d'environnements d'apprentissages et de moyens d'enseignements numériques.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.5. Faisabilité et viabilité du projet	E - Défavorable avec quelques points favorables

Liste des sous-critères :

Investissements / Produits et charges d'exploitation / Renouvellement des infrastructures / Risque financier / Contraintes légales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet constitue une charge financière.

L'analyse permet d'estimer les coûts futurs afin de limiter les risques financiers.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.6. Conformité et adéquation aux besoins	B - Favorable

Liste des sous-critères :

Analyse des besoins - adéquation offre/demande / Adéquation avec le programme ou la stratégie concernés / Conformité avec le niveau de qualité souhaité / Exploitation optimale des potentiels / Gouvernance du projet

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Analyse des besoins - adéquation offre/demande : Projet initié pour donner suite à l'acceptation de la motion parlementaire 2019-GC-139 relative à l'équipement informatique des élèves au CO.

Une large consultation externe et interne est organisée.

Gouvernance du projet : Un groupe de pilotage DICS ainsi qu'un comité de projet ont été mis en place pour l'élaboration de la stratégie ainsi que pour sa mise en œuvre.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Environnement

2.1. Diversité biologique et espace naturel — X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Habitats des espèces rares et menacées / Habitats des espèces courantes / Surfaces proches de l'état naturel / Biodiversité de l'espace habité ou cultivé / Régulation des populations d'espèces sensibles

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie — F - Défavorable

Liste des sous-critères :

Consommation d'énergie des bâtiments / Consommation d'énergie des services et de l'industrie / Consommation d'énergie grise / Production d'énergie renouvelable / Sources d'énergie locales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Consommation d'énergie des bâtiments : Un déploiement global de l'équipement informatique implique une plus grande consommation d'énergie.

Consommation d'énergie grise : La production de matériel informatique est gourmande en énergie grise. La durée de vie de ce matériel est dépendante des contraintes technologiques et son obsolescence programmée.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.3. Mobilité et territoire — X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Densification et revalorisation des centres des localités / Changement de mode de transport vers la mobilité durable / Attractivité des transports publics / Attractivité de la mobilité douce / Intensité des transports occasionnés par l'économie / Centralité des emplois et des services / Niveau de trafic dans les agglomérations / Impacts du trafic aérien

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.4. Consommation de matériaux et recyclage — F - Défavorable

Liste des sous-critères :

Quantité de déchets / Utilisation de matériaux locaux et abondants / Utilisation de matériaux renouvelables ou recyclés / Modularité, flexibilité, recyclabilité lors de la conception / Taux de recyclage des déchets non organiques / Taux de recyclage des déchets organiques / Traitement des déchets spéciaux / Durée de vie des produits

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Comme la durée de vie du matériel informatique est limitée, la quantité de déchets sera relativement importante.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau — X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Apport de substances polluantes dans l'eau ou dans le sol / Apport de polluants microbiologiques dans l'eau ou dans le sol / Apport de substances nutritives dans l'eau ou dans le sol / Consommation d'eau / Quantité d'eaux usées / Surfaces construites / Imperméabilisation du sol

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur — E - Défavorable avec quelques points favorables

Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de souffre (NOx, SO2) / Emissions des poussières fines (PM10) / Emissions d'ozone / Pollution sonore / Pollution électromagnétique, y compris pollution lumineuse / Pollution intérieure dans les lieux de vie et de travail / Polluants nauséabonds

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Pollution électromagnétique : Un plus grand nombre d'antennes Wifi implique un rayonnement plus important. Une harmonisation des infrastructures informatiques permettra de limiter au maximum ces rayonnements.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.7. Changement climatique et risques — E - Défavorable avec quelques points favorables

Liste des sous-critères :

Emissions de gaz à effet de serre / Energie de provenance nucléaire / Risques de catastrophes naturelles / Risques d'accidents majeurs

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le matériel informatique consomme de l'énergie et donc émet du CO2.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Société

3.1. Santé et prévention — C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

Promotion de la santé et prévention / Qualité et accessibilité des prestations de soins / Coûts de la santé / Lutte contre les maladies / Prise en charge médico-psychosociale / Accidents de trafic, de ménage et professionnels / Activités sportives propices à la santé / Etablissements médicosociaux

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Promotion de la santé et prévention : L'éducation au numérique décrit dans les plans d'études a comme objectif de sensibiliser les élèves aux potentiels dangers des environnements numériques.

Le taux de consommation d'écran risque d'être augmenté. L'éducation par le numérique met toutefois un fort accent sur la nécessité de n'utiliser le numérique que lorsqu'il semble pertinent. Dans le cas contraire, l'enseignement sans écran est à favoriser.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles — A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Formation dans le domaine de l'école obligatoire / Formation dans le domaine de l'école postobligatoire / Orientation professionnelle / Encouragement de la culture / Offre culturelle / Offre sportive / Offre de loisirs

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les compétences de base dans le numérique sont attendues par le monde du travail. Cette stratégie permettra d'assurer une formation en adéquation. Elle et respecte l'égalité de traitement de toutes et tous les élèves.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.3. Cohésion sociale — A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Lutte contre la pauvreté / Insertion et réinsertion dans le monde du travail / Intégration des étrangers / Intégration des individus marginalisés dans la société / Intégration des personnes en situation d'handicap / Intégration des personnes âgées / Mixité sociale

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Accès égalitaire et gratuit pour tous au matériel informatique et aux compétences numériques.

Insertion et réinsertion dans le monde du travail : Maîtrise de compétences de base attendues par le monde du travail.

Intégration des étrangers / Intégration des personnes en situation d'handicap : Les outils de traduction automatique, de dictée vocale ou de lecture immersive par exemple facilitent l'apprentissage pour des personnes en situation défavorable.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.4. Cadre de vie et espace public — X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Cadre de vie / Qualité de l'espace public / Identité des sites / Appropriation de l'espace par les habitants et la communauté / Revalorisation des paysages culturels / Revalorisation des paysages naturels / Protection du patrimoine / Espaces de détente de proximité / Vitalité culturelle et sociale dans les centres / Développement socioculturel local et régional

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.5. Droits et sécurité — A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Egalité des chances / Egalité entre hommes et femmes / Stabilité sociale / Sentiment de sécurité de la population / Services d'urgence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Egalité des chances : Accès égalitaire et gratuit pour tous au matériel informatique et aux compétences numériques.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.6. Gouvernance, vie politique et associative — B - Favorable

Liste des sous-critères :

Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions / Vie politique et associative / Structures d'organisation plus efficaces

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions : Une large consultation interne et externe est organisée. Chaque école mènera une réflexion sur l'équipement informatique à mettre en place selon ses besoins, dans le respect du concept d'équipement cantonal.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **411.0.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2021-DFAC-33 du Conseil d'Etat du 22 août 2023 accompagnant le projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée faisant suite à l'adoption de la motion 2019-GC-139;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 411.0.1 (Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS), du 09.09.2014) est modifié comme il suit:

Art. 22 al. 2 *(abrogé)*

[2] *Abrogé*

Art. 22a *(nouveau)*

Education numérique, équipement et infrastructure informatiques

[1] Sur la base des exigences des plans d'études, la Direction définit la stratégie cantonale de l'éducation numérique et accompagne les établissements dans l'élaboration d'un concept de mise en œuvre adapté à leurs besoins (concept EdNum).

[2] Elle détermine à cet effet les dotations minimales obligatoires ainsi que les standards de l'équipement informatique des élèves de chaque cycle, du corps enseignant et du personnel administratif cantonal en privilégiant la qualité, la sécurité et la durabilité.

[3] Elle détermine également, à l'intention des communes, les standards obligatoires de l'infrastructure informatique des locaux et installations scolaires, en particulier les éléments de connexion et les périphériques.

[4] Sur mandat de la Direction, l'Office cantonal du matériel scolaire œuvre en tant que portail d'acquisition centralisé unique. Il met également à la disposition des établissements le matériel pédagogique et les moyens d'enseignement en éducation numérique.

[5] Les communes peuvent acquérir, dans le cadre du concept EdNum, des équipements informatiques en supplément des dotations minimales obligatoires auprès de l'Office cantonal du matériel scolaire uniquement.

[6] Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 57 al. 2

[2] Dans leur activité de gestion, elles doivent notamment:

b) *(modifié)* mettre à disposition les locaux et installations scolaires, les équiper, les doter d'une infrastructure informatique conforme aux standards fixés par la Direction, les entretenir et en assurer la gestion courante;

Art. 66 al. 2 *(modifié)*

[2] En plus de sa participation fixée à l'article 67, l'Etat assume:

a) *(nouveau)* les frais de traitement des autorités scolaires et les charges y relatives;

b) *(nouveau)* les frais des moyens d'enseignement reconnus et des fournitures scolaires, y compris leur gestion administrative;

c) *(nouveau)* les frais de l'équipement informatique du corps enseignant et du personnel administratif cantonal, y compris le support pédagogique, matériel et applicatif, à hauteur des dotations minimales obligatoires définies par la Direction. Le financement s'effectue sous réserve de la mise en conformité par les communes de l'infrastructure informatique et de la validation par la Direction du concept EdNum de l'établissement.

Art. 71 al. 2 *(modifié)*

[2] En plus de sa participation fixée à l'article 72, l'Etat assume:

a) *(nouveau)* les frais de traitement des autorités scolaires et les charges y relatives;

b) *(nouveau)* les frais des moyens d'enseignement reconnus et des fournitures scolaires, y compris leur gestion administrative;

c) *(nouveau)* les frais de l'équipement informatique des élèves, du corps enseignant et du personnel administratif cantonal, y compris le support pédagogique, matériel et applicatif, à hauteur des dotations minimales obligatoires définies par la Direction. Le financement s'effectue sous réserve de la mise en conformité par les communes de l'infrastructure informatique et de la validation par la Direction du concept EdNum de l'établissement.

Art. 104b *(nouveau)*

Education numérique, équipement et infrastructure informatiques (art. 22a, 57 al. 2, 66 al. 2 et 71 al. 2 LS)

[1] Les établissements présentent à la Direction un concept EdNum adapté à leurs besoins à partir de l'année scolaire 2025/26 mais au plus tard en 2030/31.

[2] Les communes doivent satisfaire aux standards de l'infrastructure informatique des locaux et installations scolaires à partir de l'année scolaire 2025/26 mais au plus tard en 2030/31.

[3] L'Office cantonal du matériel scolaire œuvre en tant que portail d'acquisition centralisé dès l'année scolaire 2025/26.

[4] L'Etat prend à sa charge, au sens des articles 66 al. 2 et 71 al. 2, les équipements informatiques commandés sur le portail d'acquisition, dès l'année scolaire 2025/26. Les acquisitions antérieures ne sont pas reprises ou financées par l'Etat.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier obligatoire. Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Botschaft 2021-DFAC-33

22. August 2023

—

Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes für die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule, der die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen (DigiBi-Strategie) betrifft und auf die Annahme der folgenden Motion zurückgeht:

Motion 2019-GC-139	Alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulen werden mit einem persönlichen IT- Gerät ausgestattet
Urheber	Perler Urs / Bürdel Daniel

Die vorliegende Botschaft präsentiert die Strategie im Einzelnen und legt die Modalitäten dieser Strategie sowie ihre Umsetzung und Finanzierung fest.

Die DigiBi-Strategie umfasst sämtliche obligatorischen Schulen und sonderpädagogischen Einrichtungen (Sonderschulen) des Kantons Freiburg (1H bis 11H).

Inhalt

—

1 Einführung 3

2 Hintergrund und Herausforderungen 5

2.1 Digitale Bildung im schweizerischen Bildungssystem 5

2.1.1 Nationale Koordination und Richtlinien für die digitale Bildung 6

2.1.2 Umsetzung der Modullehrpläne digitale Bildung 6

2.1.3 Digitale Lehrmittel 7

2.1.4 Von Medien und IKT zur digitalen Bildung – eine notwendige Anpassung 7

2.2 Annahme der Motion Perler/Bürdel 2019-GC-139 durch den Grossen Rat 8

2.2.1 Kantonale Finanzierung der Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen und des kantonalen Schulpersonals 8

2.2.2 1:1-Informatikausstattung für Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen 9

2.3 Unterschiede im Bereich der Informatikausrüstung und IT-Infrastruktur der Schulen 10

2.3.1 Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler 10

2.3.2 Informatikausrüstung der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals der Schulen 11

2.3.3 Infrastruktur der Schulen 11

2.4 Übergang zu den weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen 12

3 Vernehmlassung 12

4 Beschreibung der DigiBi-Strategie 13

4.1 Unterrichtsentwicklung (Lehren-Lernen) 14
4.1.1 Lehrplananforderungen 14
4.1.2 Pädagogische Begleitung und Unterstützung 17
4.2 Personalentwicklung 19
4.2.1 Weiterbildung in digitaler Bildung 19
4.2.2 Grundausbildung der Lehrpersonen in digitaler Bildung 20
4.3 Organisationsentwicklung 20
4.3.1 Kommunikation und Begleitung des Veränderungsprozesses 20
4.3.2 Informatikausrüstung der Schulen: Bereitstellung, Dotation und Finanzierung 21
4.3.3 IT-Support der Schulen 26
4.3.4 Zentrales Dispositiv für die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software 27
4.3.5 Pädagogische Ressourcen zur digitalen Bildung: Bereitstellung 28
4.3.6 Unterstützung der Gemeinden bei der Aktualisierung der Infrastruktur 28
5 Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen 29
5.1 Zusammenfassung der Motion 29
5.2 Anpassung der Rechtsgrundlagen 29
5.3 Kommentar zu den gesetzlichen Bestimmungen 30
6 Finanzielle und personelle Auswirkungen 32
6.1 Einmalige Kosten 32
6.2 Wiederkehrende Ausgaben 35
6.3 Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden 37
6.4 Zusammenfassung 38
7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung 41
7.1 Evaluation der Auswirkungen der DigiBi-Strategie auf die nachhaltige Entwicklung 41
7.2 Geplante Lösungen zur Verringerung des ökologischen Fussabdrucks 41
8 Auswirkungen auf die Stammorganisation und andere kantonale Projekte 43
8.1 Die kantonalen Projekte 43
8.2 Beteiligte kantonale Verwaltungseinheiten 43
8.3 Andere betroffene Verwaltungseinheiten 44
9 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 44
10 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit des Entwurfs) 45
11 Abschliessende Beantwortung parlamentarischer Vorstösse 46
12 Unterstellung unter das Gesetzes- oder das obligatorische Finanzreferendum 46
13 Zeitplan 46
14 Schlussbemerkungen 47
15 Glossar 49

ZUSAMMENFASSUNG

Die Botschaft erläutert zuerst die Hintergründe der Bildungsstrategie und die damit verbundenen Herausforderungen. Danach werden die wichtigsten Entwicklungsschwerpunkte der Strategie dargelegt:

> Der Entwicklungsschwerpunkt Lehren-Lernen beschreibt die Inhalte und Anforderungen der Lehrpläne sowie die Modalitäten für die pädagogische Begleitung und Unterstützung im Bereich der digitalen Bildung. Diese pädagogischen Grundsätze bilden die Grundlage der Strategie.
> Der Schwerpunkt Personalentwicklung befasst sich mit der Grund- und Weiterbildung in digitaler Bildung für die Lehrpersonen und das Verwaltungspersonal an den Schulen. Diese Elemente sind für die Unterrichtsqualität von entscheidender Bedeutung.
> Der Schwerpunkt Organisationsentwicklung umfasst die Organisation und Struktur rund um die Beschaffung der IT-Ausstattung der Schulen, insbesondere die Bereitstellung eines einheitlichen Beschaffungsportals, das die Bestellprozesse vereinfacht. Diese Lösung umfasst Ausstattungsstandards nach Schulstufe und einen Katalog der den Schulen zur Verfügung stehenden IT-Ausstattung, um Qualitäts-, Sicherheits- und Nachhaltigkeitsstandards zu gewährleisten. Es werden Voraussetzungen für die Bestellung festgelegt, die gewährleisten, dass bereits vor der Anschaffung von Hardware pädagogische Überlegungen angestellt werden und dass die IT-Infrastruktur ausreichend ist. Dadurch wird die Gefahr der Verschwendung verringert. Die in der Strategie vorgesehene IT-Supportstruktur wird ebenfalls weiterentwickelt.

Diese Botschaft beschreibt die finanziellen und personellen Auswirkungen der Umsetzung der Strategie. In Bezug auf die Informatikausstattung (IT-Ausstattung) der Schulen sieht die Strategie vor, dass der Kanton Ausgaben übernimmt, die bislang von den Gemeinden getragen wurden, d. h. die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen (Sekundarstufe 1, 9H–11H), wie es von der oben erwähnten Motion verlangt wird, sowie die IT-Ausstattung der Lehrpersonen, des kantonalen Verwaltungspersonals der obligatorischen Regelschulen (1H–11H). Ein Teil der Materialkosten sind also keine neuen öffentlichen Ausgaben, sondern stellen eine Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton dar.

Anschliessend wird die Strategie in der Botschaft unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung und der Lösungsansätze für die Verringerung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt beurteilt. Die Botschaft beschreibt zudem die Auswirkungen auf die Stammorganisation und andere kantonale Projekte sowie die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden.

Aufgrund des Umfangs der Investitionen und der wiederkehrenden Betriebskosten, die für die Umsetzung der DigiBi-Strategie erforderlich sind, unterliegt der Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes dem obligatorischen Finanzreferendum.

Zu den in der Botschaft beschriebenen Elemente wurde ab März 2022 eine dreimonatige öffentliche Vernehmlassung durchgeführt. Die Rückmeldungen wurden mehrheitlich berücksichtigt und in die Strategie aufgenommen.

1 Einführung

—

Im Kanton Freiburg gelten für die obligatorische Schule zwei Lehrpläne, der Lehrplan 21 (LP 21) und der «Plan d'études romand» (PER). Beide Lehrpläne umfassen ein vor kurzem eingeführtes Modul zur digitalen Bildung (Modullehrplan digitale Bildung), das in drei Schwerpunkte unterteilt ist: die angemessene Anwendung digitaler Werkzeuge (Anwendungskompetenzen), die Einführung in die Informatik und die Medienbildung.

Diese Lerninhalte sollen es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, ihre digitalen Fähigkeiten und Kenntnisse zu verbessern, die sie für ihr privates, berufliches, akademisches und staatsbürgerliches Leben benötigen, und zwar im sicheren Rahmen der Schule. So wird bei der jüngeren Generation ein bewussterer, sparsamerer und verantwortungsvollerer Umgang mit diesen Instrumenten gefördert. Diese Lerninhalte tragen so zur Risikoprävention

und zur Chancengleichheit bei, indem sie bereits während der obligatorischen Schulzeit den Erwerb von Grundkompetenzen in einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft ermöglichen.

Für die Umsetzung dieser neuen Lehrplananforderungen braucht es einheitliche materielle und organisatorische Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene (Kap 2.1.2). Aus diesem Grund wollte der Staatsrat eine kantonale Strategie für die digitale Bildung (DigiBi-Strategie) in den obligatorischen Schulen (Regel- und Sonderschulen) entwickeln, um die Lernziele der Lehrpläne zu erreichen.

Es wurden drei Entwicklungsschwerpunkte festgelegt, damit gewährleistet wird, dass die digitalen Werkzeuge dem Lernen tatsächlich zugutekommen.

Im Bereich des Unterrichts (Lehren und Lernen) sieht die Strategie die Bereitstellung eines Leitfadens für Schulen zur Integration digitaler Medien vor. Dazu gehört die Ausbildung von Ansprechpersonen Medien & Informatik (AP M&I), die namentlich die Aufgabe haben, jede Schule bei der Entwicklung eines Konzepts für die Umsetzung des Modullehrplans digitale Bildung zu begleiten.

Im Bereich der Personalentwicklung werden Weiterbildungen organisiert, die auf den mit den Lehrplänen verbundenen Kompetenzmodellen basieren, den Lehrpersonen Methoden vermitteln, um ihren Unterricht mit geeigneten und auf ihre Praxis und ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Instrumenten punktuell zu bereichern. Sie werden lernen, pädagogische Aktivitäten zu erkennen, bei denen der Einsatz digitaler Instrumente einen positiven Beitrag zum Lernprozess leisten kann. So wird bei den Schülerinnen und Schülern ein altersgerechter Wechsel zwischen digitalen und analogen Aktivitäten gewährleistet. Die Lehrperson entscheidet, wann sie digitale Werkzeuge einsetzt, um das Lernen zu fördern.

Im Bereich der Organisation drängt sich eine Modernisierung und Anpassung der IT-Ausstattung der Schulen auf, da festgestellt wurde, dass derzeit grosse Unterschiede zwischen den Schulen bestehen. Für dieses Material und dessen Finanzierung sind heute die Gemeinden zuständig. Der Grosse Rat hat mit der Annahme der Motion 2019-GC-139 der Grossratsmitglieder Perler und Bürdel einen Paradigmenwechsel vollzogen, denn mit dieser Motion wird verlangt, dass der Kanton die Finanzierung der persönlichen Informatikausstattung für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen übernimmt. Der Staatsrat hat beschlossen, die Umsetzung dieser Motion in die DigiBi-Strategie zu integrieren. Aus Gründen der Kohärenz weitet die Strategie diese kantonale Finanzierung auf die Lehrpersonen und das kantonale Verwaltungspersonal der Primarschulen (1H–8H), der Orientierungsschulen (9H–11H) und der sonderpädagogischen Einrichtungen aus. Die Finanzierung der IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler an den Primarschulen (1H–8H) sowie der 55% für die sonderpädagogischen Einrichtungen obliegt weiterhin den Gemeinden. Diese Verteilung wird im Rahmen des zweiten Pakets der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) analysiert.

Diese neue Organisation erfordert einerseits die Einrichtung eines Beschaffungsportals, andererseits ein Dispositiv für den Unterhalt und das Lebenszyklusmanagement der Informatikausstattung (IT-Lifecycle-Management) der Schulen. Dieses Beschaffungsportal sorgt für eine vernünftige und angemessene Beschaffung, die den pädagogischen Bedürfnissen entspricht und bei der gleichzeitig die Qualitäts-, Sicherheits- und Nachhaltigkeitskriterien gewährleistet sind. Diese Lösung wird auch für die Primarstufe gelten, um IT-Standards zu gewährleisten, die mit dem Schulwesen kompatibel sind, und um von bestmöglichen Konditionen profitieren zu können. Damit werden die Schulen verpflichtet, die IT-Ausstattung der Schulen über das Beschaffungsportal zu beziehen. Nach Auswertung der beiden in der Vernehmlassung präsentierten Varianten wurde eine Lösung in Form eines Beschaffungsportals ausgearbeitet, bei der die Vorteile beider Varianten optimal genutzt werden. Zusätzlich zu diesem Portal wird ein Dispositiv für die Verwaltung von Applikationen und Programmen geschaffen (Kap 4.3.4). Die Elemente des in der Strategie vorgesehenen IT-Supports (Kap. 4.3.3) sollen die verschiedenen Probleme abdecken, mit denen die Nutzerinnen und Nutzer konfrontiert sein können. Im Bereich der nachhaltigen Entwicklung werden mehrere Möglichkeiten in Betracht gezogen, um die Auswirkungen der Strategie auf die Umwelt zu verringern (Kap 7.2).

Schliesslich wurde bei der Vernehmlassung zur Strategie in Erinnerung gerufen, dass die Schule eine vertraute und fest im Alltagsleben verankerte Institution ist. Als Spiegelbild der Gesellschaft und des stetigen gesellschaftlichen Wandels entwickelt sie sich im Umfeld ihrer jeweiligen Epoche weiter und setzt gleichzeitig bei allen Schulpartnern

eine gewisse Anpassungsfähigkeit voraus. In ihr kristallisieren sich die Hoffnungen und Befürchtungen im Hinblick auf das Wohlergehen und die Zukunft der Jugendlichen.

Die gesellschaftlichen Perspektiven werden heute durch die Digitalisierung grundlegend verändert. Die Digitalisierung stösst, wie viele Neuerungen im Laufe der Geschichte, sowohl auf Begeisterung wie auch auf Misstrauen. Sie muss mit kritischem Blick in den schulischen Bereich integriert werden, und zwar so, dass sie lernfördernd wirkt. Diese neuen digitalen Möglichkeiten sollten nur dann eingesetzt werden, wenn sie einen Mehrwert zum herkömmlichen Unterricht bringen.

2 Hintergrund und Herausforderungen

—

Zunächst möchte der Staatsrat an den Hintergrund und die Herausforderungen erinnern, die ihn dazu veranlasst haben, die DigiBi-Strategie zu erarbeiten.

2.1 Digitale Bildung im schweizerischen Bildungssystem

Die Digitalisierung verändert die Gesellschaft grundlegend, sowohl im Privat- wie auch im Berufsleben, in der Gesellschaft und in vielen anderen Bereichen. Die verfügbaren IT-Instrumente werden immer vielfältiger und wandeln sich schnell. Die ersten Smartphones sind noch keine 15 Jahre alt, also fast so alt wie die Schülerinnen und Schülern, die ihre obligatorische Schulzeit abschliessen. Tablets gibt es erst seit 2010; die Grenzen zwischen den Gerätetypen verschwinden mit dem technologischen Fortschritt immer mehr. Für die Ausführung einer alltäglichen Aufgabe bieten sich mehrere digitale Möglichkeiten an, sowohl was die Hardware wie auch die verwendeten Programme betrifft. Tätigkeiten wie Gestalten, Recherchieren, Analysieren, Kommunizieren und Zusammenarbeiten können nunmehr auf vielerlei Arten erfolgen. Die Fähigkeiten des Chatbots ChatGPT, der kürzlich von der breiten Öffentlichkeit entdeckt wurde, bilden dafür ein anschauliches Beispiel.

Die Digitalisierung beeinflusst heute, ob wir es wollen oder nicht, den Alltag der Bürgerinnen und Bürgern jeden Alters und unter anderem auch den Alltag der Schülerinnen und Schülern in ihrer Freizeitgestaltung, ihren sozialen Interaktionen und ihrem Verständnis der Welt. Die Allgegenwart des Digitalen zeigt sich daran, dass mittlerweile 96% der 12- bis 13-Jährigen ein privates Mobiltelefon besitzen. Bei den 14- bis 15-Jährigen sind es 99% und bei den 18- bis 19-Jährigen 100%, wie die 2020 veröffentlichte Studie «JAMES: Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz» ergeben hat. Die JAMES Studie von 2022 hat ähnliche Ergebnisse erbracht. Entgegen dem, was man annehmen könnte, verfügt die im digitalen Zeitalter geborene Generation jedoch nicht über genügende Kenntnisse, um die ihnen zur Verfügung stehenden neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zu beherrschen[1]. Ihre Nutzung digitaler Instrumente beschränkt sich in der Regel auf Freizeitaktivitäten. Nur wenige Jugendliche wissen, wie man diese Instrumente richtig nutzt, sind sich der Risiken bewusst und fähig, ihre Chancen zu nutzen.

Im Privat- und Berufsleben von Erwachsenen werden diese Kompetenzen heute als unverzichtbar anerkannt. Die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) gehört seit 2017 zu den im Weiterbildungsgesetz des Bundes verankerten Grundkompetenzen, ebenso wie das Lesen, Schreiben und Sprechen in einer Landessprache oder die mathematischen Grundkenntnisse.

Daher brauchte es öffentliche Massnahmen im Bildungsbereich, um junge Menschen auf ihrem Weg zu einer sicheren und angemessenen Nutzung dieser Instrumente zu begleiten und den Erwerb der notwendigen und ausreichenden Fähigkeiten und Kenntnisse zu gewährleisten. Denn sie sollen sich in einer Gesellschaft zurechtfinden können, in der die Digitalisierung eine immer grössere Rolle spielt.

[1] Kirschner, P. A., & De Bruyckere, P. (2017). The myths of the digital native and the multitasker. Teaching and Teacher Education, 67, 135–142. (www.sciencedirect.com).

2.1.1 Nationale Koordination und Richtlinien für die digitale Bildung

In der Schweiz wird der Unterricht für Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schule auf nationaler Ebene von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK und auf interkantonaler Ebene nach Sprachregion (Westschweiz und Tessin, Deutschschweiz) koordiniert. In diesem Zusammenhang wurden in den vergangenen Jahren mehrere Referenzdokumente zur digitalen Bildung entwickelt, in denen die zu erreichenden Bildungsziele festlegt werden:

> die EDK-Strategie zur Bewältigung des digitalen Wandels in der Bildung vom 21. Juni 2018 und die Massnahmen zur Digitalisierungsstrategie der EDK vom 27. Juni 2019;
> die Strategie «Digitale Schweiz» des Bundesrats vom 16. Dezember 2022;
> der Lehrplan 21, der im Oktober 2014 von den deutschsprachigen Kantonen verabschiedet wurde;
> der Aktionsplan vom 22. November 2018 der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins zur Förderung der digitalen Bildung im lateinischen Bildungsraum und das im Mai 2021 von den französischsprachigen Kantonen verabschiedete Modul «Education numérique» des Westschweizer Lehrplans;
> die Regionalkonferenzen, die der EDK angegliedert sind, haben die Bildung mit und durch digitale Medien in die Lehrpläne aufgenommen (siehe Kap 2.1.2); diese Integration in die Lehrpläne ermöglichte es, Anforderungen sowie der pädagogischen Inhalte dieser neuen Lerninhalte festzulegen. Sie bildet die pädagogische Vision, auf die sich die DigiBi-Strategie stützt (Kap. 4.1.1).

Die DigiBi-Strategie des Kantons Freiburg ist in diesen nationalen und regionalen Kontext eingebettet. Sie beruht auf den gleichen Grundsätzen für die digitale Bildung.

2.1.2 Umsetzung der Modullehrpläne digitale Bildung

Im Kanton Freiburg gibt es für die obligatorische Schule zwei Lehrpläne, die beide ein Modul zur digitalen Bildung beinhalten.

Im deutschsprachigen Kantonsteil schloss der in den Jahren 2010 bis 2014 erstellte Lehrplan 21 (LP 21) von Anfang an die digitale Bildung mit drei Kompetenzbereichen mit ein: «Medien, Informatik und Anwendungskompetenzen». Dieser Lehrplan ist seit Beginn des Schuljahres 2019/20 an den obligatorischen Schulen des Kantons Freiburg in Kraft. Die Weiterbildung der Lehrpersonen zu diesem Lehrplan hat ab Schuljahr 2018/19 begonnen und wurde im Laufe des Schuljahres 2022/23 abgeschlossen. Aus dieser Erfahrung mit der digitalen Bildung konnten zahlreiche Lehren für die Erarbeitung der Strategie gezogen werden.

Der im französischsprachigen Kantonsteil geltende Westschweizer Lehrplan PER stammt aus dem Jahr 2010 und wurde im März 2021 überarbeitet, um neue Lehr- und Lernformen im Zusammenhang mit der Digitalisierung zu integrieren. Der «PER éducation numérique» (PER EdNum) beruht auf den gleichen drei Schwerpunkten wie der LP 21: Medienbildung, Informatik und Anwendungen. Die schrittweise Umsetzung dieses überarbeiteten Lehrplans in den französischsprachigen Schulen des Kantons ist auf den Beginn des Schuljahres 2024/25 geplant und wird zunächst in den Klassen 1H bis 4H beginnen. Die Weiterbildungen für die Lehrkräfte und die Schuldirektionen beginnen mit Beginn des Schuljahres 2023/24 und werden 2027/28 abgeschlossen.

Die Lernziele der digitalen Bildung in der obligatorischen Schule sind somit klar festgelegt und lauten in beiden Sprachregionen des Kantons sehr ähnlich. Der Inhalt des Modullehrplans digitale Bildung der Lehrpläne wird weiter unten in der Botschaft in Kapitel 4.1.1 erläutert.

Als Mitgliedskanton der EDK und Partnerkanton des HarmoS-Konkordats muss der Kanton Freiburg dafür sorgen, dass die materiellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Lehrpläne in den Freiburger Schulen umgesetzt werden. Der Westschweizer Lehrplan «EdNum PER» listet unter anderem die folgenden Rahmenbedingungen auf:

> Bereitstellung einer sicheren und angemessenen Infrastruktur für die Lehrpersonen und die Schülerinnen und Schüler. Dazu gehören auch geeignetes digitales Material und der Zugang zu verschiedenen Medienressourcen.

> Bereitstellung digitaler Lernressourcen, die die Vielfalt der pädagogischen Methoden (differenzierte Lernangebote, Gruppenarbeiten, Projektarbeit...) und die Differenzierung fördern, wobei sie Kriterien für die allgemeine Zugänglichkeit erfüllen.
> Bereitstellung einer Palette von Instrumenten (insbesondere Open-Source-Software) sowie verschiedener Dienstleistungen.
> Unterstützung und Monitoring technischer und pädagogischer Entwicklungen für die Lehrpersonen.
> Gewährleistung der Bereitstellung von internen oder externen Ressourcen für die Begleitung.

Die DigiBi-Strategie schafft die materiellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und stellt die nötigen Ressourcen für die Umsetzung der Lehrpläne in den Freiburger Schulen bereit.

2.1.3 Digitale Lehrmittel

Mit der Einführung der Modullehrpläne digitale Bildung sind auch verschiedene digitale Lehrmittel für das Lernen über digitale Medien oder mit digitalen Medien entstanden bzw. werden noch erarbeitet, z. B. im Bereich der Musik. Die Lehrpersonen müssen über eine ausreichende Ausstattung verfügen, um auf diese Inhalte zugreifen und sie bestmöglich in ihren Unterricht integrieren zu können.

Gleichzeitig funktionieren viele neue Unterrichtsmaterialien auf dem Markt mit Online-Lizenzen, erfordern einen Internetzugang und enthalten Audio- und Videodateien, die den Lernprozess positiv unterstützen können. Nicht alle davon erfüllen die Qualitäts- oder Sicherheitskriterien oder die gesetzlichen Rahmenbedingungen, sodass sie vor dem Herunterladen genauer geprüft werden müssen. Daher sollten Lernressourcen, die die Kriterien für eine Verwendung in der Schule erfüllen, leicht zugänglich sein.

Mit der DigiBi-Strategie sollen die Schulen so ausgestattet werden, dass sie Zugang zu angemessenen und relevanten Bildungsinhalten haben.

2.1.4 Von Medien und IKT zur digitalen Bildung – eine notwendige Anpassung

Digitale Bildung ist in der Schweiz wie auch an den Freiburger Schulen nichts Neues. Tatsächlich ist der Unterricht in Medien, Bild-, Informations- und Kommunikationstechnologien (Medien und IKT) seit vielen Jahren fester Bestandteil des Unterrichts.

Der Kanton Freiburg hat 2017 ein kantonales Konzept für die Integration von Medien, Bildern, Informations- und Kommunikationstechnologien (Medien und IKT) in den Unterricht verabschiedet. Dieses bis heute geltende Konzept ist jedoch nicht mehr zeitgemäss und vermag den aktuellen Bedürfnissen der Lehrpersonen für eine angemessene Integration der digitalen Medien in den Unterricht nicht mehr zu genügen.

Einerseits sind viele Begriffe und Perspektiven aufgrund des Aufkommens sozialer Netzwerke und der ständigen technologischen Entwicklung überholt, z. B. mit dem Aufkommen von KI-Modellen wie ChatGPT oder der verbesserten Leistung von Online-Übersetzungstools wie DeepL. Die Lerninhalte und die Ausbildung der Lehrpersonen müssen weiterentwickelt werden, insbesondere aufgrund der Neuerungen zur digitalen Bildung in den Lehrplänen.

Andererseits bietet das aktuelle Konzept für Medien und IKT den Lehrpersonen nicht genügend pädagogische Unterstützung. Denn diese fühlen sich manchmal unzulänglich vorbereitet, wenn es darum geht, digitale Medien in ihren Unterricht zu integrieren. Um ihren Unterricht interaktiver zu gestalten, verwenden viele Lehrpersonen in der Praxis schon heute Ressourcen, die im Internet verfügbar sind. Diese Initiativen sind zu begrüssen, jedoch sind sie mit einem grossen Rechercheaufwand verbunden und erfordern von den Lehrpersonen eine konsequente Abklärung von Fragen zur Qualität, Sicherheit, Lehrplanabstimmung, zu den Urheberrechten, dem Datenschutz usw. Ausserdem setzen diese Möglichkeiten eine gewisse Affinität hinsichtlich Computerkenntnisse voraus, über die nicht alle verfügen.

Und schliesslich entspricht das Konzept für Medien und IKT nicht den Bedürfnissen im Bereich der Sonderpädagogik, für welche die Digitalisierung spezifische Lösungen anbieten kann[2]. Für Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung oder mit besonderem Bildungsbedarf werden heute zahlreiche digitale Ressourcen und Hilfsmittel entwickelt. Ihre praktische Anwendung und Implementierung erfordern besondere Fähigkeiten.

Die Strategie berücksichtigt den Bedarf nach einer Aktualisierung des Konzepts für Medien und IKT. Sie soll den Lehrpersonen über Weiterbildungsangebote (Kap. 4.2) und ein Begleitdispositiv (Kap. 4.1.2) Kenntnisse und Kompetenzen vermitteln, damit sie die IT-Instrumente bestmöglich in ihren Unterricht integrieren können.

2.2 Annahme der Motion Perler/Bürdel 2019-GC-139 durch den Grossen Rat

Beim Freiburger Grossen Rat wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur digitalen Bildung eingereicht, so unter anderem folgende:

> Die parlamentarische Motion Perler/Bürdel 2019-GC-139 «Alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulen werden mit einem persönlichen IT-Gerät ausgestattet». Der Grosse Rat hat die parlamentarische Motion am 15. September 2020 angenommen und den Staatsrat beauftragt, ihr Folge zu leisten. Die Annahme dieser Motion zieht eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG) in Bezug auf die persönliche Informatikausstattung und deren Finanzierung nach sich (Kap. 5). Diese Anpassung wirkt sich auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden im Freiburger Schulsystem aus, die demnächst im Rahmen des DETTEC-Projekts analysiert werden soll.
> Die Anfrage Schwaller-Merkle/Julmy 2020-CE-129 «Tablets für alle in der obligatorischen Schule gemäss Lehrplan 21 und PER». Der Staatsrat hat diese Anfrage am 26. August 2020 beantwortet.
> Die Volksmotion 2020-GC-29 «Für eine nachhaltige und solidarische Schule und für die Aufrechterhaltung der Qualität des Unterrichts. Projekt BYOD/AVEC: 'Dreijähriges Moratorium für die Einführung des Projekts BYOD/AVEC'». Der Grosse Rat hat die Annahme der Volksmotion am 14. Dezember 2020 abgelehnt.
> Das Postulat Chassot/de Weck 2021-GC-31 «Informatikunterricht an den Primar- und Sekundarschulen: Welches Ergebnis?». Der Staatsrat beantwortete das Postulat mit dem Bericht 2021-DICS-17 vom 28. Juni 2021.

Drei dieser Vorstösse fordern insbesondere die Bereitstellung persönlicher Geräte für die Schülerinnen und Schüler und die Lernenden. Daher weist der Staatsrat darauf hin, dass der Grosse Rat die Nutzung von digitalen Medien in den Schulen mehrmals mit Nachdruck gefordert hat.

Um dem Willen des Grossen Rates zu entsprechen, hat sich der Staatsrat dafür entschieden, das weitere Vorgehen in Bezug auf die Motion Perler/Bürdel 2019-GC-139 (Motion 2019-GC-139), d. h. den Entwurf der entsprechenden Gesetzesänderung (Kap. 5) und die Modalitäten für die Umsetzung im schulischen Umfeld, in die Strategie aufzunehmen.

2.2.1 Kantonale Finanzierung der Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen und des kantonalen Schulpersonals

Die gegenwärtigen Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit der digitalen Bildung an den obligatorischen Schulen beziehen sich auf ihre im Schulgesetz (Art. 57) festgelegten Zuständigkeiten. Für die obligatorische Schule müssen sie namentlich Schulräume und Schulanlagen bereitstellen und für deren Ausstattung, Unterhalt und den laufenden Betrieb sorgen sowie für die Schülerinnen und Schüler und die Lehrpersonen das benötigte Schulmaterial beschaffen. Derzeit gilt die Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrpersonen (Computer, Tablets usw.) gemäss diesem Artikel als benötigtes Schulmaterial. Gemäss Artikel 66 SchG für die Primarstufe und Artikel 71 SchG für die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschule) ist diese daher ebenso wie die Schulräume und Schulanlagen (Schulinfrastruktur) von den Gemeinden zu tragen.

[2] Stiftung Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik Sonderschulunterricht ICT als Fördermittel (szh.ch)

Die Annahme der Motion 2019-GC-139 bedingt jedoch die Änderung von Artikel 71 Absatz 2 des Schulgesetzes, da die Informatikausstattung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule zu den vom Staat übernommenen Kosten hinzugefügt wird. Die IT-Ausstattung muss somit ebenso wie das Schulmaterial und die Lehrmittel vom Staat übernommen werden.

Entsprechend der Forderung der Verfasserinnen und Verfasser der Motion sieht die DigiBi-Strategie somit eine finanzielle Übernahme der Ausrüstung von Orientierungsschülerinnen und -schülern (9H–11H) durch den Kanton vor. Aus Gründen der Kohärenz dehnt die Strategie die kantonale Finanzierung auf das kantonale Personal der Primar- und der Orientierungsschulen aus, d.h. auf die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal der Freiburger Schulen des 1., 2. und 3. Zyklus (siehe Glossar). Die Übernahme der Kosten für die Informatikausstattung der Lehrkräfte und des kantonalen Verwaltungspersonals der Primarstufe (1. und 2. Zyklus) erfordert eine Änderung von Artikel 66 SchG.

Die Finanzierung der Informatikausstattung der Schülerinnen und Schüler an den Primarschulen obliegt weiterhin den Gemeinden. Um die Chancengleichheit zu gewährleisten, müssen sie sich jedoch an die in der Strategie vorgesehenen Ausstattungs- und Materialstandards halten. Eine Änderung der Aufgabenverteilung und der Finanzierung zwischen dem Staat und den Gemeinden wird vom Grossen Rat nicht verlangt. Eine allfällige Lastenverschiebung muss im Rahmen des zweiten Pakets der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC), das sich mit dem schulischen Bereich befasst, analysiert werden.

An der Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden zur Finanzierung der Informatikausrüstung für den Sonderpädagogikbereich (Gesetz über die Sonderpädagogik SPG, Art. 37 Abs. 3) ändert sich gegenüber der heutigen Situation nichts. Die mit der DigiBi-Strategie eingeführte Aufgabenverteilung wird in Kapitel 9 näher erläutert

2.2.2 1:1-Informatikausstattung für Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen

Die Motion 2019-GC-139 schlägt die Einführung des 1:1-Ausrüstungsmodells in den Orientierungsschulen des Kantons Freiburg vor, bei dem jeder Schülerin und jedem Schüler ein persönliches, individuelles IT-Gerät bereitgestellt werden soll. Denn nach Ansicht der Motionäre würde diese Änderung des Schulgesetzes den Schülerinnen und Schülern erlauben, spezifische Kompetenzen im digitalen Bereich zu erwerben, um sich bestens auf die Alltags- und Arbeitswelt und umfassend auf die digitalen Anforderungen der Berufswelt vorzubereiten.

Mit der Einführung des LP 21 haben sich die vier Orientierungsschulen des OS-Verbands des Sensebezirks für diese 1:1-Ausstattung entschieden, und zwar bereits ab dem Schuljahr 2020/21. Die Schülerinnen und Schüler dieser Orientierungsschulen besitzen seit drei Jahren ein persönliches Tablet, das vom Gemeindeverband finanziert wird. Das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht hat eine erste Evaluation dieses Modells durchgeführt[3], aus der wertvolle Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Strategie gewonnen werden konnten. Eine zweite Evaluation fand im Juni 2023 statt und die Ergebnisse werden derzeit analysiert. Diese bezieht sich auf die technischen Aspekte der Nutzung der Informatikausrüstung, das Begleitinstrumentarium für die Lehrpersonen, die Qualität der Einführung des Konzepts «Medien und Informatik vom 30.01.2019» (entspricht dem in der Strategie vorgesehenen und in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Konzept der digitalen Bildung) sowie auf den pädagogischen Mehrwert der 1:1-Ausrüstungslösung für die Schülerinnen und Schüler.

Die OS Kerzers verfügt seit dem Schuljahr 2022/23 ebenfalls über eine 1:1-Ausstattungslösung, die von der Gemeinde finanziert wird. Auch für die OS Gurmels ist eine solche Ausstattung für das Schuljahr 2023/24 geplant.

Die in der DigiBi-Strategie vorgesehene Informatikausrüstung für den dritten Zyklus (9H–11H) entspricht den Anliegen der Motion. Aus Gründen der Kohärenz sieht sie auch eine schrittweise Informatikausstattung für den ersten und den zweiten Zyklus (1H–8H) vor, die es ermöglicht, die materiellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Lehrpläne zu gewährleisten und gleichzeitig auf eine sparsame Mittelverwendung zu achten. Diese Ausstattung muss von den Schulen schrittweise eingeführt werden. Diese Aspekte werden in Kapitel 4.3.2 näher erläutert.

[3] Evaluation Projekt 1to1 OS-Sense (fr.ch)

2.3 Unterschiede im Bereich der Informatikausrüstung und IT-Infrastruktur der Schulen

Derzeit weisen die Freiburger Schulen je nach Gemeinde, in der sie sich befinden, grosse technologische Unterschiede auf, sowohl was die Informatikausrüstung wie auch was die Infrastruktur betrifft. Hinzu kommen die schulspezifischen Unterschiede zwischen den Lehrpersonen und dem Verwaltungspersonal der Schule (z. B. Schuldirektion, stellvertretende Schuldirektion), da deren Ausstattung bisher nicht vom Kanton übernommen wurde.

In der gegenwärtigen Situation und da ein standardisierter Rahmen auf kantonaler Ebene fehlt, hing die Ausstattung der Schulen mit Informatikmaterial bisher vom guten Willen, den Kenntnissen, den verfügbaren Finanzmitteln und den unterschiedlichen Einstellungen zu technologischen Belangen der Schuldirektionen und Gemeindebehörden gegenüber der Technologie ab. Die Durchführung des technischen Supports, die Bereitstellung von Applikationen und Programmen, die für den schulischen Bereich geeignet sind, oder auch die Nutzung digitaler Lehrmittel gestalten sich durch die Menge unterschiedlicher persönlicher Geräte zu einer komplexen Aufgabe. Zudem werden sich viele französischsprachige Schulen mit der Einführung des «EdNum PER» an die neuen Anforderungen anpassen und sich entsprechend ausstatten müssen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Sicherstellung dieser Ausrüstung in diesem sich ständig wandelnden Bereich für die Gemeinden eine grosse Belastung darstellt. Die Bereitstellung gemeinsamer Verwaltungs- und Beschaffungsstrukturen sowie die Festlegung von Standards auf kantonaler Ebene werden die Verwaltung der IT-Ausstattung der obligatorischen Schulen und der sonderpädagogischen Einrichtungen zweifellos erleichtern.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass eine Standardisierung der IT-Ausrüstung sowie eine Aufrüstung der Infrastruktur der Schulen notwendig sind, um den Zugang zu digitalen Ressourcen ohne technische Hindernisse zu gewährleisten (Kap. 4.1.2), die Verwaltung der Ausrüstung und ihrer technischen Leistungen zu erleichtern (Kap. 4.3.2), und die IT-Sicherheit zu garantieren (Kap. 4.3.4). Darüber hinaus wird die Einführung von Standards auf kantonaler Ebene und die Organisation eines IT-Supports die Ungleichbehandlung der Schülerinnen und Schüler im Kanton und die digitale Kluft zwischen den Regionen verringern.

Im Hinblick auf die Umwelt wird die DigiBi-Strategie einen Rahmen für die Ausstattung der Schulen schaffen und die Rahmenbedingungen in Sachen Nachhaltigkeit festlegen (Kap.7).

2.3.1 Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler

Die DigiBi-Strategie soll die Schülerinnen und Schüler in den Regelschulen und den sonderpädagogischen Einrichtungen mit ausreichender und angemessener IT-Ausstattung und technischen Dienstleistungen (Kap. 4.3.2) versorgen und ihnen so ein qualitativ hochwertiges Lernen ermöglichen. Sie legt Standards für die Ausstattung entsprechend des Alters der Schülerinnen und Schüler und den Zielen der Lehrpläne fest (Kap. 4.3.2).

Seit 2001 führt die Fachstelle Fritic alle zwei Jahre bei den Schulen des Kantons Freiburg (obligatorische und nachobligatorische Schulen) eine Umfrage durch, um die nötigen statistischen Daten für eine regelmässige Bestandsaufnahme des Informatikbereichs im Freiburger Bildungssystem zu erheben. Diese Umfrage zeigt, dass derzeit grosse Unterschiede in der IT-Ausstattung der Schulen bestehen, insbesondere was die Computerdichte betrifft. Die Bestandsaufnahme am 1. Januar 2022 (Tabelle 1) erbrachte unter anderem, dass der mengenmässig am besten ausgestattete Schulkreis eine Dichte von einem Computer auf 1 Schüler/in aufweist. Am anderen Ende der Skala findet sich immer noch eine Schule mit einem Computer für mehr als 14 Schüler/innen. Allgemein lässt sich sagen, dass mehr als ein Drittel der Computer älter als fünf Jahre ist (39%). In einigen Schulkreisen muss somit mit veraltetem Material gearbeitet werden.

Tabelle 1: IT-Bestand der obligatorischen Schule am 31.12.2021, gemäss der von der Fachstelle Fritic durchgeführten Umfrage

Schulen	Den Schüler/innen, dem Lehrpersonal und dem Verwaltungspersonal zur Verfügung stehende Computer und Tablets	Geplante Anschaffungen 2022–2026[4]
Primarschulen	9 800	5 128
Orientierungsschulen	6 425	3 956
Sonderpädagogische Einrichtungen	776	747
Total	17 001	9 831

Neben der Ausstattung ist auch die Qualität des IT-Supports, der bislang von den Gemeinden nach ihren jeweiligen Möglichkeiten geleistet wird, sehr unterschiedlich und wirkt sich unmittelbar auf die Arbeit der Lehrpersonen sowie deren Bereitschaft, digitale Instrumente angemessen in ihren Unterricht zu integrieren, aus.

2.3.2 Informatikausrüstung der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals der Schulen

Als Arbeitgeber ist der Staat verpflichtet, das Material zur Verfügung zu stellen, welches seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für ihre Tätigkeit benötigen. Er möchte seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine angemessene IT-Ausstattung bieten, die hohen Qualitäts-, Nachhaltigkeits- und Effizienzstandards entspricht.

Bisher wird die IT-Ausstattung der Lehrpersonen von den Gemeinden übernommen und zur Verfügung gestellt. Je nach verfügbarem Budget und den vom Gemeinderat beschlossenen Prioritäten müssen einige Lehrpersonen für berufliche Zwecke ihr privates Gerät oder einen fest installierten Computer im Schulzimmer nutzen.

Nicht alle Schulen verfügen über einen IT-Support für ihre Lehrpersonen, was zu mehreren Problemen führen kann. So kann insbesondere die Installation von Software ohne entsprechendes Fachwissen erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit haben. Viren können bei der Installation von beschädigter Software das Betriebssystem des Computers infizieren, auf vertrauliche Informationen zugreifen und das Gerät unbrauchbar machen. Dieses Risiko lässt sich durch teilautomatisierte, vom Staat bereitgestellte Lösungen zum Herunterladen und Installieren von Software verringern (Kap. 4.3.4).

Dieser Umstand führt zu zahlreichen Ungleichheiten unter den Lehrpersonen und wirkt sich auch auf die Unterrichtsqualität aus.

Diese Problematik und dasselbe Risiko bestehen auch beim kantonalen Verwaltungspersonal, das in den Schulen arbeitet. Ihm wird die gleiche Lösung wie den Lehrpersonen angeboten werden.

Ziel der DigiBi-Strategie ist es, für die Lehrpersonen und das kantonale Verwaltungspersonal der Schulen die IT-Ausstattung bereitzustellen und die damit verbundenen technischen Dienstleistungen anzubieten.

2.3.3 Infrastruktur der Schulen

Die Zuständigkeit für die IT-Infrastruktur der obligatorischen Schulen, d. h. die Verbindungskomponenten (elektrische und Netzwerkkomponenten, hauptsächlich Kabel, WLAN-Hotspots, Switches...) und die Peripheriegeräte (Projektionssystem, Leinwand oder Beamer, Drucker, Mäuse, Kopfhörer, Eingabestifte, Speicher- und Ladesystem...)

[4] Der Wert des aktuellen Informatikbestands der Schulen ist sicherlich zu niedrig geschätzt, da sich die Gemeinden womöglich dafür entschieden haben, ihre Investitionen bis zur Einführung der DigiBi-Strategie tief zu halten.

der Schulen, wird den Gemeinden zugewiesen. Um den neuen Anforderungen der Lehrpläne im digitalen Bereich gerecht zu werden, muss die Schulinfrastruktur technologisch auf den neuesten Stand gebracht werden.

Ein Teil der Freiburger Gemeinden erfüllt bereits teilweise oder vollumfänglich die Mindeststandards, die für die Umsetzung der DigiBi-Strategie erforderlich sind. Der Staatsrat stellt jedoch grosse Unterschiede zwischen den Schulen fest, was zur Folge hat, dass im Kantonsgebiet bei der Infrastruktur eine wahre digitale Kluft besteht. Die von Fritic[5] durchgeführte Umfrage hat aufgezeigt, dass die Gemeinden in die Verbesserung der technischen Infrastruktur investiert haben. Die Bestandsaufnahme im Januar 2022 hat jedoch erbracht, dass fast 60% der obligatorischen Schulen nicht über eine als ausreichend erachtete Bandbreite (mindestens 100MBit/s) verfügen. Der technische Unterhalt erfolgt teilweise immer noch durch Personen, die sich die entsprechenden Kenntnisse autodidaktisch angeeignet haben.

Den Gemeinden steht ein Kostenrechner zur Verfügung (siehe Anhang A). Mit diesem Kostenrechner können die Investitionen geschätzt werden, die erforderlich sind, um die IT-Infrastruktur einer Schule auf den neuesten Stand zu bringen. Es ist wichtig zu beachten, dass diese Zahlen nur Richtwerte sind und keine Garantie darstellen.

Die DigiBi-Strategie legt die angemessene IT-Ausstattung für die Schulen des Kantons fest und ermöglicht so den Gemeinden, ihre Infrastruktur entsprechend anzupassen. So sollen im Rahmen der DigiBi-Strategie Richtlinien für die Infrastruktur ausgearbeitet werden, um die Schulen und Gemeinden zu unterstützen. Voraussetzung für den Zugang einer Schule zum Beschaffungsportal ist, dass sie diese Richtlinien einhält (Kap. 4.3.2, Voraussetzungen für Bestellungen).

2.4 Übergang zu den weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen

Die Entwicklung der Digitalisierung in der Gesellschaft bedeutet, dass die Anforderungen am Ende der obligatorischen Schule angepasst werden, und zwar sowohl bei den allgemeinbildenden wie auch den berufsbildenden Schulen.

Obwohl sich der Perimeter der Strategie auf die obligatorische Schule und den sonderpädagogischen Bereich beschränkt, weist sie einen direkten Bezug zu den nachobligatorischen Schulen und zur Berufsbildung auf.

An den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 wird die Informatik inzwischen als eigenständiges Fach unterrichtet. Auch wurde zu Beginn des Schuljahres 2022/23 an den Gymnasien, Handels- und Fachmittelschulen des Kantons das BYOD-Konzept eingeführt.

Im Bereich der Berufsbildung achten die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) ständig darauf, dass die Berufsbildung den Bedürfnissen der Unternehmen entspricht, und passen die Anforderungen und die Bildungspläne an die Marktentwicklung an. Beim Eintritt in den Arbeitsmarkt ist das Beherrschen von IT-Instrumenten für immer mehr Berufsrichtungen von grosser Bedeutung[6].

Die DigiBi-Strategie trägt den Bedürfnissen im Zusammenhang mit dem Übertritt von den obligatorischen Schulen in die Bildungsgänge der nachobligatorischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen Rechnung.

3 Vernehmlassung

—

Die DigiBi-Strategie wurde vom 31. März 2022 bis zum 30. Juni 2022 in die Vernehmlassung gegeben, bei der rund 100 Stellungnahmen eingingen. Im Bericht wurden zwei Varianten zur Umsetzung dieser Strategie präsentiert (siehe Anhang B).

[5] IT-Ausstattung und IT-Support in den Freiburger Schulen 2021: Stand am 1. Januar 2022

[6] HES-SO – Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg: «Quel accompagnement vers l'insertion socioprofessionnelle dans une société numérique? Opportunités et défis pour les professionnel-le-s» rapport-recherche_insertion-numérique_hets-fr_2022 (www.hets-fr.ch).

Die Variante, die eine zentrale Lösung vorschlägt, bei der das Material im Eigentum des Kantons bleibt, wird von Gemeinden bevorzugt, die noch wenig ausgerüstet sind und über geringe Mittel verfügen. Sie verbessert durch die Vereinheitlichung der Ausrüstung die Chancengleichheit und bietet die Möglichkeit eines vorteilhaften Grosseinkaufs. Sie verringert jedoch die Autonomie der Gemeinde und erfordert den Aufbau eines schwerfälligen Verwaltungsapparats.

Die Variante mit einer dezentralen Lösung, bei der das Informatikmaterial im Eigentum der Gemeinden verbleibt, wird von Gemeinden bevorzugt, die bereits in die Ausrüstung investiert haben und über mehr Mittel verfügen. Sie bietet mehr Flexibilität, ermöglicht die Beibehaltung bereits bestehender Systeme und lässt mehr Raum für die Besonderheiten der einzelnen Schulen. Sie belastet jedoch kleinere Gemeinden, die nicht die Möglichkeit haben, diese Aufgaben zu professionalisieren. Sie verstärkt somit Ungleichheiten und erfordert vermehrte Kontrollen.

Aus den Rückmeldungen auf die Vernehmlassung ergab sich somit keine klare Präferenz für eine der beiden vorgestellten Varianten, da beide ihre Vor- und Nachteile haben. Daher hat sich der Staatsrat entschieden, eine Umsetzungslösung vorzuschlagen, die die Vorteile der beiden in die Vernehmlassung gegebenen Varianten bestmöglich miteinander verbindet (Kap. 4.3.2).

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung haben gezeigt, dass sich die Einstellung zur Digitalisierung regional und kulturell erheblich unterscheidet. Befürchtungen betreffend Gesundheit, Sicherheit und Umwelt wurden hauptsächlich auf der französischsprachigen Seite geäussert, während auf der deutschsprachigen Seite eine gewisse Ungeduld im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie zu erkennen war. Der Modullehrplan Medien und Informatik wurde an den deutschsprachigen Schulen bereits ab Schuljahr 2019/20 eingeführt.

Die digitale Bildung, im Sinn von Lernen über Medien und Informatik, wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt, im Gegensatz zum Lernen mit digitalen Lehr- und Lernmitteln. Die Weiterbildung und Begleitung von Schuldirektionen und Lehrpersonen im Bereich der digitalen Bildung wird als unerlässlich erachtet. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde auf die zusätzliche Arbeitsbelastung für die Schuldirektionen und die Lehrpersonen hingewiesen. Einige Vernehmlassungsteilnehmende waren der Ansicht, dass die Strategie kein pädagogisches Programm für die digitale Bildung enthalte. Hinweis: Die pädagogischen Anforderungen der obligatorischen Schulen sind in den Lehrplänen (Kap. 4.1.1) festgelegt und dort klar definiert.

Die Vernehmlassung hat klar aufgezeigt, dass hinsichtlich der bestehenden Ausstattung mit Informatikmaterial, aber auch der Infrastruktur grosse Unterschiede zwischen den Schulen des Kantons bestehen. Bei einigen wird die Informatikausstattung sogar als «übertrieben» angesehen, insbesondere im ersten Zyklus und im dritten Zyklus. Im deutschsprachigen Kantonsteil gibt es umgekehrt Stimmen, die eine 1:1-Ausstattung ab der 7H fordern.

Die Kosten für die DigiBi-Strategie werden als zu hoch erachtet, wodurch die Gefahr bestehe, dass andere Projekte benachteiligt werden.

Die nachhaltige Entwicklung wurde in dem in die Vernehmlassung gegebenen Bericht nicht ausreichend berücksichtigt. Diesbezüglich wurden zahlreiche Ideen und Empfehlungen vorgebracht.

4 Beschreibung der DigiBi-Strategie

—

Auf der Grundlage dieser Ausführungen soll die DigiBi-Strategie dem digitalen Bildungsmodul des Westschweizer Lehrplans PER und des Lehrplans 21 einen klaren, einheitlichen und verlässlichen materiellen und organisatorischen Rahmen geben. Die Strategie unterstützt die Schuldirektionen und die Lehrpersonen bei der Integration von Medien und IKT entsprechend der Anforderungen der Lehrpläne und bietet ihnen Zugang zu geeigneten Instrumenten sowie digitalen Ressourcen. Sie aktualisiert und ersetzt das aktuelle Konzept für die Integration von Medien und IKT in den Unterricht. Zudem beinhaltet sie die Folgemassnahmen zur Motion 2019-GC-139 zur Finanzierung und Ausstattung von Schulen mit IT-Ausrüstung und schlägt die Brücke zum nachobligatorischen Bildungsbereich und zur

Berufsbildung. Auch berücksichtigt sie die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung, um einen vernünftigen und angemessenen Einkauf des IT-Materials zu gewährleisten.

Mit der digitalen Bildungsstrategie wird das Ziel verfolgt, dass bis spätestens 2030 alle Freiburger Schulen über die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen verfügen sollen, um die Schülerinnen und Schüler zu unterrichten und es ihnen zu ermöglichen, die nötigen Kompetenzen im digitalen Bereich gemäss den Anforderungen der Lehrpläne zu erwerben.

Das Strategieprogramm umfasst mehrere Umsetzungsarbeiten, die den folgenden drei strategischen Entwicklungsschwerpunkten zugeordnet sind:

> Unterrichtsentwicklung Lehren-Lernen
> Personalentwicklung
> Organisationsentwicklung

An den deutschsprachigen Schulen wurden bestimmte Voraussetzungen bereits geschaffen (Ansprechpersonen M&I, Weiterbildung der Lehrpersonen usw.); dies bildet die Grundlage für die künftigen Arbeiten.

4.1 Unterrichtsentwicklung (Lehren-Lernen)

4.1.1 Lehrplananforderungen

Die DigiBi-Strategie orientiert sich an den Lehrplananforderungen, die das Lernen im Bereich der digitalen Bildung definieren. Die pädagogische Vision wird daher auf nationaler und interkantonaler Ebene erarbeitet und verabschiedet (siehe Kap. 2.1). In der Botschaft werden im Folgenden jedoch die wichtigsten Begriffe aus dem «PER EdNum»[7] erläutert, um die neuesten pädagogischen Entwicklungen im Bereich der digitalen Bildung aufzuzeigen. Diese sind vergleichbar mit dem Modullehrplan Medien und Informatik des LP 21[8], der im Kanton bereits seit 2019 in Kraft ist.

Digitale Bildung: Lernen über digitale Medien und Lernen mit digitalen Medien

Zunächst gilt es das «Lernen über digitale Medien» vom «Lernen mit digitalen Medien» – zwei eng miteinander verbundene Bereiche – zu unterscheiden:

> «Lernen über digitale Medien» ermöglicht es den Schülerinnen und Schülern, eine Kultur der Digitalisierung zu entwickeln, die nötig ist für das Verständnis einer Gesellschaft, in der die Nutzung digitaler Medien unumgänglich geworden ist, und sich somit als aktive, kreative und verantwortungsvolle Bürgerinnen und Bürger in die Gesellschaft einzugliedern.
> «Lernen mit digitalen Medien» bietet den Schülerinnen und Schülern eine Vielzahl von Möglichkeiten, fachspezifische Kompetenzen durch Aktivitäten, Medien und Instrumente zu erwerben, die an ihre Bildungsbedürfnisse angepasst sind. Diese digitalen Lernformen bilden ein zusätzliches Hilfsmittel, das im Unterricht jederzeit unter Anleitung der Lehrperson eingesetzt werden kann. Didaktisch sinnvoll eingesetzt, erweitern digitale Unterrichtsformen somit punktuell die Lernerfahrungen.

Prioritäre Zielsetzungen

Im «EdNum PER» sind die vorrangigen Ziele der digitalen Bildung wie folgt definiert: [9]

> Informationen suchen, analysieren, bewerten und Medieninhalte mithilfe geeigneter Instrumente erstellen und gesellschaftlich verantwortungsvoll nutzen.
> Modellierung natürlicher, sozialer und technischer Phänomene und Lösung von Problemen unter Verwendung der grundlegenden Konzepte der Informatik.

[7] Plan d'études romand – Education numérique (PER EDNUM) (plandetudes.ch).

[8] Lehrplan 21 – Modullehrplan Medien und Informatik (fr.lehrplan.ch)

[9] Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins, Westschweizer Lehrplan, «Commentaires généraux sur l'éducation numérique» (plandetudes.ch)

> Erwerb von Fähigkeiten für den effizienten und verantwortungsbewussten Umgang mit digitalen Kommunikations-, Zusammenarbeits- und Publikationsplattformen.

Die drei Pfeiler der digitalen Bildung

Die Modullehrpläne digitale Bildung des LP 21 und des PER weisen eine sehr ähnliche Struktur auf, da sich beide jeweils auf drei Pfeiler stützen: die Medienbildung, die Einführung in die Informatik und die angemessene Nutzung digitaler Werkzeuge (Anwendungskompetenzen). Im «EdNum PER» werden diese drei Pfeiler wie folgt beschrieben:

Medienbildung

Die Medienbildung ist in den Freiburger Schulen nicht neu. Der Zugang zum Internet hat jedoch die Art und Weise, wie wir uns informieren, auf den Kopf gestellt; zu den traditionellen Medien sind neue Informationsformen wie die sozialen Netzwerke hinzugekommen. Neue Tools, die zahlreiche Funktionen beinhalten, ermöglichen die individuelle Erstellung und Veröffentlichung von Inhalten, die direkt mit einer Gemeinschaft von Anwenderinnen und Anwendern geteilt werden. Ein aktuelles Beispiel für technologische Entwicklungen, die sich auf die Medienbildung auswirken, ist der auf künstlicher Intelligenz basierende Chatbot ChatGPT.

Der Schwerpunkt Medienbildung ist der Grundpfeiler der Digital Citizenship Education (DCE), der Bildung zur digitalen Staatsbürgerschaft. Er ist darauf angelegt, dass sich die Schülerinnen und Schüler ein Verständnis von traditionellen Medien, sozialen Netzwerken und weiteren neuen Medien aneignen.

Die Schülerinnen und Schüler werden dazu angeleitet, alle Medien als Informationsquellen zu verstehen. Sie lernen, sich gut zu informieren und insbesondere verlässliche Informationen von Falschinformationen zu unterscheiden.

Schliesslich lernen die Schülerinnen und Schüler, digitale Gestaltungs- und Kommunikationstools entsprechend der jeweiligen Aufgabenstellung und Lernsituation selbstständig, kritisch, kreativ, sicher und verantwortungsvoll zu nutzen.

Informatik

Die Informatik befasst sich mit der automatisierten Informationsverarbeitung und wird heute als eigenständiges Fach unterrichtet. Durch Aktivitäten, die offline und dann online ausgeführt werden, sollen die Schülerinnen und Schüler im Laufe ihrer Schulzeit die wichtigsten Konzepte im Zusammenhang mit der automatischen Bearbeitung, Übertragung und Speicherung von Informationen kennenlernen. Das Lernen kann je nach Inhalt und Ziel in unterschiedlicher Form erfolgen, z. B.:

> Algorithmen und Programmierung: vom «Kochrezept» z. B. als Abfolge von Operationen oder Anweisungen bis hin zu Programmiersprachen.
> Informationen und Daten: von den üblichen Arten, z. B. Symbole schreiben und verwenden, bis hin zur Datenkodierung.
> Geräte, Systeme, Netzwerke: von der Kenntnis z. B. der wichtigsten Komponenten eines Computers bis hin zur Entdeckung der Architektur des Internets.

So befasst sich die Informatik mit den Fähigkeiten, Daten zu organisieren, auszuwerten und zu präsentieren, um die Lösung von Problemen zu erleichtern.

Spezielle digitale Lernmaterialien ermöglichen das Erlernen der Informatik:

> Unterrichtsmaterialien zur Offline-Nutzung für den Informatikunterricht (siehe Glossar)
> Lehrmaterial für die Programmierung wie z. B. Lernroboter, Mikrocomputer…

Anwendung

Entsprechend den geplanten Aufgaben erwirbt die Schülerin oder der Schüler grundlegenden Kenntnisse und Fähigkeiten, um Geräte (Hardware), Anwendungen (Software) und Netzwerke effektiv zu nutzen. Diese Fähigkeiten erleichtern die Suche nach Inhalten, unterstützen das Lernen und werden in digitalen und/oder medialen Produktionen angewendet. Alle Fachbereiche bieten die Möglichkeit, die Nutzung digitaler Instrumente, die für eine akademische oder berufliche Laufbahn unerlässlich sind, anzuregen und zu vertiefen.

Insbesondere für die Schwerpunkte Informatik und den Aufbau von Anwendungskompetenzen ist eine stärkere Einbindung digitaler Werkzeuge in den Unterricht erforderlich.

Die den Schülerinnen und Schülern zur Verfügung gestellten Informatikwerkzeuge werden von der Lehrperson bei der Planung ihres Unterrichts mitgedacht und zielführend eingesetzt. Diese Integration setzt eine spezifische didaktische Methode voraus. In Kapitel 4.2 wird die Weiterbildung der Lehrpersonen ausführlicher behandelt.

Digitale Bildung und Sonderpädagogik

Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung und/oder mit einer diagnostizierten Funktionsstörung können, unter bestimmten Voraussetzungen, von Massnahmen zum Nachteilsausgleich profitieren. Die Nachteilsausgleichsmassnahmen werden an die jeweilige Situation der Schülerinnen und Schüler angepasst und berücksichtigen deren besondere Bedürfnisse.

Die digitale Bildung bietet in diesem Bereich eine Chance, denn sie ermöglicht es, die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf in ihrer schulischen Ausbildung mithilfe geeigneter kompensatorischer Hilfsmittel zu unterstützen. Denn die Digitalisierung bietet eine breite Palette technischer Hilfsmittel (siehe Glossar), die auf die besonderen Schwierigkeiten einer Schülerin oder eines Schülers abgestimmt sind. In den Regelschulen und den sonderpädagogischen Einrichtungen des Kantons werden Tests durchgeführt, mit denen vielversprechende Erfahrungen gesammelt werden. So werden z. B. Computerprogramme zur Unterstützung des Erlernens von Lesen und Schreiben im Sprachunterricht eingesetzt oder es werden Tablets mit speziellen Funktionen für Schülerinnen und Schüler mit schwereren Behinderungen bereitgestellt, um ihnen die Verständigung zu ermöglichen. Diese digitalen Hilfsmittel sind zusätzliche Ressourcen, die den schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zur Verfügung stehen, insbesondere im Rahmen der inklusiv ausgerichteten Schule, aber auch für Schülerinnen und Schüler in den sonderpädagogischen Einrichtungen.

Digitale Bildung und nachhaltige Entwicklung

In der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 legt der Bundesrat den Fokus auf Themenfelder, in denen auf Bundesebene besonderer Handlungsbedarf besteht. Er hat drei Schwerpunktthemen «Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion», «Klima, Energie und Biodiversität» sowie «Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt» festgelegt, die er für das Erreichen der Ziele der Agenda 2030 durch die Schweiz als vorrangig erachtet.

Der «EdNum PER» berücksichtigt diese prioritären Themen sowohl für das «Lernen über digitale Medien» als auch für das «Lernen mit digitalen Medien» in Verbindung mit den anderen Fächern des Lehrplans. Sie finden sich in den oben genannten prioritären Zielen wieder und werden durch jeden der Schwerpunkte des digitalen Bildungsmoduls des Lehrplans formalisiert, wie im Folgenden veranschaulicht wird.

«…auf gesellschaftlich verantwortungsvolle Weise»: Das Schwerpunktthema «Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion» wird im Schwerpunkt Informatik aufgegriffen, mit Überlegungen zum Stellenwert der Informatik in Unterricht, im Alltag und in der Gesellschaft und mit einer Sensibilisierung für die ständige Weiterentwicklung der Digitalisierung durch das Erkennen von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen.

«…umweltbewusste Nutzung…»: Das Schwerpunktthema «Klima, Energie und Biodiversität» wird im Bereich «Anwendung» des «EdNum PER» aufgegriffen. Auf dem Programm stehen eine Einführung in die Nutzung digitaler Geräte (Einführung von Regeln in der Klasse und Sensibilisierung für Möglichkeiten zur Begrenzung des Energieverbrauchs von Geräten), eine Sensibilisierung für den Energieverbrauch, der durch die Nutzung digitaler Geräte entsteht (Einschalten, Standby, Kommunikation, Spiele, Übermittlung, Speicherung von Daten...); eine Sensibilisierung für die ständige technische Weiterentwicklung im digitalen Bereich durch Ermittlung der ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen (geplante Obsoleszenz, Recycling...).

«Kompetenzen für die effiziente Nutzung entwickeln»: Schliesslich wird das Schwerpunktthema «Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt» im Schwerpunkt Medien des «EdNum PER» behandelt, wobei ein gemeinsam in der Klasse erstellter Medienbeitrag auf dem Programm steht; ein Beitrag zu einem gemeinsam kreierten Werk mithilfe des geeigneten Mediums; eine Kommunikation mithilfe des geeigneten Mediums innerhalb des gesetzlichen Rahmens.

Digitale Bildung und Gesundheit

Die CIIP hat 2017 das «Institut de recherche et de documentation pédagogique» (IRDP) beauftragt, eine Übersicht über die bestehende Literatur zu den Auswirkungen der Zeit, die Kinder und Jugendliche am Bildschirm verbringen, zu erstellen. Ziel dieses Berichts war es, Informationen über die physische und psychische Gesundheit der Schülerinnen und Schüler zu erhalten, um eine gemeinsame Haltung zur Bildschirmzeit im schulischen Bereich sowie nach dem Alter der Schülerinnen und Schüler festzulegen. Der im Dezember 2020 veröffentlichte Bericht lieferte eine Bestandsaufnahme des Wissensstands, der Praktiken und der Empfehlungen in Bezug auf die Bildschirmzeit.[10] In Bezug auf die Strahlenexposition folgen die öffentlichen Schulen den Empfehlungen und halten sich an die Normen der zuständigen Gesundheitsbehörden unseres Kantons, d. h. des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und des kantonalen Amts für Gesundheit[11].

Der «EdNum PER» berücksichtigt diese Empfehlungen sowohl für das Lernen über digitale Medien wie das Lernen mit digitalen Medien und formalisiert sie vorrangig über den Bereich der Anwendung.

Für den ersten Zyklus sieht der Westschweizer Lehrplan daher eine Sensibilisierung hinsichtlich der Zeit vor, die vor den Bildschirmen verbracht wird; im zweiten Zyklus einen Vergleich der Orte und Zeiten, an denen und zu denen Bildschirme genutzt werden, sowie eine Analyse des eigenen Medienkonsums und der Mediennutzung; im dritten Zyklus schliesslich eine Analyse der Nutzung bestimmter – zweckmässiger oder riskanter – digitaler Medien und ihrer Auswirkungen auf die digitale Identität, d. h. auf sämtliche Spuren, die eine Person im Internet hinterlässt.

Durch die Bereitstellung einer angemessenen IT-Ausrüstung ermöglicht die DigiBi-Strategie die Umsetzung der Präventionsaspekte, die in den Lehrplänen vorgesehen sind.

Digitale Bildung und Sicherheit

Das Problem der IT-Sicherheit wird in den Lehrplänen ebenfalls berücksichtigt, und zwar in den drei oben erwähnten Schwerpunkten des «PER EdNum». Nachfolgend einige Beispiele dazu:

> Im Schwerpunkt Informatik wird dem Datenschutz, den Risiken digitaler Spuren und den Grenzen, die der automatischen Datenverarbeitung gesetzt sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet.
> Der Schwerpunkt Anwendungskompetenzen regt Überlegungen zum gesellschaftlichen Umgang mit digitalen Tools an und unterstützt die Prävention (Hyperkonnektivität, Cybermobbing, riskante Verhaltensweisen, Cyberangriffe...).
> Der Schwerpunkt Medien enthält Lerninhalte, die mit den Begriffen Persönlichkeitsschutz, Urheberrecht und Datenschutz zusammenhängen. Er schärft das Bewusstsein für die Risiken, die mit Falschinformationen (Fake News) verbunden sind.

Die DigiBi-Strategie soll den Schülerinnen und Schülern einen sicheren Rahmen für diese neue Lerninhalte und -formen bieten.

4.1.2 Pädagogische Begleitung und Unterstützung

Die Notwendigkeit einer pädagogischen Unterstützung in Form eines begleitenden Coachings vor Ort wird von allen Kantonen und auch in der wissenschaftlichen Fachliteratur unterstützt und unterstrichen[12],[13]. Die DigiBi-Strategie sieht daher vor, eine pädagogische Begleitung für die Schuldirektionen und die Lehrpersonen einzurichten: Diese soll hauptsächlich dazu dienen, digitale Werkzeuge so einzusetzen, dass sie dem Lernen nutzen.

[10] Kassam, Shanoor & Ferrari, Romina. (2020). *Les effets de l'exposition aux écrans des enfants et des adolescent-e-s: concepts-clés, revue de littérature et état des lieux des pratiques.* Neuenburg: IRDP. (20.2). 102 S. - 2021_irdp_focus_effets_exposition_ecrans.pdf (www.irdp.ch)

[11] Faktenblätter zu verschiedenen Geräten, welche nichtionisierende Strahlung (NIS) erzeugen. Veröffentlicht vom BAG – WLAN Faktenblätter NIS (admin.ch)

[12] Caneva, C. (2022). Quel rôle pour les personnes ressources? Les Cahiers pédagogiques. (www.cahiers-pedagogiques.com)

[13] Gibbons, L. K., & Cobb, P. (2017). Focusing on Teacher Learning Opportunities to Identify Potentially Productive Coaching Activities. *Journal of Teacher Education*, *68*(4), 411–425 (journals.sagepub.com).

Ansprechpersonen für die Regelschulen

Regelschulen und Regelunterricht

In der DigiBi-Strategie ist vorgesehen, dass für das Lehrerpersonal und die Schuldirektion jeder Schule pädagogische Ansprechpersonen für die digitale Bildung bestimmt und entsprechend geschult werden (AP M&I). Die Rolle der Ansprechperson wird zunächst darin bestehen, die Schuldirektion bei der Umsetzung ihres Konzepts zur Implementierung des Modullehrplans digitale Bildung der Lehrpläne in ihrer Schule zu unterstützen (siehe folgende Unterkapitel) und in einem zweiten Schritt digitale Projekte oder Aktivitäten im Unterricht vorzuschlagen. Die Ansprechperson bietet in der Schule pädagogische Unterstützung an und ist Teil eines Netzwerks, das den Austausch bewährter Verfahren zwischen Schulen ermöglicht. Da sich die digitale Welt unaufhaltsam weiterentwickelt, die Entwicklung aber nicht vorhersehbar ist, begleitet die Ansprechperson M& I die diesbezüglichen Anpassungen an den Schulen.

Die Ansprechperson wird aus dem Kreis der Lehrpersonen bestimmt; sie ist in digitaler Bildung ausgebildet und verfügt über eine Unterrichtsentlastung.

Die Strategie sieht die Einführung von Referenzpersonen für digitale Bildung auf Ebene der Schulkreise (Ansprechperson M&I) vor. Diese sind gemeinsam mit der Fachstelle Fritic und in Zusammenarbeit mit der pädagogischen Mitarbeiterin oder dem pädagogischen Mitarbeiter der Unterrichtsämter für die Organisation von pädagogischen Weiterbildungen (Kap. 4.2) verantwortlich.

Regelschulen und Unterricht für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf

Die Strategie sieht ebenfalls Ressourcenpersonen eigens für die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf vor. Diese Ressourcenpersonen haben die Aufgabe, digitale Projekte oder Aktivitäten im Unterricht vorzuschlagen, die auf besondere Bildungsbedürfnisse zugeschnitten sind. Sie bieten pädagogische Unterstützung an und sind in ein Netzwerk eingebunden, das den Austausch bewährter Verfahren unter den Schulen ermöglicht. Da sich die digitale Welt unaufhaltsam weiterentwickelt, die Entwicklung aber nicht vorhersehbar ist, begleiten sie die Anpassungen an den Schulen langfristig.

Sie werden aus dem Kreis der Lehrpersonen mit einer Ausbildung in Sonderpädagogik bestimmt und werden in digitaler Bildung mit einem besonderen Fokus auf den besonderen Bildungsbedarf ausgebildet. Wie in der Regelschule erhalten auch diese Ressourcenpersonen eine Unterrichtsentlastung.

Ansprechpersonen für die sonderpädagogischen Einrichtungen

Auch die sonderpädagogischen Einrichtungen werden in dieses pädagogische Unterstützungsdispositiv einbezogen. Die pädagogische Unterstützung wird von Ansprechpersonen in den verschiedenen Einrichtungen geleistet. Ganz allgemein ist es wichtig, dass geschulte Personen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf bei der Implementierung und Umsetzung der verschiedenen Lehrpläne sowie bei der Nutzung der Informatikausrüstung im Unterricht unterstützen.

Leitfaden zur Integration digitaler Medien

Für die Umsetzung des digitalen Bildungsmoduls der Lehrpläne sollten an jeder Schule technische und organisatorische Überlegungen angestellt werden. Die entsprechende Begleitung muss bereits vor der Anschaffung der Informatikausrüstung stattfinden, damit die Überlegungen im Einklang mit der Kultur der jeweiligen Schule stehen. Dazu sieht die DigiBi-Strategie die Bereitstellung eines technischen und organisatorischen Leitfadens vor, der konkrete Lösungswege aufzeigt, wie das IT-Material für das Lernen genutzt werden kann. Dieser Leitfaden wird auch bewährte Vorgehensweisen für den kritischen Umgang mit der Digitalisierung, der Bildschirmzeit und der Nachhaltigkeit enthalten.

Konzept für die Umsetzung des der Modullehrpläne digitale Bildung

In der Strategie ist ebenfalls die Erstellung eines Konzepts für die Umsetzung der Modullehrpläne digitale Bildung vorgesehen, das an den Kontext und die Bedürfnisse der einzelnen Schulen angepasst werden kann (DigiBi-Konzept).

Auf der Grundlage der Lehrplananforderungen erarbeiten die Unterrichtsämter die Leitlinien für die digitale Bildung an den Schulen und zeigen die Möglichkeiten auf, die dem digitalen Lernen, den fachspezifischen Aktivitäten oder den Projekten mit Informatiktools gewidmet sind. Diese Elemente werden in einem Modell für die Schuldirektionen zusammengestellt.

Die oben erwähnten Ansprechpersonen werden die Schuldirektionen dabei unterstützen, dieses Modell an ihre Schule anzupassen. Je nach den Gegebenheiten vor Ort und auf der Grundlage der vom Kanton festgelegten Normen und Standards legt jede Schule fest, welche Art von Informatikausrüstung sie für die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und das Verwaltungspersonal benötigt, um die Lehrplananforderungen im Bereich der digitalen Bildung umzusetzen.

Dieses Dokument wird der Schule dann den Zugang zum Beschaffungsportal (Kap. 4.3.2) ermöglichen, damit sie die IT-Ausstattung bestellen kann.

Mithilfe dieser Instrumente kann jede Schuldirektion den Wandel an ihrer Schule steuern und mittragen und anschliessend mit Unterstützung des Schulinspektorats die Unterrichtsqualität langfristig sicherstellen.

Der Staatsrat hält fest, dass mehrere Schulen, insbesondere im deutschsprachigen Kantonsteil, bereits über ein solches Konzept verfügen. Die bereits bestehenden Konzepte können beibehalten oder leicht angepasst werden, um den in der kantonalen Strategie festgelegten Normen und Standards zu entsprechen, dies in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Fritic.

4.2 Personalentwicklung

Für eine effiziente Umsetzung der digitalen Bildung ist es eine prioritäre Aufgabe, die Aus- und Weiterbildung von Bildungsakteurinnen und -akteuren zu organisieren, da sie die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt, um digitale Werkzeuge für das Lernen einzusetzen. Die Grundausbildung und die Weiterbildung spielen eine Schlüsselrolle für den ziel- und kontextbezogenen Einsatz digitaler Technologien an den Schulen. Sie sollten die Lehrkräfte befähigen, bei den verschiedenen Lehrplanfächern Unterrichtsaktivitäten einzuplanen, bei denen sich der Einsatz digitaler Technologie positiv auf den Lernprozess auswirken kann

Die Inhalte für die Aus- und Weiterbildung werden von den Bildungsinstitutionen in enger Zusammenarbeit mit den Unterrichtsämtern der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) erstellt. In der Umsetzungsphase der DigiBi-Strategie werden die Bildungsinstitutionen direkt in die Arbeitsgruppe einbezogen, die sich mit der Aus- und Weiterbildung befasst.

Die bevorstehende Zusammenführung der Bildungsinstitutionen für die Lehrpersonenausbildung im Kanton Freiburg unter einem Dach bedeutet für die kantonale Strategie eine Chance, denn so kann diese auf geeignete Weise in dieses neue Zentrum eingebracht werden.

4.2.1 Weiterbildung in digitaler Bildung

Im Auftrag der BKAD führen die Bildungsinstitutionen Weiterbildungen für Lehrpersonen durch. Die Unterrichtsämter verfügen über reguläre Budgetmittel für die Finanzierung dieser Weiterbildungen und verteilen diese je nach Bedarf, insbesondere bei Lehrplananpassungen. Die Weiterbildung ist im Übrigen ein fester Bestandteil des Pflichtenhefts der Lehrpersonen, denen drei bis fünf Prozent ihrer Arbeitszeit für die Weiterbildung zur Verfügung steht.

In Sachen digitale Bildung verfügt der Kanton Freiburg über Erfahrungen mit der Einführung des LP 21 und seinem Modullehrplan digitale Bildung. Bei dieser Gelegenheit wurde in den deutschsprachigen Schulen des Kantons in mehreren Schritten ein Weiterbildungsangebot umgesetzt. Bis Ende des Schuljahres 2022/23 haben alle Lehrpersonen eine technische und pädagogische Schulung in digitaler Bildung absolviert.

Die DigiBi-Strategie deckt somit in erster Linie die Organisation und die Ressourcen (Kap. 6) für die Durchführung von technischen und pädagogischen Weiterbildungen im Rahmen der Implementierung des «EdNum PER» in den französischsprachigen Schulen während der gesamten obligatorischen Schulzeit ab. Wie in Kapitel 2.1.2 erläutert, sind diese Weiterbildungen für alle Lehrkräfte (1H–11H) bestimmt. Für die Schuldirektionen, Ansprechpersonen M&I, pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Ausbildnerinnen und Ausbildner an den Bildungsinstitutionen werden gezielte Weiterbildungen angeboten. Im Rahmen des «EdNum PER» wurde ein Kompetenzrahmen für die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen im Bereich der digitalen Bildung erstellt[14]. Die Weiterbildungen werden ein Modul zur Sensibilisierung für Informationssicherheit und Datenschutz enthalten.

Auch die schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen werden in der digitalen Bildung weitergebildet. Diese Weiterbildungen sollen sie insbesondere mit Möglichkeiten digitaler Fördermittel vertraut machen, die im Bereich der Sonderpädagogik zur Verfügung stehen (technische Hilfsmittel). Sie lernen, wie sie diese Hilfsmittel entsprechend den besonderen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler einsetzen können.

Um die Umsetzung des «PER EdNum» vorzubereiten, wurde in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Freiburg (HEP|PH FR) bereits mit einem Weiterbildungskonzept für die Ausbilderinnen und Ausbilder für die digitale Bildung – CAS EdNum – begonnen. Die teilnehmenden Lehrpersonen dieses ersten Durchgangs haben im September 2022 ihr Diplom erhalten. Sie erhalten jeweils Arbeitszeitentlastungen, um ihre Kolleginnen und Kollegen bei der Umsetzung des digitalen Bildungsmoduls der Lehrpläne an den Schulen zu schulen und zu unterstützen. Die Weiterbildungen für die Lehrpersonen des 1. und 2. Zyklus beginnen ab dem Schuljahr 2023/24. Die Weiterbildungen für die Lehrpersonen des 3. Zyklus sind ab dem Schuljahr 2025/26 geplant.

4.2.2 Grundausbildung der Lehrpersonen in digitaler Bildung

Die Lehrpersonen sollen auch während der Grundausbildung in digitaler Bildung geschult werden. Die Grundausbildung fällt in die Zuständigkeit der Institutionen für die Lehrpersonenausbildung, deren Aufgabe es ist, ihre Programme für die Ausbildung der Lehrpersonen an die Lehrpläne anzupassen. Da die digitale Bildung ein neuer Bereich ist, müssen diese ihren Studienplan in diesem Bereich weiterentwickeln und die digitalen Möglichkeiten in die verschiedenen Unterrichtsfächer integrieren. Zu diesem Zweck verwalten die Bildungsinstitutionen selbstständig das Gesamtbudget, das ihnen der Kanton jährlich für ihren Betrieb zuweist.

4.3 Organisationsentwicklung

Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, benötigen die Schulen einen klaren, einheitlichen, sicheren, organisatorischen und materiellen Rahmen, um die Umsetzung der Lehrpläne zu gewährleisten Dieser Rahmen umfasst die Kommunikation und die Begleitung der Schulen bei der Weiterentwicklung (Kap. 4.3.1), die Beschaffung von Lern- und Lehrmaterial für die digitale Bildung und der Informatikausrüstung für die Schulen, die Verwaltung und Bereitstellung dieser Informatikausrüstung und die damit verbundenen technischen Dienstleistungen (siehe Glossar), das Finanzierungssystem für die Informatikausrüstung (Kap. 4.3.2), die Organisation des Supports (pädagogisch, Infrastruktur und Informatikausrüstung – Softwareprogramme und Lernmaterial – Kap. 4.3.3), die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software (Kap. 4.3.4), die Bereitstellung von Lehrmaterial für digitale Bildung (Kap. 4.3.5) und schliesslich die Unterstützung der Gemeinden bei der Erneuerung ihrer Infrastruktur (Kap. 4.3.6).

4.3.1 Kommunikation und Begleitung des Veränderungsprozesses

Um die Schulen und die verschiedenen kantonalen Akteurinnen und Akteure des Bildungsbereichs zu begleiten, wird die kantonale Strategie ein Konzept für die Kommunikation und die Begleitung des Veränderungsprozesses beinhalten. Dieses Konzept dient zur Bestimmung der beteiligten Akteurinnen und Akteure in- und ausserhalb der BKAD, deren Zugehörigkeit zu den spezifischen Bereichen, die von der Strategie abgedeckt werden (Sicherheit, Beschaffung von Ausrüstung, Pädagogik usw.) sowie wer in welcher Weise informiert werden soll. Es wird auch

[14] Plan d'études romand: Référentiel de compétences pour la formation initiale et continue des enseignant.es dans le domaine de l'éducation numérique (plandetudes.ch)

festlegen, welche Kommunikationskanäle für jeden Bereich und je nach Art der zu vermittelnden Informationen genutzt werden.

4.3.2 Informatikausrüstung der Schulen: Bereitstellung, Dotation und Finanzierung

Angesichts der in Kapitel 3, beschriebenen Bedürfnisse sieht die DigiBi-Strategie vor, dass die Informatikausrüstung für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen (9H–11H) sowie für die Lehrpersonen und das Verwaltungspersonal der Primar- und Orientierungsschulen vom Kanton bereitgestellt wird. Die Gemeinden finanzieren weiterhin die IT-Ausstattung der Primarschülerinnen und Primarschüler und 55% der IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrkräfte und des Verwaltungspersonals der sonderpädagogischen Einrichtungen.

Denn die Freiburger Schulen müssen über eine geeignete Informatikausrüstung und damit verbundene ausreichende technische Dienstleistungen verfügen, um die Anforderungen des digitalen Bildungsmoduls der Lehrpläne zu erfüllen. Der Staatsrat legte in der Vernehmlassung zwei Umsetzungsvarianten der Strategie vor.

Da es nicht möglich war, eine Wahl zwischen den beiden in der Vernehmlassung (Kap. 3) vorgeschlagenen Varianten zu treffen, arbeitete der Staatsrat eine Kompromisslösung aus.

So sollen nach der DigiBi-Strategie die Informatikausrüstung und die damit verbundenen technischen Dienstleistungen (siehe Glossar) der Schulen und der sonderpädagogischen Einrichtungen[15] über ein kantonales Beschaffungsportal zur Verfügung gestellt werden. Diese Lösung soll die im Zuge der Vernehmlassung geäusserten Bedürfnisse bestmöglich erfüllen und die Vorteile beider in die Vernehmlassung gegebener Varianten maximieren.

Mit der Lösung «Beschaffungsportal» sollen folgende Ziele erfüllt werden:

> Vermeiden eines schwerfälligen Staatsapparats, indem nur die Bestellaufgaben und Finanzabwicklung zentralisiert werden. Die Operationalisierung der Informatikausrüstung, der Unterhalt und das Lebenszyklusmanagement werden an Unternehmen, die den Auftrag erhalten, delegiert.
> Für eine minimale Vereinheitlichung der vom Kanton finanzierten Ausrüstung und eine einfachere Anwendung von Mindeststandards hinsichtlich Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit für die Ausrüstung sorgen.
> Schulen und Gemeinden im Verfahren zur Beschaffung und Verwaltung des Materials entlasten.
> Den Schuldirektionen eine gewisse Flexibilität bei der Auswahl der Ausrüstung ermöglichen, indem eine genügend grosse Auswahl angeboten wird.

Diese zentrale Bereitstellung wird somit Folgendes ermöglichen:

> Sie stellt sicher, dass die Schulen von einem zuverlässigen Hardware-Support profitieren können (Kap. 4.3.3, 3. Säule).
> Sie gewährleistet ein umfassendes Monitoring des Lebenszyklus der Informatikausrüstung an den Schulen über die beauftragten Unternehmen und Rahmenverträge.

Grundsätze und Funktionsweise des Beschaffungsportals

Das Beschaffungsportal ist eine Online-Bestellplattform, über die die Schuldirektionen die IT-Ausrüstung und die damit verbundenen Dienstleistungen bestellen können.

Die Führung des Beschaffungsportals erfolgt durch die Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV) in direkter Zusammenarbeit mit der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) sowie mit Anbietern, die dem Beschaffungsportal angeschlossen sind und über eine öffentliche Ausschreibung den Zuschlag erhalten. Die KLV ist für die ordnungsgemässe Abwicklung der Bestellungen, der Finanzströme sowie für die Erstellung der öffentlichen Ausschreibungen und der Rahmenverträge zuständig.

[15] Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals der Schulen

Ab dem Zeitpunkt der Einführung der DigiBi-Strategie sind die Schulen gemäss den Umsetzungskriterien (siehe 4.3.2) verpflichtet, ihre IT-Ausstattung über das Beschaffungsportal zu beschaffen bzw. zu erneuern.

Im Beschaffungsportal steht den Schulen ein Katalog mit verschiedenen IT-Geräten zur Verfügung. Diese erfüllen die vom Kanton festgelegten Qualitäts-, Sicherheits- und Nachhaltigkeitsstandards.

Bei den angebotenen Computern handelt es sich um die beiden marktüblichen proprietären Betriebssystemlösungen (MacOS und Windows), die den Sicherheits- und Datenschutzanforderungen genügen. Für den Einsatz und die Wartung von Open-Source-Betriebssystemen (siehe Glossar) ist mehr und qualifizierteres Personal erforderlich als für die oben genannten proprietären Betriebssysteme. Die Open-Source-Betriebssysteme erfordern zudem gute IT-Kenntnisse, um eine mit proprietären Lösungen vergleichbare Nutzung zu gewährleisten, was nicht von allen Nutzerinnen und Nutzern der auf kantonaler Ebene eingesetzten Lösung verlangt werden kann.

Zur Auswahl der Lieferanten, die dem Beschaffungsportal angeschlossen sind, erstellt und vergibt die KLV auf der Grundlage der von der Direktion festgelegten Kriterien einen Beschaffungsauftrag und gemäss den Normen des öffentlichen Auftragswesens. Der Beschaffungsauftrag deckt den gesamten Lebenszyklus des Produkts oder der Dienstleistung ab und erfüllt die von der Direktion festgelegten Sicherheits-, Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards. Dazu gehören beispielsweise Lagerhaltungsgarantien, Lieferung, technische Unterstützung und Wartung des Produkts bis hin zum Recycling oder Weiterverkauf.

Die KLV stellt der Direktion die von den Schulen aufgegebenen Bestellungen von IT-Geräten für die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe 1, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals der obligatorischen Schulen und die von den Gemeinden aufgegebenen Bestellungen für die Ausstattung der Primarschülerinnen und Primarschüler in Rechnung.

Der Staat wird kein Material übernehmen, das ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs eingesetzt wird: Denn die Übernahme von Informatikmaterial, für das ein Kauf- oder Leasingvertrag mit einer Gemeindebehörde besteht, ist nicht möglich.

> In rechtlicher und organisatorischer Hinsicht wäre eine Übernahme der Verträge ein zeit- und energieaufwendiges Unterfangen.
> In technischer Hinsicht weist die Informatikausrüstung in der aktuellen Situation eine viel zu grosse Disparität auf (Kap. 2.3), was ein kostspieliges Verwaltungssystem mit hohen Risiken für die IT-Sicherheit bedeuten würde.

Daher ermutigt der Staatsrat die Gemeinden nachdrücklich, Lösungen für das Recycling, den Rückkauf oder die Wiederaufbereitung von Material, das vor dem Inkrafttreten der Strategie erworben wurde, zu finden.

Voraussetzungen für Bestellungen

Der Zugriff einer Schule auf das Beschaffungsportal ist an die Erfüllung von Voraussetzungen gebunden, die von der Direktion festgelegt werden:

> Infrastruktur: Einhaltung der Richtlinien über die Infrastruktur der Schulen (Verbindungskomponenten, Peripheriegeräte...).
> Ressourcen: Ressourcenperson und Ansprechperson M&I einer Schule.
> Pädagogisch: Ausarbeitung des DigiBi-Konzepts zur Umsetzung der Strategie in der Schule (Kap. 4.1.2).

Sobald diese Voraussetzungen erfüllt sind, kommen weitere Kriterien für die schrittweise Umsetzung der Strategie ins Spiel.

> Für die Lehrkräfte:
    > Digitale Grundkompetenzen
    > Weiterbildung zur Umsetzung der Lehrpläne
> Ausstattung der Lehrkräfte vor den Schülerinnen und Schülern
> Budgetstaffelung für die kantonale Finanzierung – auch zur Reduzierung des ökologischen Fussabdrucks
> Auflagen und Bedürfnisse der Schule / Gemeinde

Finanzierung der IT-Ausstattung der obligatorischen Regelschulen und der sonderpädagogischen Einrichtungen

Wie in Kapitel 2.2 muss der Kanton der Motion 2019-GC-139 Folge leisten und die Informatikausstattung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen (9H–11H) übernehmen. Aus Gründen der Kohärenz wird die Finanzierung der IT-Ausstattung des Kantonspersonals, d. h. der Lehrkräfte und des Verwaltungspersonals der gesamten obligatorischen Schule, ebenfalls vom Kanton übernommen. Für die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Primarstufe sind weiterhin die Gemeinden zuständig.

Die Primar- und Orientierungsschulen sowie die sonderpädagogischen Einrichtungen werden die IT-Ausstattung über das von der KLV betriebene Beschaffungsportal bestellen (siehe Kap. 4.3.2, Grundsätze und Funktionsweise des Beschaffungsportals).

Finanzierung für die Orientierungsschulen: Für die Orientierungsschulen finanziert der Kanton gegen Vorlage der entsprechenden Belege die Ausstattung der Schulen, indem er die Rechnung der KLV bezahlt. Die Obergrenze der vom Kanton festgelegten Dotation wird dabei nicht überstiegen (nächstes Kapitel). Diese Lösung bietet der Gemeinde oder dem Gemeindeverband aber die Möglichkeit, zusätzliche Geräte anzuschaffen, wenn die Schule dies in ihrem DigiBi-Konzept begründen kann. Sollte die Bestellung die kantonalen Ausstattungsstandards (Dotation) übersteigen, trägt die Gemeinde die Kosten dieser zusätzlichen Ausrüstung.

Finanzierung für die Primarschulen: Die Gemeinde finanziert gegen Vorlage des entsprechenden Belegs die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler, indem sie die Rechnung der KLV bezahlt. Der Kanton bezahlt die Rechnung der KLV für die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal.

Aus Gründen der technischen Kohärenz, der Sicherheit, der Qualität des Supports und der Harmonisierung des Materials, das den Lehrpersonen zur Verfügung steht, darf die Gemeinde keine Informatikausrüstung ausserhalb der mit dem Beschaffungsportal verbundenen Rahmenverträge erwerben.

Finanzierung für die sonderpädagogischen Einrichtungen: Für die sonderpädagogischen Einrichtungen werden die Kosten für die Ausstattung gemäss Artikel 37 Abs. 3 des Gesetzes über die Sonderpädagogik (SPG) zu 45% vom Kanton und zu 55% von den Gemeinden getragen. Im Rahmen der kantonalen Subventionen erhält jede sonderpädagogische Einrichtung ein von der BKAD zugewiesenes Informatikbudget. Dieses Budget entspricht den 100%; davon werden den Gemeinden 55% von der BKAD weiterverrechnet. Die sonderpädagogischen Einrichtungen zahlen die Rechnungen aus dem ihnen zur Verfügung stehenden IT-Budget direkt an die KLV. Die Verwendung des Budgets der sonderpädagogischen Einrichtungen wird von der BKAD zum Zeitpunkt der Rechnungsprüfung überprüft.

Das oben dargestellte Finanzierungssystem schliesst ein Leasing nicht aus. Nach der Analyse in der Umsetzungsphase wird die KLV bestimmen, ob der Kanton den Kauf oder das Leasing unter den Bedingungen des Rahmenvertrags bevorzugt. Der Entscheid einer kantonalen Finanzierung für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen wurde aus mehreren Gründen einer Lösung mittels Subventionierung vorgezogen. Zunächst einmal ist die gewählte Lösung identisch mit der Finanzierung der Lehrmittel und des Schulmaterials. Dieses bewährte System stellt alle Beteiligten zufrieden. Zweitens hätte die Einführung eines Subventionssystems mehrere Schwierigkeiten mit sich gebracht. Ausserdem liesse die Subventionslösung den Gemeinden die Möglichkeit, auf diese Lösung zu verzichten und ihr Material von nicht zugelassenen Lieferanten zu beziehen, was Probleme mit der Sicherheit, der technischen Verwaltung und der Überwachung des Inventars nach sich ziehen könnte. Schliesslich sieht das Subventionssystem vor, dass die Kosten von den Gemeinden vorgestreckt und dann vom Kanton zurückerstattet werden müssten, was die Gemeinden mit geringeren finanziellen Ressourcen benachteiligt. Gerade für diese wäre es wichtig, die Ausrüstung auf den neuesten Stand zu bringen. Hinzu kommt die Möglichkeit, Vorzugspreise für den Kauf grosser Mengen zu erhalten, und eine vereinfachte Beschaffung über das Beschaffungsportal.

Sollte im Rahmen des DETTEC-Projekts beschlossen werden, den Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden zu ändern, könnte dieses Finanzierungssystem leicht angepasst werden.

Dotation der Informatikausrüstung

Für die verschiedenen Schulstufen (1H bis 11H) werden in der Strategie Standards für die Dotation der Informatikausrüstung pro Schüler/in festgelegt. Diese Standards sollen die Entscheidung erleichtern und bei der Inbetriebnahme des Beschaffungsportals einen einheitlichen kantonalen Rahmen schaffen. Die Art der für jede Schulstufe vorgesehenen Hardware (Tabelle 2 und 3) wird im Folgenden dargestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich bei den vorgeschlagenen Geräten um aktuelle Beispiele aus dem Jahr 2023 handelt, die sich jedoch aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung sowie der effektiven Nutzung in der Praxis ändern können. Das Beschaffungsportal wird eine genügend grosse Auswahl präsentieren, um den spezifischen Bedürfnissen der Schulen gerecht zu werden.

Das im Rahmen der Strategie bereitgestellte Modell für ein Umsetzungskonzept (Kap. 4.1.2) wird die Art der Ausstattung und die Standards für die Mindestausstattung umfassen. Auf dieser Grundlage haben die Schulen einen gewissen Spielraum, um innerhalb des vom Kanton vorgegebenen Rahmens eine an ihre Gegebenheiten angepasste Lösung zu implementieren; sie werden dieses Dokument mit Hilfe der Ansprechperson der Schule an ihre Bedürfnisse anpassen. Für Schülerinnen und Schüler, die einen Nachteilsausgleich erhalten, können in diesem Konzept angemessene Mittelzuweisungen festgelegt werden. Die Erstellung und Umsetzung des DigiBi-Konzepts durch die Schule ist eine Voraussetzung für Bestellungen über das kantonale Beschaffungsportal (Kap. 4.3.2, Voraussetzungen für Bestellungen).

Dotation der IT-Ausrüstung für Schülerinnen und Schüler der Primarschulstufe: In der Tabelle 2 wird die Mindestausstattungsquote pro Schüler/in für die jeweilige Primarschulstufe festgelegt, wobei die Ausstattung von den Gemeinden finanziert wird. Letztendlich sollte diese obligatorische Mindestausstattung an allen Freiburger Schulen erreicht werden.

Obwohl dieses Material Eigentum der Gemeinde ist, wird das Betriebsmanagement (Softwareverwaltung, Lizenzverwaltung und damit verbundener Support sowie IT-Sicherheit) aus Sicherheits- und Koordinationsgründen vom Kanton übernommen. Jegliches Material, bei dem diese Vorgaben nicht eingehalten werden (Kauf über das Beschaffungsportal und kantonale operationelle Verwaltung), wird nicht in das Informatiksystem der Schulen integriert.

Dotation der IT-Ausrüstung für Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen: In der Tabelle 2 sind die Standards für die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler an den Orientierungsschulen aufgeführt. Für die Dotation der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen legt die Strategie eine Norm von einem IT-Gerät pro Schüler/in fest. Diese Dotation entspricht der vom Grossen Rat angenommenen Motion 2019-GC-139 (Kap. 2.2).

Wenn das DigiBi-Konzept der Schule dazu führt, dass die kantonalen Ausstattungsstandards überschritten werden, übernimmt die Gemeinde die Finanzierung der zusätzlichen Ausrüstung.

Dotation der IT-Ausrüstung für Schülerinnen und Schüler der sonderpädagogischen Einrichtungen: Die Tabelle 2 zeigt die Dotation der IT-Ausrüstung pro Schüler/in in einer sonderpädagogischen Einrichtung, die zu 45% vom Kanton und zu 55% von den Gemeinden finanziert wird.

Tabelle 2: Standards für die Dotation der IT-Ausrüstung pro Schülerin oder Schüler nach Schulstufe

Schulstufe Regelschule	Beispiel - Art der geplanten Ausrüstung	Anzahl/Menge pro Schüler/in	Finanzierung
1H–2H	Tablets	1 für 6 Schüler/innen	Gemeinden
3H–4H	Tablets + 1 Tastatur für 2 Tablets	1 für 6 Schüler/innen	Gemeinden
5H–6H	Gerät mit Tastatur	1 für 3 Schüler/innen	Gemeinden
7H–8H	Gerät mit Tastatur	1 für 2 Schüler/innen	Gemeinden
9H–11H	Gerät mit Tastatur	1 pro Schüler/in	Kanton gemäss Norm / Gemeinden wenn über der Norm
Schulstufen SPE	**Beispiel: Art der geplanten Ausrüstung**	**Anzahl/Menge pro Schüler/in**	**Finanzierung**
1H-4H (Sonderschulunterricht)	Tablet	1 für 3 Schüler/innen	55% Gemeinden / 45% Kanton
5H–6H (Sonderschulunterricht)	Gerät mit Tastatur	1 für 3 Schüler/innen	55% Gemeinden / 45% Kanton
Schulstufen SPE	**Beispiel für die Art der geplanten Ausrüstung**	**Anzahl/Menge pro Schüler/in**	**Finanzierung**
7H–11H (Sonderschulunterricht)	Gerät mit Tastatur	1 für 2 Schüler/innen	55% Gemeinden / 45% Kanton

Dotation der IT-Ausrüstung für die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal: Tabelle 3 enthält die Standards für die Dotation der Lehrkräfte und des kantonalen Verwaltungspersonals der Schulen mit IT-Ausrüstung (siehe Glossar).

Tabelle 3: Standards für die Dotation der IT-Ausrüstung für die Lehrpersonen und kantonale Verwaltungspersonal der Schulen[16]

Personal Regelschule	Art der Ausrüstung	Menge/Person	Finanzierung
Lehrpersonal	Gerät mit Tastatur	1 pro Person	Kanton gemäss Norm / Gemeinden wenn über der Norm
Kantonales Verwaltungspersonal der Schulen	Gerät mit Tastatur	1 pro Person	Kanton gemäss Norm / Gemeinden wenn über der Norm
Personal SPE	**Art der Ausrüstung**	**Menge/Person**	**Finanzierung**
Lehrpersonal	Gerät mit Tastatur	1 pro Person	55 % Gemeinden / 45 % Kanton
Kantonales Verwaltungspersonal der Schulen	Gerät mit Tastatur	1 für 1 bis 3 Personen je nach Funktion	55 % Gemeinden / 45 % Kanton

Die in der Strategie beschriebene Ausstattung mit Informatikmaterial wurde in Absprache mit Vertreterinnen und Vertretern der Schuldirektionen der französisch- und deutschsprachigen Primarschulen und der Orientierungsschulen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der französisch- und deutschsprachigen sonderpädagogischen Einrichtungen festgelegt. Sie profitiert von den Erfahrungen, die im Rahmen der Umsetzung des LP 21 und seines Modullehrplans digitale Bildung gewonnen wurden, sowie von der langjährigen Erfahrung der Fachstelle Fritic im Bereich der IT-Verwaltung von Schulen. Sie erfüllt die Anforderungen der Lehrpläne im Bereich der Digitalisierung und steht im Einklang mit den Zielen der Sparsamkeit und der Kostenkontrolle. Und schliesslich hält sie die üblichen Gesundheitsempfehlungen für die Bildschirmzeit ein[17].

Entsprechend diesen Anforderungen und um die Schülerinnen und Schüler, die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal der Regeln- und Sonderschulen auszustatten, wird das Gesamtvolumen der für die Schulen zu erreichenden IT-Ausstattung in Tabelle 4 dargelegt. In diesen Zahlen ist die Erneuerung des bereits vorhandenen Materials an den Schulen enthalten.

Tabelle 4: IT-Ausstattung, die für die DigiBi-Strategie erforderlich ist

Schulen	IT-Ausstattung für Schüler/innen, Lehrpersonen und kantonales Verwaltungspersonal der Schulen
Primarschulen	11 739
Orientierungsschulen	13 594
Sonderpädagogische Einrichtungen	1 263
Total	26 596[18]

4.3.3 IT-Support der Schulen

Der IT-Support ist ein Schlüsselfaktor für einen reibungslosen Ablauf des Unterrichts. Die Strategie sieht eine Organisation vor, die pädagogische und technische Unterstützung vereint. Je nach Beschaffenheit werden die verschiedenen Formen der Unterstützung von Personen vor Ort in den Schulen, zentral im Kanton oder von externen Dienstleistern bereitgestellt. Eine zentrale Einrichtung auf kantonaler Ebene wird die Verbindung zwischen diesen verschiedenen Unterstützungsformen herstellen. Dieses Dispositiv, das derzeit in den Freiburger Klassen nicht allgemein verbreitet ist, ermöglicht es, die Qualität des Unterrichts zu sichern, da technische Probleme, die den reibungslosen Ablauf des Unterrichts stören könnten, minimiert werden.

Je nach Art des Supports und Art der Anfrage erfolgt die Finanzierung durch den Kanton oder die Gemeinden. Um die für diese Mandate benötigten finanziellen Mittel abschätzen zu können, wird eine Arbeitsgruppe unter Einbezug von Gemeindevertreterinnen und -vertretern gebildet. Diese wird die Kosten ermitteln und regelmässig neu einschätzen. Denn die Bedürfnisse sind je nach dem spezifischen Kontext der Schulen unterschiedlich und verändern sich mit den technologischen Entwicklungen.

Pädagogische Unterstützung

Die pädagogische Unterstützung wird in erster Linie von der **Ansprechperson** (AP M&I) in der jeweiligen Schule bzw. Einrichtung geleistet (Kap. 4.1.2). Zusätzlich zu den in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Begleitaufgaben übernimmt sie die pädagogische Unterstützung der Schule.

[16] Die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal der Schulen erhalten unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad eine persönliche IT-Ausrüstung. Das kantonale Personal darf nicht mehr als eine solche Ausrüstung erhalten, auch wenn es an mehreren Schulen arbeitet.
[17] Pro Juventute – Bildschirmzeit: Empfehlungen für Kinder und Jugendliche / Die 3-6-9-12-Regel
[18] Insgesamt 26 710 Geräte, wenn man die 114 Geräte für Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen hinzurechnet.

Unter **pädagogischer Unterstützung** versteht man die Unterstützung der Benutzerinnen und Benutzer bei Schwierigkeiten im Umgang mit Multimedia-Anwendungen und -Systemen in Lehr- und Lernsituationen. Sie wird vom Kanton für die gesamte obligatorische Schulzeit über Entlastungen für den Unterricht finanziert.

Infrastruktureller Support

Die Unterstützung im infrastrukturellen Bereich wird hauptsächlich von der **Ansprechperson der Schule** geleistet, die in den Schulen arbeitet und von der Gemeinde finanziert wird.

Der **materielle Support für die Infrastruktur**, der der technischen Unterstützung bei Problemen mit der Infrastruktur der Schule entspricht, insbesondere im Zusammenhang mit Multimediasystemen, Druckern, dem Netzwerk und dem Internetzugang, wird in Partnerschaft mit externen Leistungsanbietern, die von der Schule oder der Gemeinde beauftragt werden, gewährleistet und von der Gemeinde finanziert.

IT-Support (Soft- und Hardware)

Der Support der IT-Ausrüstung wird hauptsächlich von der **Ansprechperson M&I des OS-Einzugsgebiets** gewährleistet, die vom Kanton finanziert und von der Fachstelle Fritic ausgebildet und unterstützt wird. In jedem OS-Einzugsgebiet gibt es mindestens eine Person, die für den Unterhalt und die Erneuerung der Informatikausrüstung zuständig ist. Dieser Support wird vom Kanton finanziert und getragen.

Die Ansprechperson M&I des Einzugsgebiets sorgt für die Bereitstellung der Software an den Schulen des Einzugsgebiets (Primar- und Orientierungsschulen) und für das ordnungsgemässe Funktionieren der bereitgestellten Anwendungen.

Die Ansprechperson M&I des OS-Einzugsgebiets kümmert sich bei Bedarf auf Wunsch der Schulen um die **Soft- und Hardware-Unterstützung für die IT-Ausrüstung**. Sie führt eine erste Diagnose oder Beratung durch und übernimmt, falls erforderlich, die Weiterleitung zu den anderen Akteuren des Supportsystems, die dem aufgetretenen Problem entsprechen.

Der **Software-Support**: Der Software-Support umfasst die Unterstützung der Anwenderinnen und Anwender bei Problemen mit Software oder Anwendungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Lizenzierung, der Installation, der Aktualisierung oder dem Pairing von IT-Geräten usw. Er wird vom Kanton finanziert.

Der **Hardware-Support für die IT-Ausstattung**: Dieser Support entspricht der technischen Unterstützung im Falle eines Ausfalls oder einer Beschädigung des Geräts. Dieser Support wird in Partnerschaft mit den Anbietern geleistet, die über das in den Rahmenverträgen bei der Beschaffung von IT-Ausrüstung enthaltene Beschaffungsportal zugelassen sind (Kap 4.3.2). Der Support ist in den Kosten für den Erwerb der Hardware unter den damit verbundenen technischen Dienstleistungen enthalten.

Die oben erwähnte Ansprechperson M&I der Schule kann auch in erster Instanz Support bei Schwierigkeiten leisten, die bei der Nutzung der IT-Ausrüstung (Software und Hardware) auftreten.

4.3.4 Zentrales Dispositiv für die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software

Sobald die Schulen mit IT-Geräten ausgestattet sind, müssen für alle IT-Geräte die für den Unterricht benötigte Applikationen und Software zur Verfügung stehen, damit der Unterricht nicht eingeschränkt wird. Dazu sieht die DigiBi-Strategie die Einrichtung eines zentralen Dispositivs bei der BKAD vor, das vom Kanton für die gesamte obligatorische Schulzeit finanziert wird.

Die Hauptaufgabe dieses Dispositivs – gemeinhin als MDM – Mobile Device Management bezeichnet (siehe Glossar) – wird darin bestehen, die Installation von Software und Applikationen auf einem, mehreren oder allen Geräten einer Klasse oder einer Schule vorzubereiten, durchzuführen und zu erleichtern, je nachdem, was die Lehrperson für ihren Unterricht (Fach Medien & Informatik oder andere Fachbereiche) benötigt. Anwendungen oder Software, die zu den technischen Hilfsmitteln (siehe Glossar) gehören, werden den Lehrkräften auch für Schülerinnen und Schüler mit Nachteilsausgleichmassnahmen angeboten. Die Lösung in Form eines Beschaffungsportals für die gesamte IT-Ausstattung der obligatorischen Schulen und sonderpädagogischen Einrichtungen gewährleistet, dass die

Kompatibilität der Geräte mit ihren Anwendungen und der Software im ganzen Schulbereich sichergestellt ist. Somit sind die erforderlichen IT-Standards ausreichend garantiert.

Die Verwaltung des MDM erfolgt zentral auf Kantonsebene. Die Zuteilung der IT-Ausstattung an die Benutzer und Benutzerinnen (Schüler/innen, Lehrpersonen, kantonales Verwaltungspersonal) über das MDM erfolgt in den Schulen unter der Aufsicht der oder des IT-Verantwortlichen der Schule.

Zu beachten ist, dass Open-Source-Lösungen (siehe Glossar) zwar nicht als allgemeines Betriebssystem in Schulen eingesetzt werden dürfen, aber spezielle Open-Source-Software im Unterricht genutzt werden können, um die Ziele der Lehrpläne zu erreichen, insbesondere im Rahmen des Informatikunterrichts. Diese werden jedoch nur in einem kontrollierten Rahmen eingesetzt.

Informatiksicherheit

Diese Sicherheitseinstellungen ermöglichen es, den Zugang zu verschiedenen Inhalten und Diensten (betrügerische Internetseiten, Gewalt, Pornografie...) zu Hause zu sperren und Eltern oder Schulen bei der Einrichtung und Einhaltung der Sicherheitsregeln (besonders die Inhaltsfilterung), die von der BKAD in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Ämtern festgelegt werden, zu begleiten. Die Vereinheitlichung der IT-Ausstattung der Schulen und deren zentrale Verwaltung erhöht die Datensicherheit, indem beispielsweise sichergestellt wird, dass die Betriebssysteme auf dem neuesten Stand sind, oder indem generische und anonyme Konten verboten werden. Während der Umsetzungsphase der Strategie wird ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) erarbeitet.

Es sei darauf hingewiesen, dass an den Schulen heute bereits Richtlinien zur Einhaltung der Computer- und Informationssicherheit (Richtlinien über die Internetnutzung und den Gebrauch digitaler Technologien, 2022) sowie eine Internetcharta in Kraft sind. Darüber hinaus entspricht die Verwendung von Microsoft 365-Konten an den Schulen den Datenschutzanforderungen des Staates Freiburg, die von der Datenschutzbehörde überwacht werden. Die in den Schulen verwendeten Schulverwaltungssysteme, d. h. Primeo und ISA, erfüllen ebenfalls diese Anforderungen und gewährleisten somit die Sicherheit der Personendaten der Schülerinnen und Schüler und des Schulpersonals.

4.3.5 Pädagogische Ressourcen zur digitalen Bildung: Bereitstellung

Um die Informatik in die Unterrichtsprogramme einzuführen, wie dies in den Lehrplänen vorgesehen ist, braucht es nebst der IT-Ausrüstung auch spezielle pädagogische Ressourcen:

> Geräte für den Informatikunterricht (Robotikmaterial, Mikrocomputer…);
> Lernressourcen, die auf elektronischen Geräten zugänglich sind, z. B. Lizenzen für Lernsoftware und -anwendungen oder spezielle Lernplattformen;
> Unterrichtsmaterial für Offline-Informatikunterricht, d. h. ohne Verwendung digitaler Hilfsmittel (siehe Glossar).

Die DigiBi-Strategie sieht vor, diese verschiedenen Arten von Materialien zu erwerben und in den obligatorischen Regelschulen (1H–11H) und sonderpädagogischen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Für die Regelschulen wird dieses Material vom Kanton finanziert, wie es heute bereits der Fall ist. Für die sonderpädagogischen Einrichtungen trägt der Kanton 45% der Kosten.

4.3.6 Unterstützung der Gemeinden bei der Aktualisierung der Infrastruktur

Die Ausgaben für die Verbindungskomponenten (Strom- und Netzwerkelemente, hauptsächlich Kabel, WLAN-Terminals, Switches...) und die Peripheriegeräte (Projektionssystem, Leinwand oder Beamer, Drucker...) sowie deren Aufrüstung werden weiterhin von den Gemeinden getragen.

Damit die Informatikausrüstung, die den Schulen (Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und kantonales Verwaltungspersonal) zur Verfügung gestellt wird, ordnungsgemäss funktionieren kann, müssen die Gemeinden einige Anforderungen erfüllen. In der DigiBi-Strategie ist vorgesehen, Richtlinien zur Infrastruktur (Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte) zu erarbeiten, um die Gemeinden bei der Modernisierung ihrer

Schulen zu unterstützen. Diese spezifischen Bedingungen werden hauptsächlich aus den verschiedenen offiziellen Strategien zur Digitalisierung der Schule übernommen, die in der Schweiz veröffentlicht wurden (EDK, CIIP, NW EDK, BKAD).

In der Umsetzungsphase sieht die DigiBi-Strategie zudem vor, dass die Gemeinden beim Kostenvoranschlag für eine allfällige Aktualisierung der Infrastruktur ihrer Schule durch Drittleistungen (kantonaler Rahmenvertrag) ein Gutachten erstellen lassen können. Die Beträge für dieses Gutachten werden den Gemeinden, die dieses Angebot in Anspruch nehmen, in Rechnung gestellt.

Wie in Kapitel 4.3.6 erwähnt, muss zuvor zwingend überprüft werden, ob eine Schule die Standards für Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte erfüllt, bevor die IT-Ausstattung für die Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte über das Beschaffungsportal erworben werden kann.

5 Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

—

Diese Botschaft begleitet den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule, nachdem der Grosse Rat die Motion 2019-GC-139, eingereicht von den Grossräten Urs Perler und Daniel Bürdel, angenommen hat (Kap. 2.2).

5.1 Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 3. September 2019 eingereichten und am 4. September 2019 begründeten Motion halten die Grossräte Urs Perler und Daniel Bürdel fest, wie sich der durch die Digitalisierung bedingte gesellschaftliche Wandel auf die Schulen sowie auf die Arbeitswelt auswirkt. Ihrer Ansicht nach sollten die Schülerinnen und Schüler jederzeit über ein persönliches digitales Gerät (PC oder Tablet) verfügen können, um den neuen Anforderungen der Digitalisierung, die in unserer Gesellschaft gestellt werden, gerecht zu werden. Daher schlagen sie die Einführung des 1:1-Ausrüstungsmodells in den Orientierungsschulen des Kantons Freiburg vor, bei dem jeder Schülerin oder jedem Schüler ein persönliches, individuelles IT-Gerät bereitgestellt werden soll. Dazu verlangen sie, dass Artikel 71 des Gesetzes über die obligatorische Schule vom 9. September 2014 (SchG) wie folgt geändert wird:

> ***Art. 71***
>
> *Grundsätze*
>
> *[1] Die Gemeinden des Schulkreises tragen, nach Abzug des Anteils des Staates nach Artikel 72, sämtliche Kosten, die mit der Einrichtung und dem Betrieb ihrer Orientierungsschule verbunden sind.*
>
> *[2] Zusätzlich zu seinem Beitrag nach Artikel 72 übernimmt der Staat sämtliche Lohn- und Lohnnebenkosten der Schulbehörden **sowie** die Lehrmittelkosten **und die Informatikausrüstung der OS-Schülerinnen und OS-Schüler**.*

Nach Ansicht der Motionäre würde diese Änderung des Schulgesetzes es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, «die Kompetenzen und Chancen zu erwerben, um sich bestens auf die Alltags- und Arbeitswelt und umfassend auf die digitalen Anforderungen der Berufswelt vorzubereiten».

5.2 Anpassung der Rechtsgrundlagen

Da der Grosse Rat die Motion angenommen hat, sieht die Strategie vor, dass der Kanton die Kosten für die Informatikausstattung der Schülerinnen und Schüler an den Orientierungsschulen übernimmt. Im Sinne der oben erläuterten DigiBi-Strategie ist es notwendig, bei der Informatikausstattung der Schülerinnen und Schülern, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals die gesamte obligatorische Schule sowie die sonderpädagogischen Einrichtungen (mit jeweils angepassten Lösungen) einzubeziehen. Es wird ebenfalls eine Rechtsgrundlage für die DigiBi-Strategie geschaffen, ebenso wie für die Rolle der Gemeinden und die Fristen für die Einführung und Umsetzung.

5.3 Kommentar zu den gesetzlichen Bestimmungen

Artikel 22a

Absatz 1: Die kantonale Strategie für digitale Bildung (DigiBi-Strategie) soll den Modullehrplänen digitale Bildung des PER und des LP 21 einen klaren, einheitlichen und verlässlichen materiellen und organisatorischen Rahmen geben. Die Strategie unterstützt die Schuldirektionen und die Lehrpersonen bei der Integration von Medien und IKT entsprechend der Anforderungen der Lehrpläne und bietet ihnen Zugang zu geeigneten Instrumenten sowie digitalen Ressourcen. Sie schlägt die Brücke zum nachobligatorischen Bildungsbereich und zur Berufsbildung. Auch berücksichtigt sie die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung, um einen vernünftigen und angemessenen Einkauf des IT-Materials zu gewährleisten. Ziel der DigiBi-Strategie ist es, die Freiburger Schulen mit den notwendigen personellen und materiellen Ressourcen auszustatten, um die Schülerinnen und Schülern zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich die notwendigen Kompetenzen im digitalen Bereich anzueignen.

In der Strategie ist ebenfalls die Erstellung eines Konzepts für die Umsetzung der Modullehrpläne digitale Bildung vorgesehen, das an den Kontext und die Bedürfnisse der einzelnen Schulen angepasst werden kann (DigiBi-Konzept). Auf der Grundlage der Lehrplananforderungen legen die Unterrichtsämter die Leitlinien für die digitale Bildung an den Schulen fest und bestimmen, welche spezifische Zeiten dem digitalen Lernen, den fachspezifischen Aktivitäten oder Projekten mit Informatiktools gewidmet werden sollen. Diese Elemente werden in einem Modell für die Schuldirektionen zusammengestellt. Die Ansprechpersonen werden die Schuldirektionen bei der Anpassung dieses Modells an ihre Schule unterstützen. Je nach den Gegebenheiten vor Ort und auf der Grundlage der vom Kanton festgelegten Normen und Standards legt jede Schule fest, welche Art und Menge (Dotation) von IT-Ausstattung sie benötigt, um die Lehrplananforderungen im Bereich der digitalen Bildung umzusetzen. Dieses Dokument ist eine der Voraussetzungen, damit die Schule auf das Beschaffungsportal zugreifen und die IT-Ausrüstung bestellen kann.

Absätze 2 und 3: Die Schulen müssen über eine angemessene Informatikausrüstung und ausreichende technische Leistungen verfügen, um die Anforderungen der Modullehrpläne digitale Bildung zu erfüllen. Zu diesem Zweck legt die Direktion Mindeststandards und damit verbindliche Vorgaben für die IT-Ausstattung fest, die der Schulstufe und den Lehrplananforderungen entsprechen. Diese Normen zielen auch auf Kosteneffizienz und Kostenkontrolle ab und stehen im Einklang mit den Gesundheitsempfehlungen für die Bildschirmzeit. Die Direktion legt ausserdem verbindliche Standards für die IT-Ausstattung in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit sowie für die IT-Infrastruktur (Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte) in den Schulgebäuden und -anlagen fest.

Absatz 4: Die DigiBi-Strategie sieht vor, dass die IT-Ausstattung und die technischen Leistungen den Schulen über ein kantonales Beschaffungsportal zur Verfügung gestellt werden. Das Beschaffungsportal wird von der Kantonalen Lehrmittelverwaltung (KLV) im Auftrag der Direktion verwaltet. Es besteht aus einer Online-Bestellplattform, auf der eine Auswahl von Geräten angeboten wird, die den von der Direktion festgelegten Standards entsprechen. Die Bestellung beim Beschaffungsportal ergibt sich aus den pädagogischen Bedürfnissen, die in dem von der Schule erstellten DigiBi-Konzept erfasst wurden. Eine der Voraussetzungen für den Zugang der Schule zum Beschaffungsportal und die Bestellung von IT-Geräten ist, dass die Informatikinfrastruktur der Schule für die Nutzung dieses Materials geeignet ist.

Die KLV übernimmt die öffentlichen Ausschreibungen und erstellt die Rahmenverträge mit jedem der Lieferanten, die den Zuschlag erhalten haben. Auf der Grundlage der von der Direktion festgelegten Kriterien bezieht die öffentliche Ausschreibung den gesamten Lebenszyklus des Produkts oder der Dienstleistung mit ein. Sie umfasst z. B. Aspekte, die sich auf die Qualität, die Anforderungen an die Haltbarkeit, Bestandsgarantien, die Lieferung, den technischen Support und den Unterhalt des Produkts bis hin zu seinem Recycling oder Weiterverkauf beziehen. Die Rahmenverträge umfassen die Bereitstellung von IT-Ausstattung und die damit verbundenen technischen Dienstleistungen durch die Lieferanten. Diese garantieren die materielle Unterstützung sowie die Qualität der Ausrüstung und Dienstleistungen. So greifen sie bei Pannen oder Schäden auf Anfrage der Schule oder der Gemeinde ein und übernehmen den Unterhalt sowie das Lebenszyklusmanagement der Geräte.

Absatz 5: Die Gemeinden haben die Möglichkeit, auf eigene Kosten zusätzliche Ausrüstungen zu erwerben, die den von der Direktion festgelegten Mindeststandards entsprechen, wenn die Schule dies in ihrem DigiBi-Konzept begründen kann. Aus Gründen der technischen Kohärenz, der Sicherheit, der Qualität des Supports und der Harmonisierung des den Schulen zur Verfügung stehenden Materials wird es nicht möglich sein, IT-Ausrüstung ausserhalb der mit dem Beschaffungsportal verknüpften Rahmenverträge zu erwerben. Zudem wird die Verwaltung dieser Ausrüstung auf kantonaler Ebene erfolgen.

Artikel 57 Abs. 2

Die Bereitstellung und Finanzierung der IT-Infrastruktur der Schulen, d. h. die Verbindungskomponenten (elektrische und Netzwerkkomponenten, hauptsächlich Kabel, WLAN-Hotspots, Switches, Speicher- und Ladesystem...) und die Peripheriegeräte (Projektionssystem, Leinwand oder Beamer, Drucker, Mäuse, Kopfhörer, Eingabestifte...), obliegt den Gemeinden. Die von der Direktion in diesem Bereich festgelegten Standards ermöglichen es den Gemeinden, ihre Infrastruktur entsprechend anzupassen, damit sie die Nutzung der den Schulen zur Verfügung gestellten IT-Ausrüstung unterstützen kann.

Artikel 66 Abs. 2 und 71 Abs. 2

Die Bestimmungen unter den Buchstaben a und b sind inhaltlich unverändert. Sie werden lediglich in einer anderen Form dargestellt, um die Lesbarkeit des Artikels zu erleichtern.

In der Primarschule übernimmt der Staat die Kosten für die IT-Ausrüstung des Lehrpersonals und des kantonalen Verwaltungspersonals. Die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler wird weiterhin von den Gemeinden finanziert. Um die technische Kohärenz, die Sicherheit, die Qualität des Supports und die Einheitlichkeit des Materials, das den Lehrpersonen zur Verfügung steht, zu gewährleisten, ist es nicht möglich, Informatikausrüstung ausserhalb der mit dem Beschaffungsportal verknüpften Rahmenverträge zu erwerben.

Auf Stufe der Orientierungsschule übernimmt der Staat auch die Kosten für die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler, und zwar in Höhe der von der Direktion festgelegten Mittel.

Die kantonale Finanzierung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Gemeinde die Standards für die IT-Infrastruktur (Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte) einhält und die Direktion das DigiBi-Konzept der Schule genehmigt.

Die verschiedenen Arten von Support – pädagogisch, materiell und anwendungsbezogen – werden in dieser Botschaft definiert und erläutert (Kap. 4.3.3).

Artikel 104b

Es wird ungefähr ein Jahr dauern, bis die KLV das Beschaffungsportal in Betrieb nehmen kann. Dieses wird somit ab Schuljahresbeginn 2025/26 bereitstehen. Sofern die Voraussetzungen für Bestellungen erfüllt sind (Kap. 3.3.2 Voraussetzungen für Bestellungen), können die Schulen mit dem Erwerb der IT-Ausstattung für ihre Schule beginnen.

In der Umsetzungsetappe ist eine Übergangszeit vorgesehen, in der die bestehenden Geräte bis zu ihrem Ersatz und die neue, über das Beschaffungsportal bestellte Ausrüstung nebeneinander bestehen werden. Der Staat übernimmt kein Material, das ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs eingesetzt wird. Die Übernahme von Informatikmaterial, für das ein Kauf- oder Leasingvertrag mit einer Gemeindebehörde besteht, ist nicht möglich. Rechtlich und organisatorisch wäre eine Übernahme der Verträge ein zeitraubendes und aufwendiges Unterfangen. Aus technischer Sicht sind die Unterschiede bei der IT-Ausrüstung gegenwärtig viel zu gross, was ein kostspieliges Verwaltungssystem mit hohen Risiken für die IT-Sicherheit mit sich bringen würde.

Schlussbestimmung

Da die Gesamtsumme der Finanzlasten über fünf Jahre hinweg über dem massgeblichen Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum liegt, der auf 47 455 818 Franken festgelegt ist (Verordnung vom 6. Juni 2023, SGF 612.21), untersteht dieser Gesetzesvorentwurf gemäss Artikel 45 der Freiburger Kantonsverfassung und Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates dem obligatorischen Finanzreferendum.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

—

Zunächst möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die Informatikausstattung der Schulen derzeit in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt (Kap. 2.2). Die DigiBi-Strategie sieht vor, dass der Kanton die Kosten der IT-Ausstattung des Schulpersonals, d. h. der Lehrkräfte und des kantonalen Verwaltungspersonals sowie der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen (Sekundarstufe 1) übernimmt (Kap 6.3). Diese Änderung bedeutet eine Verlagerung der Lasten von den Gemeinden auf den Kanton.

Die Übertragung von Aufgaben der Gemeinden an den Staat im Zusammenhang mit der Informatikausstattung der Schülerinnen und Schüler der Primarstufe wird allenfalls im zweiten Paket der «Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden» (DETTEC) geprüft. Zu diesem Zeitpunkt soll die gesamte Übertragung von Aufgaben und Kosten der DigiBi-Strategie berücksichtigt werden.

Die DigiBi-Strategie bringt jedoch programmbezogene Implementierungskosten[19] mit sich, die als einmalige Kosten betrachtet werden, sowie Kosten, die mit dem Betrieb der Stammorganisation verbunden sind und als dauerhaft wiederkehrende Fixkosten betrachtet werden. Diese wiederkehrenden Kosten dienen dazu, die Begleitung, Überwachung, Anpassung und Weiterführung des eingerichteten Systems zu gewährleisten. Aufgrund der Dauer und des Umfangs der DigiBi-Strategie werden während des Projekts wiederkehrende Ausgaben (in Zusammenhang mit der Stammorganisation) anfallen.

Zusätzlich zur Unterscheidung zwischen den Kosten des Programms (einmalige Kosten) und den jährlichen Kosten für die Gewährleistung des Betriebs (dauerhaft wiederkehrende Fixkosten) wird in der vorliegenden Botschaft zwischen den finanziellen Ressourcen im Zusammenhang mit den Leistungen Dritter, den Pauschalbeträgen, den Kosten des Verwaltungspersonals (VZÄ-ADM) sowie der vom Staat angestellten Lehrpersonen unterschieden.

Die geschätzten Beträge basieren auf Preisen, die dem im November 2022 erfassten Stand entsprechen. Bei öffentlichen Ausschreibungen wird man die Fluktuation insbesondere der Preise für digitale Werkzeuge im öffentlichen Beschaffungswesen sowie den raschen technologischen Wandel berücksichtigen müssen. Die Komplexität und der Umfang dieses Programms erfordern ein grosses finanzielles Engagement. So wird es notwendig sein, den Finanz- und Personalbedarf regelmässig neu abzuschätzen, um die Ressourcen entsprechend anzupassen. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass die kantonalen Projekte von den finanziellen Möglichkeiten des Staates abhängig sind.

Entsprechend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG Art. 25 Abs. 3) werden die Gesamtkosten der Strategie berechnet, indem die einmaligen Ausgaben für das Programm und die zusätzlichen wiederkehrenden Ausgaben in den ersten fünf Jahren des Projekts addiert werden. Ausgaben, die in den ordentlichen Budgets enthalten sind, werden nicht verbucht. Die nachfolgende Kostenaufstellung beginnt mit dem Jahr 2024.

6.1 Einmalige Kosten

Die Umsetzung der Strategie erfordert eine Organisation in Form eines Programmmanagements, die massgeblich sein wird für den Erfolg der Strategie. Die Durchführung, Leitung und Koordination der verschiedenen mit diesem Programm verbundenen Projekte impliziert die Zuweisung interner Ressourcen innerhalb der Kantonsverwaltung für die Verwaltung der verschiedenen Projekte, die mit dem Programm der DigiBi-Strategie verbunden sind. Diese Zahlen werden in der untenstehenden Tabelle aufgelistet.

Es wird auch nötig sein, über eine auf fünf Jahre festgelegte Programmdauer Aufträge an externe Leistungserbringer zu vergeben; diese Ressourcen sind in der untenstehenden Tabelle aufgeführt. Diese von Dritten ausgeführten Arbeiten sind einerseits aufgrund der Rekrutierungsschwierigkeiten auf dem Schweizer Arbeitsmarkt im Bereich der

[19]Nach der Definition der vom Kanton Freiburg verwendeten Projektmanagementmethode HERMES wird ein Programm als eine Gruppe von Projekten [...] definiert, deren Management aufeinander abgestimmt ist, um Vorteile zu erzielen, die bei einer isolierten Behandlung nicht möglich wären.

Informatik[20] notwendig, andererseits sind sie auch aber auch dadurch bedingt, dass sich die Einsätze auf die Dauer des Programms (Teilpaket Projekte) beschränken.

Die für die Programmverwaltung bestimmten Ressourcen decken mehrere Entwicklungsschwerpunkte der DigiBi-Strategie ab, wie die Entwicklung der IT-Lösungen (Kap. 4.3.4), die Einführung eines Kommunikationskonzepts und die Begleitung des Veränderungsprozesses (Kap. 4.3.1), die Einrichtung einer Struktur für den praxisnahen IT-Support (Kap. 4.3.3) sowie für die Unterstützung der Gemeinden (Kap. 4.3.6).

Zusätzlich zu diesen mit der Programmverwaltung verbundenen Tätigkeitsfeldern sind auch einmalige Kosten für die in der DigiBi-Strategie (Kap. 4) beschriebenen Tätigkeitsfelder der einzelnen Entwicklungsschwerpunkte erforderlich. Die in diesem Kapitel behandelten Kosten sind zeitlich begrenzt; die dauerhaft wiederkehrenden Kosten werden im nächsten Kapitel präsentiert.

Der in Kapitel 4.1 beschriebene Schwerpunkt «Unterrichtsentwicklung Lehren-Lernen» erfordert die Bereitstellung von Ressourcen insbesondere für die Begleitung der Schuldirektionen und Lehrpersonen während der Umsetzungsphase sowie für die Erarbeitung der verschiedenen Hilfsdokumente (Leitfaden für die Integration digitaler Instrumente, Modell des DigiBi-Konzepts usw.).

Die einmaligen Kosten im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt «Personalentwicklung» umfassen die Schulung der Ausbildnerinnen und Ausbildner in digitaler Bildung und der Ansprechpersonen, die Schulung der Schuldirektionen sowie die technischen Schulungen zum Support für die IT-Ansprechpersonen der Einzugsgebiete (Kap. 4.2.1) der gesamten obligatorischen Schule und sonderpädagogischen Einrichtungen. Zur Erinnerung: Die Ausbildnerinnen und Ausbildner, die Ansprechpersonen M&I im deutschsprachigen Kantonsteil und die Lehrpersonen haben im Rahmen der Implementierung des LP21 bereits die obligatorischen Schulungen zur digitalen Bildung absolviert. Diese wurden damals aus den ordentlichen Budgets finanziert. Noch ausstehend sind die Schulungen für die Schuldirektionen und einige weiterführende Weiterbildungen. Wie in Kapitel 4.2.2 erwähnt, ist die Grundausbildung in den Budgets enthalten, die den Bildungsinstitutionen zur Verfügung gestellt werden, und wird daher hier nicht mit einberechnet.

Bei den einmaligen Kosten für den in Kapitel 4.3 dargestellten Schwerpunkt «Organisationsentwicklung» handelt es sich hauptsächlich um die Einrichtung und Anpassung der kantonalen IT-Lösungen und das Offline-Material für Informatik sowie das Unterrichtsmaterial (Kap. 4.3.5) für den Regel- und Sonderschulunterricht.

Die Kosten für die Erstanschaffung der IT-Ausstattung (Kap. 4.3.2) für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen und der sonderpädagogischen Einrichtungen sowie für die Lehrpersonen und das Verwaltungspersonal der Regel- und der Sonderschulen werden unter den einmaligen Kosten verbucht. Diese Ausgaben umfassen den Kauf des Geräts, die im Rahmenvertrag enthaltenen verbundenen Leistungen einschliesslich des Hardware-Supports sowie der von der KLV erhobenen Marge zur Finanzierung der Entwicklung und Wartung des Beschaffungsportals. Diese Marge wird auf etwa 3,5% der Anschaffungskosten geschätzt. Die Darstellung der einmaligen Kosten für die Informatikausrüstung geht von der Annahme eines Kaufs aus, die Leasinglösung ist nicht ausgeschlossen und wird in der Umsetzungsphase geprüft. Die Verteilung dieser Ausgaben wird aufgrund der schrittweisen Einführung der neuen Geräte in den Schulzimmern über mehrere Jahre verteilt (Kap. 4.3.2, Voraussetzungen für Bestellungen). Die Ausgaben für Informatikausrüstung wiederholen sich nach einem kompletten Lebenszyklus eines Geräts, der auf fünf Jahre veranschlagt wird. Die Kosten, die für die Erneuerung der über das Beschaffungsportal erworbenen Informatikausrüstung erforderlich sind, werden als regelmässige Kosten behandelt.

Der Kanton muss dafür sorgen, dass das eingesetzte IT-Ökosystem dem Datenschutzgesetz entspricht und eine ausreichende IT-Sicherheit gewährleistet.

[20] M. Buchmann, H. Buchs & A. S. Gnehm (2020). Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Social Change in Switzerland, N°24. Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Social Change in Switzerland, (www.socialchangeswitzerland.ch).

Tabelle 5: Gesamtheit der einmaligen Kosten über die Dauer der DigiBi-Strategie

Einmalige Kosten		Direktion	Bezeichnung Staat Freiburg	1. Jahr (2024)	2. Jahr (2025)	3. Jahr (2026)	4. Jahr (2027)	5. Jahr (2028)	2029 und folgende Jahre	Einmalige Kosten insgesamt über die Dauer des Programms
1. Verwaltung des Programms	Leistungen Dritter für die Verwaltung des Programms und der verschiedenen in der DigiBi-Strategie enthaltenen Projekte	BKAD	Dienstleistungen Dritter	500	980	980	0	0	0	2'460
	Entwicklung von IT-Lösungen, die für die Umsetzung der Strategie erforderlich sind	BKAD	Von Dritten ausgeführte IT-Arbeiten	888	975	865	0	0	0	2'728
	Gesamtkosten Verwaltung des Programms			**1'388**	**1'955**	**1'845**	**0**	**0**	**0**	**5'188**
2. Begleitung	Pauschalbeträge für die Finanzierung der Mitglieder von Arbeitsgruppen und die Erstellung von Unterlagen zur Unterstützung	BKAD	Gehälter von Hilfskräften, die mit spezifischen Projekten betraut sind	205	150	83	6	0	0	444
	Gesamtkosten Begleitung			**205**	**150**	**83**	**6**	**0**	**0**	**444**
3. Weiterbildung	Kosten für die technische Weiterbildung der Ansprechpersonen M&I der jeweiligen OS-Einzugsgebiete	BKAD	Weiterbildungskosten	0	175	20	55	55	0	305
	Ausbildungskosten CAS EdNum (nur SEnOF), der Ansprechpersonen (SEnOF und SoA), der Schuldirektionen (SEnOF, SoA und DOA)	BKAD	Weiterbildungskosten	102	98	51	89	56	0	396
	Unterrichtsentlastung für Ausbildnerinnen und Ausbildner in digitaler Bildung für die obligatorische Weiterbildung PER EdNum	BKAD	Personalressourcen Unterrichtswesen	414	414	806	518	518	0	2'670
	VZÄ			(+3,3 VZÄ)	0	(+2,8 VZÄ)	(-2,4 VZÄ)	0	(-3,7 VZÄ)	0
	Gesamtkosten Weiterbildung			**516**	**687**	**877**	**662**	**629**	**0**	**3'371**
4. Anschaffung von Hard- und Software	Erstanschaffung von Material für den Informatikunterricht SEnOF & DOA	BKAD	Kauf der Unterrichtsgeräte	87	232	197	297	450	3'025	4'288
	Erstanschaffung IT-Ausrüstung SEnOF und DOA	BKAD	Kauf von Hard- und Software	0	4'500	4'000	3'500	3'000	2'630	17'630
	Erstanschaffung von IT-Ausrüstung und -Material für die sonderpädagogischen Einrichtungen (SPE)	BKAD	Kantonale Subventionen für die sonderpädagogischen Einrichtungen des Kantons	0	0	0	4	0	0	4
	Umsetzung der Sicherheits- und Datenschutzaspekte des IT-Systems der Schulen	FIND	Kauf von Hard- und Software	356	190	64	80	0	0	690
	Gesamtkosten Anschaffung von Hard- und Software			**443**	**4'922**	**4'261**	**3'881**	**3'450**	**5'655**	**22'612**
	Gesamtkosten des Projekts pro Jahr			**2'552**	**7'714**	**7'066**	**4'549**	**4'079**	**5'655**	**31'615**

6.2 Wiederkehrende Ausgaben

Nach der Umsetzung der DigiBi-Strategie endet das Programm und wird durch die Stammorganisation abgelöst, die mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen dafür sorgt, dass die aufgebaute Stammorganisation kontrolliert und aufrechterhalten wird. Ein Teil der mit der Programmverwaltung verbundenen Personalressourcen wird für den Betrieb des Programms in die Stammorganisation (BKAD) integriert und gilt daher ab ihrer Anstellung als periodisch anfallende Personalressourcen.

Wiederkehrende finanzielle und personelle Ressourcen, die die Stammorganisation bilden, erscheinen im Laufe des Programms in den drei Schwerpunkten der DigiBi-Strategie.

Langfristig müssen Ausgaben für die Begleitung getätigt werden; diese wird durch Ansprechpersonen und Referenzpersonen geleistet, die unter dem Schwerpunkt «Lehren-Lernen» (Kap. 4.1.2) beschrieben sind. Die Unterrichtsämter und die Fachstelle Fritic erhalten personelle Ressourcen für die Begleitung, um das Erreichen der Ziele der Lehrpläne zu gewährleisten (Kap. 4.1.2).

Die in der Umsetzungsphase ausgebildeten Ansprechpersonen M&I übernehmen eine begleitende und schulende Funktion. Die Unterrichtsentlastung für diese Personen wird in der untenstehenden Tabelle erfasst.

Die wiederkehrenden Kosten im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt «Personalentwicklung» entsprechen der Notwendigkeit, das Weiterbildungsangebot im Bereich der digitalen Bildung für sämtliche obligatorischen Schulen und die sonderpädagogischen Einrichtungen zu erhöhen (Kap. 4.2.1). Die ordentlichen Budgets reichen derzeit nicht aus, um diesen zusätzlichen Bedarf zu decken, ohne die Aneignung anderer Fähigkeiten zu beeinträchtigen. Zur Erinnerung: Die Lehrpersonen im deutschsprachigen Kantonsteil haben im Rahmen des LP 21 bereits die obligatorischen Schulungen zur digitalen Bildung absolviert. Es besteht jedoch weiterhin ein Bedarf nach Weiterbildung.

Beim Schwerpunkt «Organisationsentwicklung» erfordern alle in Kapitel 4.3 beschriebenen Tätigkeitsfelder in der Stammorganisation Personal, um die Kontinuität und ein Follow-up nach Abschluss des Programms zu gewährleisten.

Die im Schwerpunkt «Organisationsentwicklung» vorgesehenen Finanzmittel umfassen auch jährliche Pauschalbeträge für verschiedene IT-Arbeiten, die von Dritten ausgeführt werden, wie dies in den Kapiteln 4.3.3, 4.3.4 und 4.3.6 erläutert wird. Es fallen zudem Lizenzkosten an, damit das in Kapitel 4.3.4 beschriebene zentrale Dispositiv reibungslos funktionieren kann.

Tabelle 6: Kosten der ersten fünf Betriebsjahre 2024–2028

Wiederkehrende Ausgaben		Direktion	Bezeichnung Staat Freiburg	1. Jahr (2024)	2. Jahr (2025)	3. Jahr (2026)	4. Jahr (2027)	5. Jahr (2028)	Gesamtbetrag der wiederkehrenden Kosten über 5 Jahre	Jährliche Betriebskosten
1. Betrieb des Programms	Leistungen Dritter für den Betrieb der DigiBi-Strategie (inkl. Sicherheit und Datenschutz)	BKAD	Dienstleistungen Dritter	14	34	34	34	34	150	34
	Aktualisierung von Applikationen und Software für den Bildungsbereich	BKAD	Von Dritten ausgeführte IT-Arbeiten	0	240	120	30	30	420	30
	Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung, beim Monitoring und beim Unterhalt von IT-Lösungen	FIND	Dienstleistungen Dritter	635	1'304	1'190	1'230	1'230	5'589	1'230
	Gesamte Betriebskosten des Programms			**649**	**1'578**	**1'344**	**1'294**	**1'294**	**6'159**	**1'294**
2. Begleitung	IT-Support durch die Ansprechpersonen M&I der OS-Einzugsgebiete	BKAD	Gehälter von Hilfskräften, die mit spezifischen Projekten betraut sind	844	1'099	1'166	1'994	2'700	7'803	2'700
	Unterstützung der Einführung der digitalen Bildung und der Integration der IT-Ausrüstung in den Unterricht	BKAD	Personal-ressourcen Verwaltung	1'148	1'204	1'260	1'820	2'520	7'952	2'520
	VZÄ			(+5,8 VZÄ)	(+0,4 VZÄ)	(+0,4 VZÄ)	(+4,0 VZÄ)	(+5,0 VZÄ)	(+15,6 VZÄ)	
	Aufbau des IKT-Teams, um neue Anfragen und die Erweiterung des Perimeters des Bildungsbereichs gewährleisten zu können	FIND	Personal-ressourcen Verwaltung	288	288	288	288	288	1'440	288
	VZÄ			(+2,0 VZÄ)	0	0	0		(+2,0 VZÄ)	
	Gesamtkosten Begleitung			**2'280**	**2'591**	**2'714**	**4'102**	**5'508**	**17'195**	**5'508**
3. Weiterbildung	Kosten der freiwilligen Weiterbildungen für Lehrkräfte	BKAD	Weiterbildungs-kosten	0	0	0	75	181	256	226
	Einsatz von Ansprechpersonen	BKAD	Personal-ressourcen Unterrichtswesen	1'058	1'296	1'414	1'984	2'684	8'436	2'684
	VZÄ			(+8,6 VZÄ)	(+1,7 VZÄ)	(+0,9 VZÄ)	(+4,4 VZÄ)	(+5,0 VZÄ)	(+20,6 VZÄ)	
	Gesamtkosten Weiterbildung			**1'058**	**1'296**	**1'414**	**2'059**	**2'865**	**8'692**	**2'910**
4. Anschaffung von Hard- und Software	Erneuerung des Materials für den Informatikunterricht SEnOF & DOA	BKAD	Kauf der Unterrichts-geräte	0	0	0	0	0	0	858
	Erneuerung der IT-Ausrüstung SEnOF und DOA	BKAD	Kauf von Hard- und Software	0	0	0	0	0	0	3'526
	Finanzierung der Informatikausrüstung von sonderpädagogischen Einrichtungen (SPE)	BKAD	Kantonale Subventionen für die sonder-pädagogischen Einrichtungen des Kantons	0	0	0	640	635	1'275	255
	Lizenzen für das zentrale Dispositiv für die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software	BKAD	Unterhalt von Hard- und Software	5	642	846	1'035	1'208	3'736	1'369
	Gesamtkosten Anschaffung von Hard- und Software			**5**	**642**	**846**	**1'675**	**1'843**	**5'011**	**6'008**
	Gesamte Betriebskosten pro Jahr			**3'992**	**6'107**	**6'318**	**9'130**	**11'510**	**37'057**	**15'720**

6.3 Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden

Die DigiBi-Strategie hat Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden hinsichtlich der Informatikausrüstung und IT-Infrastruktur, wie im Kapitel 9 ausführlich erläutert wurde. In finanzieller Hinsicht bestehen die Auswirkungen dieser neuen Aufgabenteilung zum Teil aus neuen Investitionen, die von den Gemeinden zu tragen sind, und aus einer Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Staat.

Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Einführung der DigiBi-Strategie in den einzelnen Gemeinden hängt von den Gegebenheiten der Schulen, für die sie zuständig sind, und von den bereits getätigten Investitionen ab (Kap. 2.3). Um den Umfang dieser Investitionen für die obligatorischen Regelschulen und die Sonderschulen genauer zu beziffern, wird zu Beginn der Umsetzungsphase eine Arbeitsgruppe gebildet, in der auch die Gemeindebehörden vertreten sind.

Was die Infrastruktur der obligatorischen Regelschulen betrifft, so wird bei mehreren Schulen, wie in Kapitel 4.3.6 beschrieben, eine Modernisierung erforderlich sein; dies geht weiterhin zulasten der Gemeinden. Die Höhe dieser Investitionen wird von der Arbeitsgruppe festgelegt, und die Gemeinden, die dies wünschen, werden die Kosten in der Umsetzungsphase dank eines Gutachtens abschätzen können. Bei der Vernehmlassung wurde jeder Gemeinde ein vereinfachter Kostenrechner (Anhang B) zur Verfügung gestellt (ohne die mit den sonderpädagogischen Einrichtungen verbundenen Kosten), um die Ausgaben für die Aufrüstung der Infrastruktur (Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte) abzuschätzen.

Die sonderpädagogischen Einrichtungen sind dem Gesetz über die Sonderpädagogik (SPG) unterstellt. Für sie werden daher nicht dieselben Kosten anfallen wie für die Regelschulen. Die Arbeitsgruppe wird diesem Aspekt in der Umsetzungsphase Rechnung tragen.

Was die IT-Ausrüstung betrifft, so lassen sich die von den Gemeinden zu investierenden Beträge und die Übertragung der Lasten für alle Schulen von den Gemeinden auf den Staat anhand einer ersten globalen Schätzung veranschlagen. Die hier aufgeführten Beträge umfassen die Finanzierung der Gesamtverwaltung des Informatikbestands der Schulen und die Finanzierung der technischen Arbeiten an der IT-Ausrüstung (Hardware), die in den Anschaffungskosten der Geräte enthalten sind.

Wie oben beschrieben, müssen die Schulen die in der DigiBi-Strategie vorgeschriebene Ausstattung erreichen, die der für die Umsetzung der Lehrpläne und der Motion 2019- GC- 139 erforderlichen IT-Ausstattung entspricht (Kap. 4.3.2 – Dotation der Informatikausrüstung, Tabellen 2 und 3). Die Gemeinden haben bereits in die IT-Ausrüstung der Schulen investiert (Kap. 2.3.1) und werden diese Ausrüstung erneuern müssen. Der Gesamtbetrag, der entsprechend der in der Strategie festgelegten Mittelausstattung für die verschiedenen Schulstufen zu erreichen ist (siehe Kap. 4.3.2, Tabelle 4) schliesst die Erneuerung der vorhandenen IT-Ausrüstung ein. Für einen Teil der Schulen sind zusätzliche Geräte erforderlich, um das von der Strategie vorgegebene Niveau zu erreichen und so die Chancengleichheit für die Schülerinnen und Schüler im Kanton zu verbessern.

Die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Primarschulen wird weiterhin von den Gemeinden finanziert. Die Erneuerung des vorhandenen Materials und die zusätzlichen Investitionen zur Erreichung der von der Strategie vorgegebenen Mittelausstattung werden mit 6°518°000 Franken über 5 Jahre veranschlagt, die sich proportional auf die 99 Primarschulen des Kantons verteilen.

Die IT-Ausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen wird, wie bereits ausgeführt, vom Kanton übernommen. Die Erneuerung des vorhandenen Materials und die zusätzlichen Investitionen zur Erreichung der von der Strategie vorgegebenen Mittelausstattung werden mit 12°067°000 Franken über 5 Jahre veranschlagt, die sich proportional auf die 23 Orientierungsschulen des Kantons verteilen.

Die IT-Ausrüstung des Lehrpersonals und des kantonalen Verwaltungspersonals der obligatorischen Regelschulen wird ebenfalls vom Kanton übernommen, wie bereits ausgeführt (Kap. 2.3). Die Erneuerung des vorhandenen Materials und die zusätzlichen Investitionen zur Erreichung der von der Strategie vorgegebenen Mittelausstattung werden mit 5°562°000 Franken über 5 Jahre veranschlagt, die sich proportional auf die 99 Primarschulen und 23 Orientierungsschulen des Kantons verteilen.

Insgesamt beläuft sich die Übertragung der Lasten von den Gemeinden auf den Staat auf 17°629°000 Franken für die gesamte IT-Ausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen sowie der Lehrpersonen und des Verwaltungspersonals der obligatorischen Regelschulen. Dieser Betrag umfasst die Aktualisierung des heutigen Informatikbestands, der auf 7 748 000 Franken (ohne sonderpädagogische Einrichtungen) geschätzt wird, und die Anschaffung neuer IT-Geräte, mit denen die in der Strategie vorgegebenen Ausstattungsstandards erreicht werden können.

Für die IT-Ausrüstung der sonderpädagogischen Einrichtungen wird der derzeitige Informatikbestand auf 794°000 Franken geschätzt (Kap. 2.3.1 – Tabelle 1). Um die in der Strategie vorgeschriebene Mittelausstattung zu erreichen, sind zusätzliche Investitionen für 1 263 IT-Geräte erforderlich, für die ein zusätzlicher Betrag von 481°327 Franken proportional zwischen den 10 sonderpädagogischen Einrichtungen entsprechend den bereits getätigten Investitionen bereitgestellt wird. Die Gesamtkosten von 1°275°000 Franken, verteilt auf 5 Jahre, werden zu 55% von den Gemeinden und zu 45% vom Kanton getragen, wie derzeit im SPG vorgesehen.

Der Staatsrat betont, dass die Gemeinden auch ohne die Schaffung einer kantonalen Strategie für digitale Bildung eine Aktualisierung und zusätzliche Investitionen in die IT-Ausrüstung hätten vornehmen müssen, um die Einführung des «PER EdNum» im französischsprachigen Kantonsteil zu gewährleisten. Die alle zwei Jahre stattfindende Umfrage bei den Schulen im Kanton Freiburg (Kap. 2.3.1) hat ergeben, dass die geplanten Anschaffungen in den obligatorischen Schulen für die nächsten fünf Jahre auf 9800 IT-Geräte geschätzt wurden (Stand am 31. Dezember 2021): 5100 für die Primarschulen, 4000 für die Orientierungsschulen und 700 für die sonderpädagogischen Einrichtungen. In Bezug auf den finanziellen Aufwand entspricht dies einer Gesamtsumme von 8°098°000 Franken, d.h. 4°302°000 Franken, 3°079°000 Franken und 716°000 Franken. Aus der Umfrage geht jedoch nicht hervor, ob es sich bei diesen Kaufabsichten um neue Geräte oder um eine Erneuerung bestehender handelt. Der Wert des aktuellen Informatikbestands der Schulen ist sicherlich zu niedrig geschätzt, da sich die Gemeinden womöglich dafür entschieden haben, ihre Investitionen bis zur Einführung der DigiBi-Strategie tief zu halten.

6.4 Zusammenfassung

Zusammen mit den einmaligen Kosten für das Programm und den wiederkehrenden Kosten für die ersten fünf Jahre des Programms belaufen sich die Ausgaben für die DigiBi-Strategie auf:

- 12°062°000 Franken für Weiterbildungskosten für die Schuldirektionen, die französischsprachigen Lehrpersonen und die IT-Ansprechpersonen der Schulen;
- 17°639°000 Franken für die pädagogische Begleitung;
- 11°347°000 Franken für die Verwaltung und den Betrieb des Programms;
- 8°714°000 Franken für die Anschaffung von Informatikausrüstung, Material für die digitale Bildung in den Regelschulen (Geräte für den Informatikunterricht, Offline-Informatikmaterial...) und von Lernsoftware für die digitale Bildung und deren Verwaltung;
- 18°909°000 Franken für die Beschaffung von IT-Ausrüstung, inklusive der damit verbundenen Dienstleistungen und der Einrichtung des Beschaffungsportals:
    - 12°067°000 Franken sind allein für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen vorgesehen,
    - 526°000 Franken sind allein für die Schülerinnen und Schüler der sonderpädagogischen Einrichtungen vorgesehen, hinzu kommen kantonale Subventionen in Höhe von 4000 Franken für IT-Ausrüstung für die sonderpädagogischen Einrichtungen,
    - 6°312°000 Franken sind für das Lehrpersonal und das kantonale Verwaltungspersonal an den Regelschulen und den sonderpädagogischen Einrichtungen bestimmt.
      In den Anschaffungskosten für die IT-Ausstattung sind 7°748°000 Franken (ohne sonderpädagogische Einrichtungen) enthalten, die derzeit von den Gemeinden getragen werden und künftig schrittweise vom Kanton übernommen werden (Lastenübertragung).

Die gesamten zusätzlichen Kosten zulasten des Kantons, die durch die DigiBi-Strategie für die Regel- und Sonderschulen entstehen, belaufen sich auf 68°671°000 Franken.

Für den Betrieb ist nach Abschluss des Programms ein wiederkehrender durchschnittlicher Jahresbetrag von schätzungsweise 15°720°000 Franken erforderlich, um das reibungslose Funktionieren der Stammorganisation zu gewährleisten.

Tabelle 7: Gesamtkosten des Projekts und der ersten 5 Betriebsjahre (2024–2028)

	Gesamtkosten (einmalige und wiederkehrende Kosten)	Direktion	Bezeichnung Staat Freiburg	1. Jahr (2024)	2. Jahr (2025)	3. Jahr (2026)	4. Jahr (2027)	5. Jahr (2028)	2029 und folgende Jahre (einmalige Kosten)	Gesamtausgaben DigiBi-Strategie
1. Verwaltung des Programms	Leistungen Dritter für die Verwaltung = **einmalige Kosten**** und den Betrieb = **wiederkehrende Kosten*** des Programms und der verschiedenen in der Strategie enthaltenen Projekte	BKAD	Dienstleistungen Dritter	514	1'014	1'014	34	34	0	2'610
	Entwicklung der für die Umsetzung der Strategie erforderlichen IT-Lösungen = **einmalige Kosten**** und fortlaufende Aktualisierung von Applikationen und Software für den Bildungsbereich = **wiederkehrende**	BKAD	Von Dritten ausgeführte IT-Arbeiten	888	1'215	985	30	30	0	3'148
	Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung, beim Monitoring und beim Unterhalt von IT-Lösungen = **wiederkehrende Kosten***	FIND	Von Dritten ausgeführte IT-Arbeiten	635	1'304	1'190	1'230	1'230	0	5'589
	Gesamtkosten Verwaltung & Betrieb des Programms			**2'037**	**3'533**	**3'189**	**1'294**	**1'294**	**0**	**11'347**
2. Begleitung	Pauschalbeträge für die Finanzierung der Mitglieder der Arbeitsgruppen und die Erstellung von Unterstützungsunterlagen = **einmalige Kosten**** + IT-Support durch die Ansprechpersonen der jeweiligen OS-Einzugsgebiete = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Gehälter von Hilfskräften, die mit spezifischen Projekten betraut sind	1'049	1'249	1'249	2'000	2'700	0	8'247
	Unterstützung der Einführung der digitalen Bildung und der Integration der IT-Ausrüstung in den Unterricht = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Personalressourcen Verwaltung	1'148	1'204	1'260	1'820	2'520	0	7'952
	VZÄ			(+5,8 VZÄ)	(+0,4 VZÄ)	(+0,4 VZÄ)	(+4,0 VZÄ)	(+5,0 VZÄ)	0	
	Aufbau des IKT-Teams, um neue Anfragen und die Erweiterung des Perimeters des Bildungsbereichs gewährleisten zu können = **wiederkehrende Kosten***	FIND	Personalressourcen Verwaltung	288	288	288	288	288	0	1'440
	VZÄ			(+2,0 VZÄ)	0	0	0	0	0	
	Gesamtkosten Begleitung			**2'485**	**2'741**	**2'797**	**4'108**	**5'508**	**0**	**17'639**
3. Weiterbildung	Kosten für die technische Weiterbildung der Ansprechpersonen M&I der OS-Einzugsgebiete = **einmalige Kosten****	BKAD	Weiterbildungskosten	0	175	20	55	55	0	305
	Ausbildungskosten CAS EdNum (nur SEnOF), der Ansprechpersonen (SEnOF und SoA), der Schuldirektionen (SEnOF, SoA und DOA) = **einmalige Kosten**** + Kosten der freiwilligen Weiterbildungen für Lehrkräfte = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Weiterbildungskosten	102	98	51	164	237	0	652
	Ausbildner in digitaler Bildung für die obligatorische Weiterbildung PER EdNum = **einmalige Kosten**** + Einsatz von Ansprechpersonen = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Personalressourcen Unterrichtswesen	1'472	1'710	2'220	2'502	3'202	0	11'106
	VZÄ			(+11,9 VZÄ)	(+1,7 VZÄ)	(+3,7 VZÄ)	(+2,0 VZÄ)	(+5,0 VZÄ)	(-3,7 VZÄ)	
	Gesamtkosten Weiterbildung			**1'574**	**1'983**	**2'291**	**2'721**	**3'494**	**0**	**12'063**
4. Anschaffung von Hard- und Software	Erstanschaffung von Material für den Informatikunterricht = **einmalige Kosten**** + Erneuerung von Material für den Informatikunterricht = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Kauf der Unterrichtsgeräte	87	232	197	297	450	3'025	4'288
	Erstanschaffung von IT-Ausrüstung SEnOF und DOA = **einmalige Kosten**** + Erneuerung von IT-Ausrüstung SEnOF und DOA = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Kauf von Hard- und Software	0	4'500	4'000	3'500	3'000	2'630	17'630
	Aufbau des zentralen Dispositiv für die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Unterhalt von Hard- und Software	5	642	846	1'035	1'208	0	3'736
	Anschaffung von Material für den Informatikunterricht SOA = **einmalige Kosten**** + Finanzierung der IT-Ausrüstung für die sonderpädagogischen Einrichtungen = **wiederkehrende Kosten***	BKAD	Kantonale Subventionen für die sonderpädagogischen Einrichtungen des Kantons	0	0	0	644	635	0	1'279
	Lizenzen für das zentrale Dispositiv für die Verwaltung und Bereitstellung von Applikationen und Software = **einmalige Kosten****	FIND	Kauf von Hard- und Software	356	190	64	80	0	0	690
	Gesamtkosten Anschaffung von Hard- und Software			**448**	**5'564**	**5'107**	**5'556**	**5'293**	**5'655**	**27'623**
	Gesamtkosten des Projekts über die ersten 5 Betriebsjahre (2024–2028)			**6'544**	**13'821**	**13'384**	**13'679**	**15'589**	**5'655**	**68'672**

* Die wiederkehrenden Kosten werden für die ersten fünf Jahre der Projektlaufzeit berechnet.

** Die einmaligen Kosten werden bis zum Abschluss des Programms berechnet.

7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

—

7.1 Evaluation der Auswirkungen der DigiBi-Strategie auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen der DigiBi-Strategie auf die nachhaltige Entwicklung (Art. 197 GRG) wurden gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Kompass 21[21] bewertet. Diese Bewertung basiert auf einer Gegenüberstellung der heutigen Situation und der Neuerungen, die sich aus dieser kantonalen digitalen Bildungsstrategie ergeben. In der vorliegenden Botschaft werden im Folgenden die Schlussfolgerungen dieser Bewertung wiedergegeben; die gesamte Bewertung kann in Anhang C eingesehen werden:

> Aus wirtschaftlicher Sicht hat dieses Projekt erhebliche finanzielle Auswirkungen für die öffentliche Hand. Dass sich die Schulen an den digitalen Wandel der Gesellschaft anpassen, ist jedoch ein berechtigtes Anliegen. Denn mit dieser Strategie wird die Arbeitsmarktfähigkeit der Schülerinnen und Schüler verbessert, insbesondere durch die Erweiterung ihrer Kompetenzen im digitalen Bereich.
> Unter Umweltgesichtspunkten bringt das Projekt einen höheren Energie- und Materialverbrauch mit sich. Da die Lebensdauer von IT-Geräten begrenzt ist, wird die Abfallmenge zudem relativ bedeutend sein.
> Aus gesellschaftlicher Sicht bietet das Projekt gleichberechtigten und kostenlosen Zugang für alle zu gleichwertigen IT-Geräten und zu den erforderlichen digitalen Kompetenzen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass eines der Ziele der digitalen Bildung darin besteht, die Schülerinnen und Schüler für die potenziellen Gefahren des digitalen Umfelds zu sensibilisieren. Um die Akzeptanz dieser Strategie zu gewährleisten, wird eine umfassende interne und externe Vernehmlassung durchgeführt.

Der Staatsrat nimmt die Schlussfolgerungen der Beurteilung mit dem Instrument Kompass 21 zur Kenntnis. Er betont, wie wichtig die digitale Bildungsstrategie für die Gesellschaft und die Wirtschaft des Kantons ist.

Bezüglich der Kosten für die öffentliche Hand erinnert der Staatsrat daran, dass ein Teil der Anschaffungskosten für das Material keine zusätzliche öffentliche Last ist, sondern eine Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton darstellt.

Die Beurteilung der Umweltauswirkungen der Strategie wird sehr ernst genommen, insbesondere im Hinblick auf die kantonalen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die eine CO2-Neutralität bis 2050 festlegt[22]. Der Staatsrat erwägt Lösungen, um den ökologischen Fussabdruck der Strategie zu verringern. Dies wird im nächsten Kapitel näher erläutert.

7.2 Geplante Lösungen zur Verringerung des ökologischen Fussabdrucks

Derzeit gehört die Anschaffung der Informatikausrüstung an den Schulen, sowohl für die Schülerinnen und Schüler und die Lehrkräfte als auch für die Schulverwaltung, zu den Aufgaben der Gemeinden (Kap. 2.3). So gibt es derzeit keinerlei generelle Nachhaltigkeitskriterien für das Informatikmaterial von Schulen.

Die Einführung der DigiBi-Strategie bietet Gelegenheit, Massnahmen für eine nachhaltigere Verwaltung des Informatikbestands an den Freiburger Schulen zu erwägen. So wird während der Umsetzungsphase eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die verschiedene Lösungen zur Reduzierung des ökologischen Fussabdrucks der Strategie in Betracht ziehen und konkret vorschlagen soll. Dazu werden die im Folgenden beschriebenen Lösungswege in Betracht gezogen. Während der Umsetzungsphase soll analysiert werden, ob diese Lösungen realisierbar sind.

[21] Kompass21, Instrument für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Vorhaben (www.kompass21.ch)
[22] Strategie Nachhaltige Entwicklung 2021–2031 | Staat Freiburg (fr.ch)

Vernünftiger und sinnvoller Einsatz von Informatikwerkzeugen

Mit den in Kapitel 4.2 beschriebenen Schulungen zielt die Strategie darauf ab, den Lehrpersonen die Schlüssel für einen vernünftigen und zielführenden Einsatz von Informatikwerkzeugen in ihrem Unterricht zu vermitteln. Auf diese Weise wird die von den Schulen erworbene Ausrüstung besser genutzt und lernfördernd eingesetzt. Im Unterricht können gute Praktiken, z. B. zur Datenspeicherung oder für den Datenaustausch, angewendet werden.

Indem die Schule den Schuldirektionen, den Lehrpersonen sowie den Schülerinnen und Schülern ausreichende Kenntnisse über digitale Werkzeuge und deren Nutzung vermittelt, ermöglicht sie ausserdem einen bewussteren und vernünftigeren Umgang mit bereits erworbenem IT-Material, auch im privaten Bereich.

Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, sollen die in den Lehrplänen festgelegten Ziele die Schülerinnen und Schüler auch für einen sparsamen, sozial verantwortungsbewussten und nachhaltigen Umgang mit IT-Geräten sensibilisieren.

Ausstattung mit energieeffizienter Informatikausrüstung

Wie in Kapitel 4.3.2 erläutert, legt die Strategie Ausstattungsstandards fest, auf die sich die Schulen bei der Erarbeitung ihres DigiBi-Konzepts stützen können. Auf dieser Grundlage werden die Schulen beim kantonalen Beschaffungsportal ihren Materialbedarf rechtfertigen und so das Risiko einer Überausstattung begrenzen.

Das über das Beschaffungsportal bereitgestellte Material muss den Anforderungen des Bildungswesens entsprechen. So wird verhindert, dass unnötige oder ungeeignete Geräte gekauft werden.

Durch die Einführung des DigiBi-Konzepts an jeder Schule, eines kantonalen Beschaffungsportals und einer maximalen Ausstattungsquote, die vom Kanton übernommen wird (Kap. 4.3.2), wird die Strategie Filter einführen, um eine Überausstattung zu vermeiden, sowohl in Bezug auf den Umfang als auch auf die «Gadgetisierung».

Nachhaltigkeitsstandards für die Informatikausrüstung

Im Zuge der Umsetzung der DigiBi-Strategie wird eine Arbeitsgruppe die Aufgabe haben, Umwelt- und Energiestandards zu definieren, denen die Informatikausrüstung der Schulen entsprechen muss. Es können verschiedene Kriterien in Betracht gezogen werden, z. B. die Höhe der Treibhausgasemissionen (THG), der Grad der Reparierbarkeit, die Lebensdauer usw. In diesem Zusammenhang wird die Verwendung bestehender Energie- oder Fair-Trade-Labels geprüft, um die Einhaltung anerkannter ökologischer und ethischer Standards zu gewährleisten.

Mit einer Beschaffungslösung für die Informatikausrüstung über ein Beschaffungsportal wird sichergestellt, dass diese Standards eingehalten werden; so werden den Schulen Geräte zur Verfügung gestellt, die diesen Standards entsprechen. Ausserdem müssen die auf diese Weise verwalteten öffentlichen Ausschreibungen die neuen Rechtsgrundlagen für das öffentliche Beschaffungswesen erfüllen, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind und den Nachhaltigkeitskriterien mehr Gewicht verleihen.

Schrittweise Umsetzung der DigiBi-Strategie

Wie bereits erwähnt (Kap. 2.3), sind einige Schulen schon heute gut ausgestattet. Die Umsetzung soll schrittweise und über mehrere Jahre verteilt erfolgen (Kap. 13, Kap. 4.3.2, Voraussetzungen für Bestellungen). Auch die Ausrüstung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrkräfte und des kantonalen Verwaltungspersonals wird nach und nach erneuert.

Überwachung und Lebenszyklusmanagement von IT-Lösungen

Die Verwaltung des Materials über ein Beschaffungsportal bietet die Möglichkeit, den gesamten Lebenszyklus von IT-Geräten besser zu kontrollieren.

Einerseits ermöglicht sie einen Überblick und eine bessere Prognose des Bedarfs im gesamten Kanton. Dies erleichtert die Bestandsverwaltung und vermeidet Lagerüberschüsse angesichts einer sich schnell verändernden Technologie.

Darüber hinaus bietet die Verwaltung eines grossen Bestands durch eine einzige Verwaltungseinheit, hier durch ein Beschaffungsportal, auch die Möglichkeit, einheitliche Recyclinglösungen in Betracht zu ziehen, wenn grössere Schäden auftreten oder die Geräte zu rasch veralten.

Diese verschiedenen Aspekte werden bei der Umsetzung von der Arbeitsgruppe abgeklärt, die eigens für diese Problematik eingesetzt wird. Derzeit gibt es auf kantonaler Ebene keine Pläne für das Lebenszyklusmanagement der in den Schulen bereitgestellten elektronischen Geräte. Die Strategie bietet somit die Chance für eine deutliche Verbesserung in der Zukunft.

8 Auswirkungen auf die Stammorganisation und andere kantonale Projekte

—

8.1 Die kantonalen Projekte

Die Umsetzung der Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg (Projekt HAE) ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der digitalen Bildungsstrategie. Dies ermöglicht es, dem Projekt genaue Statistiken und Bestandszahlen zu liefern, sämtliche Akteure im Bildungswesen (Schüler/innen, Lehrpersonen, Verwaltungspersonal, Stellvertretungspersonal) zu erfassen, ihre Rolle zu bestimmen und vor allem zu verwalten. Die Nutzung von Hard- und Software in den Schulen und ihre Verwaltung müssen auf genauen und zuverlässigen Datenbeständen beruhen, einschliesslich der Beschreibung der Organisation der Schulen und Klassen sowie der Rollen und Zugriffsrechte der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer.

Durch die Umsetzung der Modullehrpläne digitale Bildung (Kap. 4.1.1) fügt sich die DigiBi-Strategie in die Strategie zur nachhaltigen Entwicklung des Staates Freiburg 2021–2031 ein, die der Staatsrat am 29. September 2020 verabschiedet hat. Letztere zielt insbesondere auf eine hochwertige Bildung ab und strebt somit die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung an[23]. Das Ziel ist, dass «[...] sich die Jugendlichen des Kantons der Komplexität und Wechselwirkungen der Welt, in der sie leben, bewusst» sind. «Sie haben eine verantwortungsbewusste und zivilgesellschaftliche Haltung sowie die Fähigkeit zur Zusammenarbeit entwickelt, die es ihnen ermöglicht, aktiv an der nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft zu arbeiten». Zudem berücksichtigt die DigiBi-Strategie die kantonalen Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, indem sie Lösungen vorschlägt, die den ökologischen Fussabdruck der IT-Ausrüstung in den Schulen verringern (Kap. 7).

8.2 Beteiligte kantonale Verwaltungseinheiten

Neben den Ämtern für obligatorischen Unterricht und dem Amt für Sonderpädagogik der BKAD, als Träger der Strategie, betrifft das Programm mehrere andere kantonale Verwaltungseinheiten.

Die Fachstelle Fritic ist die Schlüsselakteurin des Staates bei der Umsetzung dieser Strategie in enger Zusammenarbeit mit den Schulen, den sonderpädagogischen Einrichtungen, den Ämtern für Unterricht und den Gemeinden. Ein Steuerungsausschuss unter dem Vorsitz der BKAD wird die Umsetzung beaufsichtigen. Die Fachstelle Fritic spielt eine zentrale Rolle bei der Harmonisierung, der Umsetzung und dem Betrieb von Informationssystemen für den Bildungsbereich und verfügt über Autonomie bei Instrumenten für pädagogische Zwecke. Die Konzentration der Mittel ermöglicht es ihr, Projekte in ihrem Fachgebiet durchzuführen. Insbesondere sorgt sie unter der Leitung des Steuerungsausschusses und in bestmöglicher Abstimmung mit den anderen Ämtern des Staates für die Erreichung der Ziele, die Überwachung des Zeitplans und der finanziellen und personellen Ressourcen, die ihrer Verantwortung unterliegen.

Die kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV) wird die Aufgabe haben, das Beschaffungsportal umzusetzen und zu verwalten (Kap. 4.3.2).

Das Amt für Informatik und Telekommunikation des Staates (ITA) ist ein enger Partner der Strategie, insbesondere was die Beratung und Unterstützung bei der Einführung von zentralisierten technischen Verwaltungslösungen für die Schulen betrifft. Das ITA wird auch beigezogen, um die Bewertung der IT-Sicherheit der Systeme durch

[23] Kantonale Strategie Nachhaltige Entwicklung – SDG 4, Zielvorgabe 4.1 «Förderung der Bildung für nachhaltige Entwicklung» (fr.ch)

regelmässige Sicherheitsprüfungen zu ermöglichen. Im Übrigen wird auf die Befugnisse und Zuständigkeiten des ITA verwiesen, die sich aus der Verordnung über die Governance der Digitalisierung und der Informationssysteme des Staates (ASF 122.96.11; nachfolgend: «Verordnung über die Governance») ergeben. Das ITA ist insbesondere für die Informationssysteme (Art. 12 der Verordnung über die Governance), die Aushandlung sämtlicher IT-Verträge (Art. 20 der Verordnung über die Governance) und die IT-Sicherheit (Art. 21 der Verordnung über die Governance) verantwortlich.

Das Amt für Umwelt wird zur Unterstützung bei der Entwicklung von Umsetzungslösungen, die eine nachhaltige Entwicklung fördern, beigezogen (Kap. 7).

8.3 Andere betroffene Verwaltungseinheiten

Die Bildungsinstitutionen (HEP|PH FR, UniFR) sind an dem Projekt beteiligt, insbesondere an der Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals.

Der Freiburger Gemeindeverband wird eng in die verschiedenen Projekte der DigiBi-Strategie eingebunden, insbesondere bei der Umsetzung, wobei die Aufgabenteilung zu berücksichtigen ist.

Die BKAD stellt die Verbindung zu den interkantonalen Gremien (CIIP, NW EDK und EDK) sicher.

9 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Die Annahme der in Kap. 2.3 erläuterten Motion Perler/Bürdel 2019-GC-139 führt zu einer Änderung des Schulgesetzes, die in die vorliegende digitale Bildungsstrategie einfliesst (Kap. 5). Diese Änderung wirkt sich auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden des Kantons hinsichtlich der Informatikausrüstung in den Schulen und den sonderpädagogischen Einrichtungen aus.

Geht künftig zulasten des Staates:

> Bereitstellung einer zentralen Beschaffungslösung (Beschaffungsportal);
> Bereitstellung und Lebenszyklusmanagement der Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals;
> Finanzierung der Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen*;
> Finanzierung der Informatikausrüstung des Lehrpersonals und des kantonalen Verwaltungspersonals (siehe Glossar)*;
> Finanzierung der Gesamtverwaltung des Informatikbestands für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen sowie für das Lehrpersonal und das kantonale Verwaltungspersonal (siehe Glossar) der Schulen*;
> Finanzierung von technischen Arbeiten an der IT-Ausrüstung für die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen sowie für das Lehrpersonal und das kantonale Verwaltungspersonal (siehe Glossar) der Schulen*;
> Finanzierung des strategischen Personals (Projektleiter/in, Dossierverantwortliche, pädagogische und wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter...), das für die Umsetzung dieser Strategie benötigt wird;
> Finanzierung der Arbeitsgruppen, die für die Umsetzung der Strategie vorgesehen sind;
> Finanzierung von Referenzpersonen in digitaler Bildung.

Bleibt weiterhin zulasten des Staates:

> Finanzierung der technischen IT-Verantwortlichen (Finanzierung der Verantwortlichen für Anwendungstechnik/-informatik);
> Finanzierung von pädagogischen Lernmaterialien (Geräte für das Programmieren im Informatikunterricht, Offline-Informatikmaterial…);
> Finanzierung der digitalen Lehrmittel, Software, Lizenzen;

> Finanzierung der Weiterbildungen des Lehrpersonals und des kantonalem Verwaltungspersonals an den Schulen;
> Finanzierung von Ausbildnerinnen und Ausbildnern im Bereich der digitalen Bildung;
> Finanzierung von pädagogischen Ansprechpersonen M&I;
> Finanzierung von 45% der Kosten (ohne Personalschulung) im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie für die sonderpädagogischen Einrichtungen.

Geht weiterhin zulasten der Gemeinden:

> Finanzierung der Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Primarschulen*;
> Finanzierung der Gesamtverwaltung des Informatikbestands für die Schülerinnen und Schüler der Primarschulen*;
> Finanzierung von technischen Arbeiten an der Informatikausrüstung für die Schülerinnen und Schüler der Primarschulen*;
> Finanzierung der Ausstattung für das von der Gemeinde angestellte Personal (Sekretär/in, Schulpsychologen/innen usw.)[24];
> Finanzierung von Erhebungen über den Stand der Infrastruktur in den Schulen;
> Finanzierung der Aktualisierung der Infrastruktur[25];
> Finanzierung der Instandhaltung der Infrastruktur an den Schulen;
> Finanzierung der Entlastungen für die Mandate der IT-Ansprechpersonen der Schulen (praxisnaher IT-Support);
> Finanzierung von technischen Arbeiten an der Infrastruktur durch externe IT-Unternehmen;
> Finanzierung des entsprechenden Mobiliars und der Multimedia-Ausstattung (Mäuse, Kopfhörer...);
> Kostenübernahme von Stromrechnungen;
> Finanzierung von Druck-, Scan- und Fotokopierkosten (Hinweis: der Kanton übernimmt teilweise die Kosten für Fotokopien)[26];
> Finanzierung von 55% der Kosten (ohne Personalschulung) im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie für die sonderpädagogischen Einrichtungen.

10 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit des Entwurfs)

—

Die Gesetzesvorlage steht in Einklang mit dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung und sind mit dem europäischen Recht vereinbar.

[24] Die Ausrüstung dieses Personals wird über das kantonale Dispositiv zur Verfügung gestellt und die Anschaffung wird der Gemeinde in Rechnung gestellt.

[25] Der Kostenrechner im Anhang zu diesem Dokument listet die Elemente der IT-Infrastruktur auf.

* Bestellungen von IT-Ausrüstung müssen über das Beschaffungsportal (Kap. 4.3.2) erfolgen. Die Kosten für die allgemeine Verwaltung des Informatikbestands und für technische Arbeiten an Hardware sind im Anschaffungspreis der Informatikausrüstung enthalten.

[26] Mit der Frage der Kostenübernahme für Fotokopierer wird sich eine von der Umsetzung der DigiBi-Strategie unabhängige Arbeitsgruppe befassen, sobald die Auswirkungen der digitalen Bildung auf Fotokopien besser abgeschätzt werden können.

11 Abschliessende Beantwortung parlamentarischer Vorstösse

—

Mit dieser Vorlage wird die Motion 2019-GC-139 von Daniel Perler/Urs Bürdel «Alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulen werden mit einem persönlichen IT-Gerät ausgestattet» (erheblich erklärt am 15.09.2020) abschliessend beantwortet.

12 Unterstellung unter das Gesetzes- oder das obligatorische Finanzreferendum

—

Diese Gesetzesvorlage untersteht dem Gesetzesreferendum.

Da die Gesamtsumme der Finanzlasten über fünf Jahre hinweg über dem massgeblichen Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum liegt, der auf 47 455 818 Franken festgelegt ist (Verordnung vom 6. Juni 2023, SGF 612.21), untersteht diese Gesetzesvorlage dem obligatorischen Finanzreferendum.

13 Zeitplan

—

Sollte die Strategie in der Volksabstimmung angenommen werden, kann dank der freigegebenen Ressourcen die Umsetzung des Programms der DigiBi-Strategie beginnen.

Umsetzung der DigiBi-Strategie

Die Umsetzung der Strategie wird mit der Einrichtung eines Programmmanagementsystems mit Arbeitsgruppen für jedes Projekt, das in der DigiBi-Strategie enthalten ist, beginnen. Die Direktion wird Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen innerhalb und ausserhalb des Staates in diese Arbeitsgruppen integrieren, z.B. aus den Bereichen Ausbildung, Kommunikation, Informatikausrüstung usw. In einem ersten Schritt werden die Arbeitsgruppen die Leitbilder, Standards, Richtlinien, Leitfäden, Vorlagen und andere Dokumente ausarbeiten, die für die Umsetzung der Strategie notwendig sind. Diese Arbeit wird in spezifischen Projekten durchgeführt und schrittweise erfolgen.

Pädagogische Begleitung und Weiterbildungen

Der pädagogischen Begleitung und Unterstützung (Kap. 4.1.2) wird in der Strategie ein hoher Stellenwert eingeräumt, und ab dem Schuljahr 2024/25 werden die Ansprechpersonen in den Schulen eingesetzt. Der Einsatz von Ansprechpersonen in den sonderpädagogischen Einrichtungen ist ab dem Schuljahr 2026/27 geplant.

Vor der Einführung der IT-Ausstattung in den Schulen sind Weiterbildungen zur digitalen Bildung vorgesehen, um eine gute Unterrichtsqualität (Kap. 4.3.2, Voraussetzungen für Bestellungen) zu gewährleisten. Im deutschsprachigen Kantonsteil haben die Weiterbildungen im Rahmen des LP 21 bereits stattgefunden: die Lehrpersonen wurden bei der Einführung des LP 21 in digitaler Bildung geschult (Kap. 4.2).

Im französischsprachigen Kantonsteil werden zunächst die Ausbildnerinnen und Ausbildner in digitaler Bildung sowie die Ansprechpersonen geschult. Der erste Weiterbildungsgang der Ausbildnerinnen und Ausbildner in digitaler Bildung für den französischsprachigen Kantonsteil ist bereits abgeschlossen. Ein zweiter Lehrgang ist für den Schuljahresbeginn 2023/24 geplant.

Die Schulungen der Lehrpersonen folgen nach Schulstufe, beginnend mit dem ersten Zyklus (Klassen 1H- 4H), in dem der «EdNum PER» zahlreiche Offline-Lernformen vorsieht.

Die Anpassung der Grundausbildung für Lehrpersonen an die Lehrpläne liegt in der Verantwortung der Ausbildungsinstitutionen.

Für die Schuldirektionen werden ebenfalls Weiterbildungen zu den pädagogischen Inhalten des «EdNum PER» angeboten.

Bereitstellung und Einsatz der IT-Ausrüstung in den Schulen

Der Zeitaufwand für die Inbetriebnahme des Beschaffungsportals (Kap. 4.3.2) durch die KLV wird auf ein Jahr geschätzt. Dieses soll zum Schuljahresbeginn 2025/26 in Betrieb genommen werden.

Sobald das Beschaffungsportal betriebsbereit ist, können die Schulen mit der Beschaffung der IT-Ausrüstung für ihre Schule beginnen, sofern sie die Voraussetzungen für die Bestellungen erfüllen (Kap. 4.3.2). Die IT-Infrastruktur der Schulen gehört zu den Voraussetzungen und Gemeinden, die dies wünschen, werden bei der Aufrüstung dieser Infrastruktur unterstützt (Kap. 4.3.6).

Die neuen Geräte werden schrittweise bereitgestellt, vor allem bedingt durch das verfügbare kantonale Budget, mit dem Ziel, eine einheitliche Informatikausrüstung der Schulen zu erreichen. Die Lehrpersonen und das kantonale Verwaltungspersonal sollten vor den Schülerinnen und Schülern ausgestattet werden.

In der Umsetzungsetappe ist eine Übergangszeit vorgesehen, in der die bestehenden Geräte bis zu ihrem Ersatz und die neue, über das Beschaffungsportal bestellte IT-Ausrüstung nebeneinander bestehen werden (Kap. 4.3.4). Der Staatsrat ermutigt die Gemeinden nachdrücklich, Lösungen für das Recycling, den Rückkauf oder die Wiederaufbereitung von Material, das ausserhalb des Beschaffungsportals erworben wurde, zu finden (Kap. 4.3.2).

Je nach Inhalt der Lehrpläne wird die Bereitstellung von Unterrichtsmaterial für die digitale Bildung schrittweise erfolgen.

Evaluation der DigiBi-Strategie

Während der Umsetzungsphase der Strategie werden Zwischenevaluationen über die Umsetzung der Programmziele durchgeführt, die mit einem offiziellen Umsetzungsbericht abgeschlossen werden. Während der gesamten Dauer dieser Umsetzung werden Korrekturen und Anpassungen vorgenommen.

Das Programm sieht zudem eine regelmässige Analyse der Nutzung der Informatikausrüstung in den Schulen vor. Diese wird die Modalitäten aufgreifen, die bei der vom Amt für deutschsprachigen Unterricht durchgeführten Evaluation der 1:1-Lösung der OS Sense im Rahmen der Umsetzung des LP 21 verwendet wurden (Kap. 2.2.2).

Schliesslich wird das Programm abgeschlossen, sobald die eingerichtete Ausrüstung und die Organisation funktionsfähig sind und von der Stammorganisation innerhalb des Staates verwaltet wird.

14 Schlussbemerkungen

—

Um die Digitalisierung kommt in unserer Gesellschaft niemand mehr herum. Durch die digitale Bildung hat die Schule die Möglichkeit, eine Schlüsselrolle bei der Begleitung der zukünftigen Generationen zu spielen, indem sie diese dazu befähigt, die neuen Herausforderungen des technologischen Wandels zu meistern. Dadurch unterstützt sie die Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung. Der Erwerb dieser neuen Grundkompetenzen bereits in der obligatorischen Schulzeit trägt zudem dazu bei, Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft zu verringern. Vor diesem Hintergrund wollte der Staatsrat eine kantonale Strategie für die digitale Bildung an den obligatorischen Regel- und Sonderschulen (DigiBi-Strategie) ausarbeiten, um auf die verschiedenen Herausforderungen, die in diesem Bereich auftreten, zu reagieren.

Erstens wurde die digitale Bildung in die Lehrpläne aufgenommen und der Kanton Freiburg ist verpflichtet, die für die Umsetzung dieser pädagogischen Anforderungen benötigten materiellen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen. Um die Schuldirektionen und die Lehrpersonen bei der Integration von

Werkzeugen für das Lernen zu unterstützen, braucht es Weiterbildung und Begleitung. Das aktuelle Konzept für Medien und IKT bedarf ebenfalls einer Aktualisierung, da es nicht mehr den aktuellen Herausforderungen im digitalen Bereich entspricht.

Parallel dazu hat der Grosse Rat den Staatsrat aufgefordert, eine kantonale Finanzhilfe und eine individuelle Ausstattung für die Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen (9H bis 11H) umzusetzen. Die Informatikausstattung fiel bisher in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der Staatsrat hat sich deshalb dafür entschieden, die Umsetzung dieser Motion in den Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes im Hinblick auf die DigiBi-Strategie zu integrieren. Aus Gründen der Kohärenz sieht die DigiBi-Strategie die Ausweitung dieser kantonalen Finanzierung auf die Lehrkräfte und das kantonale Verwaltungspersonal der obligatorischen Freiburger Schulen vor. Die IT-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Primarschulen wird weiterhin von den Gemeinden finanziert. Die Schulen im Kanton weisen grosse Unterschiede in Bezug auf die IT-Ausstattung und -Infrastruktur auf, und eine Harmonisierung zwischen den Schulen wird die Chancengleichheit fördern. So hat der Kanton Standards und Ausstattungsnormen festgelegt, die von den Schulen erreicht werden müssen.

Die Bereitstellung und Verwaltung dieses Materials erfordert eine spezielle Infrastruktur, um einen vernünftigen und angemessenen Einkauf zu fördern, der den pädagogischen Bedürfnissen gerecht wird und gleichzeitig die Qualitäts-, Sicherheits- und Nachhaltigkeitskriterien gewährleistet. Die eingerichtete Struktur umfasst unter anderem ein Beschaffungsportal, ein Dispositiv zur Verwaltung von Anwendungen und Software sowie einen mehrstufigen IT-Support, der auf die verschiedenen Probleme der Nutzerinnen und Nutzer reagieren kann.

Die Verwaltung und Umsetzung dieser Strategie setzt die Bereitstellung umfangreicher finanzieller und personeller Ressourcen voraus. Der Gesetzesvorlage im Zusammenhang mit der DigiBi-Strategie unterliegt dem obligatorischen Finanzreferendum.

Gestützt auf die Ausführungen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, den Entwurf zur Änderung des Schulgesetzes gemäss den Modalitäten und mit den genannten Ressourcen anzunehmen, die in der DigiBi-Strategie, wie in der vorliegenden Botschaft beschrieben, festgelegt sind.

Anhänge

—

Anhang A: Kostenrechner für die Gemeinden (nur in französischer Sprache)
Anhang B: Vernehmlassungsbericht (nur in französischer Sprache)
Anhang C: Beurteilung der Nachhaltigkeit des Projekts (nur in französischer Sprache)

15 Glossar

1:1	1:1-Informatikausstattung – 1to1-Ausrüstung – Schüler/in: bei einem Verhältnis von 1:1 verfügt jede Schülerin und jeder Schüler über eine eigene Computerausrüstung (eigenes IT-Gerät).
BYOD	BYOD für Bring Your Own Device oder auf Deutsch «Bringen Sie Ihr eigenes Gerät mit» bedeutet, dass die Nutzerinnen und Nutzer ihre eigenen IT-Geräte in die Schule oder an den Arbeitsplatz mitbringen. Das BYOD-Konzept ist an den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 in Kraft.
DETTEC – Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden	Das Projekt zur Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden wurde 2013 lanciert. Es zielt darauf ab, die Aufgaben derjenigen öffentlichen Instanz zuzuweisen, die sie am besten erfüllen kann. Durch das DETTEC-Projekt sollen insbesondere die Autonomie und die Kompetenzen der Gemeinden gestärkt werden, der ersten Stufe unseres demokratischen Systems.
DigiBi	Lernen über digitale Medien und Lernen mit digitalen Medien
Informatikausrüstung	Die Informatikausrüstung ist ein allgemeiner Begriff, der sich auf Arbeitsplätze oder Tablets bezieht, die von den Lehrpersonen, dem kantonalen Verwaltungspersonal oder den Schülerinnen und Schülern genutzt werden.
Kantonales Verwaltungspersonal der Schulen	Vom Staat eingestelltes Personal ohne Unterrichtsfunktion, das an den Schulen tätig ist. Als kantonales Verwaltungspersonal der Schulen gelten die folgenden Funktionen für die Regelschule: Schulsozialarbeiter/innen, Schuldirektion, stellvertretende Schuldirektion. Für die sonderpädagogischen Einrichtungen betrifft dies die folgenden Funktionen: Direktion der Einrichtung, pädagogische Verantwortliche, Mitglieder der Verwaltung (Sekretariat und Buchhaltung), Koch/Köchin, Hauswirtschaft/Unterhalt und technischer Dienst, an den SPE tätige Fachpersonen für Logopädie, Psychologie und Psychomotorik.
Lehren-Lernen	Lehre: Verknüpfung von Inhalten mit Subjekten über einen Dritten, damit diese sich die Inhalte aneignen. Eine Reihe von Aktivitäten, die von den Lehrpersonen durchgeführt werden, damit die Schülerinnen und Schüler in formalen Situationen Aufgaben erledigen, die es ihnen ermöglichen, sich bestimmte Inhalte anzueignen. Lernen: Veränderung der Fähigkeit eines Individuums, eine Aktivität auszuführen, unter dem Einfluss von Interaktionen mit seiner Umwelt. Je nach Kontext bezieht sich der Begriff auf den Prozess oder das Ergebnis eines Prozesses. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Veränderung in einem Fortschritt besteht. Diese Definitionen stammen aus der wissenschaftlichen Literatur.
Lehrpläne	Die Lehrpläne beschreiben Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die die Schülerinnen und Schüler im Laufe der obligatorischen Schulzeit erwerben und aufbauen sollen. In der Schweiz gibt es drei sprachregionale Lehrpläne: der LP 21 für den deutschsprachigen Teil, der PER für den französischsprachigen Teil und der Piano di studio für den Kanton Tessin.
LP 21 – Lehrplan 21	Der Lehrplan 21 ist ein gemeinsames Projekt der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK). Mit diesem ersten gemeinsamen Lehrplan für die Volksschule setzten die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone den Volkswillen in der Bildungspolitik gemäss der Bundesverfassung um und harmonisieren die Ziele der Schule. Im Kanton Freiburg ist der Lehrplan 21 für alle deutschsprachigen Klassen, Zyklen und Schuljahre der obligatorischen Schule im Schuljahr 2019/20 in Kraft getreten.
MDM - Mobile Device Management	Eine Mobile-Device-Management-Lösung (MDM) oder «Mobilgeräteverwaltung» ist eine Anwendung zur Verwaltung eines Bestands an mobilen Geräten, seien es Tablets, Smartphones, Laptops... Diese Verwaltung erfolgt durch die IT-Abteilung der Organisation. Ziel des MDM ist die Harmonisierung und Sicherheit des Gerätebestands, indem sichergestellt wird, dass alle Nutzerinnen und Nutzer über aktuelle Programme verfügen und dass ihre Geräte ordnungsgemäss gesichert

	sind. Das Programm erleichtert auch die Verbreitung von Sicherheitspatches oder neuer Software für alle Nutzerinnen und Nutzer.
Medien und IKT	Medien, Bilder, Informations- und Kommunikationstechnologien
Offizielle Lernsoftware	Die BKAD legt eine Liste mit offizieller Lernsoftware fest, die vom Kanton verwaltet und von den Lehrpersonen und ihren Schülerinnen und Schülern verwendet wird. Im Rahmen ihrer Tätigkeit dürfen die Lehrpersonen zusätzlich inoffizielle Software verwenden. Sie sollte jedoch vorher mit der Schuldirektion abklären, ob diese Software hinsichtlich verschiedener Sicherheitskriterien (Computer-, Informations- und Schülersicherheit) kompatibel ist.
OpenSource	Die Bezeichnung Open Source oder offener Quellcode gilt für Software (und erstreckt sich mittlerweile auch auf geistige Werke), deren Lizenz die von der Open Source Initiative genau festgelegten Kriterien erfüllt, d. h. die Möglichkeiten der freien Weiterverbreitung, des Zugangs zum Quellcode und der Erstellung abgeleiteter Arbeiten.
PER - Plan d'études romand	Der Westschweizer Lehrplan (Plan d'études romand, PER) legt ein Gesamtprojekt für die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler im französischsprachigen Teil fest. Es beschreibt, was die Schülerinnen und Schüler während ihrer obligatorischen Schulzeit lernen müssen und welche Niveaustufen am Ende jedes Zyklus (Ende der 4., 8. und 11. Klasse) erreicht werden müssen. Der PER wurde im Einklang mit der Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 4) sowie der Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) erarbeitet. Der PER stammt aus dem Jahr 2010 und wurde im März 2021 überarbeitet, um neue Lehr- und Lernformen im Zusammenhang mit der Digitalisierung zu integrieren.
Peripheriegeräte	Peripheriegeräte im Bereich der Informatik sind alle abnehmbaren Komponenten, die an den Computer angeschlossen sind und ihm Funktionen verleihen. Sie werden entweder an den Dateneingang angeschlossen, wie die Maus oder das Mikrofon, oder an den Ausgang, wie den Beamer, die Kopfhörer oder den Drucker.
SPE – Sonderpädagogische Einrichtungen	Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf besuchen grundsätzlich die Regelschule. Ausnahmsweise werden sie in einer besser an ihre Bedürfnisse angepassten sonderpädagogischen Einrichtung unterrichtet, wenn in der Regelschule die Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden Schülerin oder des betreffenden Schülers gefährdet sind oder das schulische Umfeld und die Schulorganisation nur mit unverhältnismässigem Aufwand an deren oder dessen Bedürfnisse angepasst werden können (Gesetz über die Sonderpädagogik, Art. 6).
Technische Hilfsmittel	Im Bereich der Sonderpädagogik handelt es sich um eine Nachteilsausgleichsmassnahme für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf. Diese technischen Mittel umfassen digitale Tools/Hilfsmittel, wie z. B. eine Software, die das Lesen erleichtert, ein Tablet mit speziellen Funktionen, das an die Behinderung der Schülerin oder des Schülers angepasst ist.
Technische Leistungen im Zusammenhang mit der Informatikausrüstung	Damit eine IT-Ausrüstung funktioniert, muss der Anbieter mehrere technische Leistungen erbringen, z. B. Lieferung, Hardware-Unterstützung oder Recycling von Altgeräten. Diese technischen Leistungen sind im Rahmenvertrag für die Bereitstellung von IT-Ausrüstung über das Beschaffungsportal enthalten; sie beziehen sich jedoch nicht auf Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von IT-Produkten.
Verbindungskomponenten	Die Verbindungskomponenten umfassen alle Elemente der Netzwerkinstallation (Strom- und Netzwerkelemente, dazu gehören hauptsächlich Kabel, WLAN-Hotspots, Switches...). Dazu gehören alle grundlegenden Elemente, die den Betrieb von Computern ermöglichen (Elektrizität).
Unterrichtsmaterial für Offline-Informatikunterricht	Analoge Hardware (ohne Computer), die verwendet wird, um verschiedene Konzepte der Informatikwissenschaft zu popularisieren und mit ihnen zu experimentieren.

Politische Instanzen auf interkantonaler Ebene	
CIIP	Die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) setzt sich aus den Regierungsrätinnen und -räten, Staatsrätinnen und Staatsräten und Bildungsdirektorinnen und -direktoren der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Tessin, Wallis und Waadt zusammen.
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) In der Schweiz fallen Bildung und Kultur hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Diese koordinieren ihre Arbeit auf nationaler Ebene in einem politischen Gremium, der EDK. In dieser treffen sich die 26 für Bildung zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte bzw. Staatsrätinnen und Staatsräte. Das Fürstentum Liechtenstein beteiligt sich an den Arbeiten der EDK. Die EDK stützt sich bei ihrer Arbeit auf die Bildungsbestimmungen der Bundesverfassung und auf das interkantonale Bildungsrecht. Sie handelt subsidiär, d. h. sie übernimmt Aufgaben, die von den Kantonen und Regionen nicht übernommen werden können. Die EDK arbeitet mit dem Bund zusammen, um Fragen im Zusammenhang mit der Bildung zu behandeln. Sie vertritt die Schweiz in internationalen Organisationen, deren Aktivitäten die Bildungs- und Kulturhoheit der Kantone betreffen. Um die Koordination im Schulbereich zu erleichtern und weiterzuentwickeln, haben sich die Kantone in vier Regionalkonferenzen zusammengeschlossen. Der Kanton Freiburg ist für seinen französischsprachigen Kantonsteil der CIIP und für seinen deutschsprachigen Kantonsteil der NW EDK angegliedert.
NW EDK	Die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) fungiert als Regionalkonferenz der EDK für die Nordwestschweiz. Die NW EDK ist eine Regionalkonferenz, die der EDK angegliedert ist.

Erwähnte kantonale Direktionen, Ämter und Institutionen	
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
DOA	Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht
Fritic	Fachstelle und Kompetenzzentrum, zuständig für Aspekte im Zusammenhang mit Medien und Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungsbereich
SEnOF	Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht
SoA	Amt für Sonderpädagogik
FIND	Finanzdirektion
FinV	Finanzverwaltung
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
HEP|PH FR	Pädagogische Hochschule Freiburg
KLV	Kantonale Lehrmittelverwaltung
UniFR	Universität Freiburg

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **411.0.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2021-DFAC-33 des Staatsrats vom 22. August 2023 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes für die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen, die auf die Annahme der Motion 2019-GC-139 zurückgeht;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 411.0.1 (Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG), vom 09.09.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 22 Abs. 2 *(aufgehoben)*

[2] *Aufgehoben*

Art. 22a *(neu)*

Digitale Bildung, Informatikausrüstung und -infrastruktur

[1] Auf der Grundlage der Lehrplananforderungen legt die Direktion die kantonale Strategie für die digitale Bildung fest und begleitet die Schulen bei der Ausarbeitung eines auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Umsetzungskonzepts (DigiBi-Konzept).

[2] Zu diesem Zweck legt sie die verbindliche Mindestausstattung und die Standards für die Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler für die jeweilige Schulstufe, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals fest, wobei Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit im Vordergrund stehen.

[3] Sie legt zudem zuhanden der Gemeinden verbindliche Standards für die Informatikinfrastruktur der Schulräume und -anlagen fest, insbesondere was die Verbindungskomponenten und Peripheriegeräte betrifft.

[4] Die kantonalen Lehrmittelverwaltung (KLV) fungiert im Auftrag der Direktion als alleiniges zentrales Beschaffungsportal. Sie stellt den Schulen zudem pädagogische Ressourcen und Lehrmittel für die digitale Bildung zur Verfügung.

[5] Die Gemeinden können im Rahmen des DigiBi-Konzepts neben der verbindlichen Mindestausstattung zusätzliche IT-Ausrüstung erwerben, jedoch einzig über die kantonale Lehrmittelverwaltung.

[6] Der Staatsrat erlässt dazu die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

Art. 57 Abs. 2

[2] In ihrer administrativen Tätigkeit erfüllen sie unter anderem folgende Aufgaben:

b) *(geändert)* Sie stellen Schulräume und Schulanlagen bereit und sorgen für deren Ausstattung, deren Ausrüstung mit einer Informatikinfrastruktur entsprechend den von der Direktion festgelegten Standards, deren Unterhalt und den laufenden Betrieb.

Art. 66 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Zusätzlich zu seinem Beitrag nach Artikel 67 übernimmt der Staat:

a) *(neu)* die Lohn- und Lohnnebenkosten der Schulbehörden;

b) *(neu)* die Kosten der anerkannten Lehrmittel und des Schulmaterials, einschliesslich deren Verwaltung;

c) *(neu)* die Kosten für die Informatikausrüstung der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals, einschliesslich des Supports – pädagogisch, materiell und anwendungsbezogen –, bis zur Höhe der von der Direktion festgelegten verbindlichen Mindestausstattung. Die Finanzierung erfolgt vorbehaltlich der Anpassung der IT-Infrastruktur durch die Gemeinden und der Genehmigung des DigiBi-Konzepts der Schule durch die Direktion.

Art. 71 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Zusätzlich zu seinem Beitrag nach Artikel 72 übernimmt der Staat:

a) *(neu)* die Lohn- und Lohnnebenkosten der Schulbehörden;

b) *(neu)* die Kosten der anerkannten Lehrmittel und des Schulmaterials, einschliesslich deren Verwaltung;

c) *(neu)* die Kosten für die Informatikausrüstung der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und des kantonalen Verwaltungspersonals, einschliesslich des Supports – pädagogisch, materiell und anwendungsbezogen –, bis zur Höhe der von der Direktion festgelegten verbindlichen Mindestausstattung. Die Finanzierung erfolgt vorbehaltlich der Anpassung der IT-Infrastruktur durch die Gemeinden und der Genehmigung des DigiBi-Konzepts der Schule durch die Direktion.

Art. 104b *(neu)*

Digitale Bildung, Informatikausrüstung und -infrastruktur (Art. 22a, 57 Abs. 2, 66 Abs. 2 und 71 Abs. 2 SchG)

[1] Die Schulen legen der Direktion ab dem Schuljahr 2025/26, spätestens jedoch ab 2030/31, ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes DigiBi-Konzept vor.

[2] Die Gemeinden müssen die Standards für die Informatikinfrastruktur der Schulräume und -anlagen ab dem Schuljahr 2025/26, spätestens jedoch ab 2030/31 erfüllen.

[3] Die kantonale Lehrmittelverwaltung fungiert ab dem Schuljahr 2025/26 als zentrales Beschaffungsportal.

[4] Der Staat übernimmt im Sinne der Artikel 66 Absatz 2 und 71 Absatz 2 ab dem Schuljahr 2025/26 die Kosten für die über das Beschaffungsportal bestellte Informatikausrüstung. Vorgängige Anschaffungen werden vom Staat weder übernommen noch finanziert.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht ebenfalls dem obligatorischen Finanzreferendum. Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL 2021-DFAC-33

Projet de loi :
Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée

Propositions de la commission ad hoc CAH-2023-014

Présidence : Pierre Vial

Membres : Laurent Baeriswyl, Daniel Bürdel, Catherine Esseiva, Marc Fahrni, Liliane Galley, Benoît Glasson, François Ingold, Grégoire Kubski, Ivan Thévoz, Antoinette de Weck

Entrée en matière

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

Renvoi au Conseil d'Etat

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci le modifie comme suit : voir la proposition de renvoi en annexe.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 16 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT 2021-DFAC-33

Gesetzesentwurf:
Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen

Antrag der Ad-Hoc Kommission AHK-2023-014

Präsidium: Pierre Vial

Mitglieder: Laurent Baeriswyl, Daniel Bürdel, Catherine Esseiva, Marc Fahrni, Liliane Galley, Benoît Glasson, François Ingold, Grégoire Kubski, Ivan Thévoz, Antoinette de Weck

Eintreten

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

Rückweisung an den Staatsrat

Den Entwurf an den Staatsrat zurückweisen, damit ihn dieser wie folgt ändert: siehe Rückweisungsantrag im Anhang.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

Den 16. novembre 2023

Demande de renvoi

—

Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire et spécialisée [2021-DFAC-33]

La commission ad hoc chargée de l'examen du projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire et spécialisée (Stratégie EdNum) propose au Grand Conseil, à l'unanimité de ses membres, de renvoyer ledit projet au Conseil d'Etat pour nouvel examen et proposition.

1. Contexte

La commission ad hoc s'est réunie à quatre reprises. La première séance, le 6 septembre 2023, a été dédiée à une présentation approfondie du projet par la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). A l'issue de cette séance, au vu des nombreuses interrogations demeurées en suspens, il a été décidé de surseoir au vote sur l'entrée en matière jusqu'à ce que la Direction ait apporté les compléments d'information demandés. Elle était notamment priée :

> d'expliquer pourquoi les coûts de l'accompagnement pédagogique et de la formation des enseignants, liés à la mise œuvre du volet numérique du Plan d'études romand (PER), étaient intégrés au projet plutôt qu'aux budgets de fonctionnement ;
> de fournir le récent rapport d'évaluation du projet 1:1 (mise à disposition d'un appareil électronique personnel et individuel à chaque élève) développé dans les CO de la Singine depuis la rentrée 2020/2021 ;
> de fournir une synthèse des expériences de numérisation de l'éducation menées en Suisse et à l'étranger, notamment en Suède où le choix du « tout numérique » a été abandonné au profit d'un retour à des méthodes d'apprentissage plus traditionnelles ;
> d'approfondir la question de l'impact de l'exposition aux écrans sur la santé et l'attention des élèves.

La commission a réservé sa deuxième séance, le 15 septembre 2023, à une visite du CO de Guin. Il s'agissait pour elle d'appréhender la réalité de l'implémentation du projet 1:1 – financé par les communes – et de la mise en œuvre du volet numérique du Lehrplan 21 dans les CO singinois (Wünnewil, Tavel, Guin et Planfayon, soit plus de 1400 élèves et 250 enseignants).

La commission a par ailleurs, ce jour-là, pris connaissance du rapport d'évaluation du projet 1:1 développé dans les CO singinois. Ce rapport fait la synthèse d'une enquête – anonymisée – menée en mai 2023 pour laquelle tous les élèves de 9H, 10H et 11H, ainsi que l'ensemble des enseignants ont été interrogés. Le taux de retour s'est monté à 81% (élèves) et 63% (enseignants). Les résultats ont pu être comparés à ceux d'une première enquête menée en 2021[1].

Lors de ses troisième et quatrième séances, le 25 octobre et 16 novembre 2023, la commission – après avoir pris connaissance des réponses et documents complémentaires apportés par la Direction – a encore largement discuté du projet soumis. Si l'entrée en matière n'a pas été combattue – chacun reconnaissant l'importance de l'éducation des élèves au numérique –, il a été décidé, à l'unanimité, de renvoyer le projet au Conseil d'Etat.

[1] Evaluation Projekt 1to1 OS-Sense

2. But du renvoi et résultat attendu

L'article 142 alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil dispose que « la proposition de renvoi de tout ou partie d'un projet doit être formulée d'une manière qui permette au Conseil d'Etat ou à la commission de connaître clairement le but du renvoi et le résultat qui en est attendu ». Aussi la commission détaille-t-elle ci-après les motivations justifiant sa proposition de renvoi.

2.1. Séparation des coûts matériels et pédagogiques

La commission considère que les coûts pédagogiques – formation des enseignants et accompagnement pédagogique – liés à la mise en œuvre du volet numérique du PER (20,1 millions de francs sur cinq ans) doivent être sortis du projet et intégrés aux budgets de fonctionnement ordinaires des services de l'enseignement. Il ne saurait en effet être question de soumettre ces éléments au vote populaire étant entendu que, quel que soit le résultat, le canton devra se conformer à ses obligations intercantonales (respect du concordat HarmoS et de la Convention scolaire romande). La commission relève par ailleurs que le déploiement du volet numérique du Lehrplan 21, dans la partie germanophone, a été financé par des budgets ordinaires. L'équité plaide ainsi pour qu'il en aille de même dans la partie francophone.

2.2. Prise en charge par l'Etat des frais d'équipement informatique du primaire

Le PER consacre désormais l'éducation numérique comme domaine disciplinaire. Son enseignement commence progressivement dès la 1H et se poursuit tout au long de la scolarité obligatoire. La commission estime que l'équipement informatique nécessaire au bon fonctionnement des cours doit être considéré comme une fourniture scolaire. Il revient ainsi à l'Etat, en vertu de l'article 66 alinéa 2 de la loi sur la scolarité obligatoire, d'en assumer entièrement les frais, de la 1H à la 11H.

Les dépenses induites par le déploiement de la Stratégie EdNum seraient ainsi, selon les chiffres fournis par la Direction, les suivantes :

> Mise en place d'un portail d'acquisition unique pour les commandes des équipements informatiques des écoles de la scolarité obligatoire	1,65 mio
> Achats d'équipements informatiques pour les élèves du CO > Achats d'équipements informatiques pour les élèves du primaire (selon les normes de dotation préconisées) > Achats d'équipements informatiques pour le personnel enseignant et administratif cantonal des écoles	12,6 mio 6,5 mio* 5,8 mio
> Mise en place d'un support informatique à l'échelle cantonale	9,5 mio
> Mise en œuvre, gestion et fonctionnement du programme	17,9 mio
Total à la charge du canton	**53,95 mio**

*Ce montant ne tient pas compte de l'exclusion de la dotation des classes de 1H et 2H (voir ci-dessous).

2.3. Dotation en équipements informatiques

La commission constate que selon le PER, l'éducation numérique des élèves de 1H et 2H peut se faire de manière « débranchée », sans recourir à des équipements informatiques. Elle demande dès lors au Conseil d'Etat d'exclure les classes de 1H et 2H des normes de dotation prévues dans la Stratégie EdNum (1 tablette pour 6 élèves).

La commission demande par ailleurs au Conseil d'Etat de proposer, plutôt qu'une dotation minimale par degré scolaire, une fourchette entre une dotation minimale, garante de l'équité numérique entre élèves, et une dotation maximale, garante d'une certaine sobriété numérique.

2.4. Compléments à apporter au message

La commission demande enfin au Conseil d'Etat de compléter et d'enrichir son message avec les éléments suivants :

> bilan de l'impact environnemental du déploiement de la Stratégie EdNum (nombre d'appareils achetés, durée d'utilisation, recyclage, consommation électrique…) ;
> synthèse des études consacrées à l'impact de l'usage du numérique sur la santé des enfants. Les études peuvent être placées en annexes du message ;
> bilan des expériences de numérisation de l'éducation faites dans les CO singinois, d'autres cantons et à l'étranger, en Suède particulièrement. Les rapports peuvent être placés en annexes du message.

3. Conclusion

La commission ad hoc invite le Grand Conseil à entrer en matière sur le projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire et spécialisée et à le renvoyer au Conseil d'Etat afin qu'il le modifie selon les propositions faites ci-avant.

—

Le 16 novembre 2023

Rückweisungsantrag

—

Gesetzesentwurf zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen [2021-DFAC-33].

Die Ad-hoc-Kommission, die mit der Prüfung des Entwurfs zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen (DigiBi-Strategie) beauftragt ist, beantragt dem Grossen Rat einstimmig, den Entwurf zur erneuten Prüfung und für neuen Antrag an den Staatsrat zurückzuweisen.

1. Hintergrund

Die Ad-hoc-Kommission ist viermal zusammengetreten. Die erste Sitzung am 6. September 2023 war einer ausführlichen Präsentation des Entwurfs durch die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) gewidmet. Nach dieser Sitzung wurde angesichts der vielen offenen Fragen beschlossen, die Eintretensabstimmung aufzuschieben, bis die Direktion die geforderten zusätzlichen Informationen geliefert hatte. Sie wurde namentlich gebeten:

> zu erklären, warum die mit der Umsetzung des digitalen Teils des Westschweizer Lehrplans (Plan d'études romand, PER) verbundenen Kosten für die pädagogische Begleitung und die Ausbildung der Lehrpersonen in den Entwurf und nicht in die Budgets für die Laufende Rechnung aufgenommen wurden;

> den jüngsten Evaluationsbericht zum Projekt 1to1 (Bereitstellung eines persönlichen und individuellen elektronischen Geräts für jeden Schüler) vorzulegen, das in den OS des Sensebezirks seit dem Schuljahr 2020/21 entwickelt wurde;

> eine Zusammenfassung der Erfahrungen mit der Digitalisierung des Bildungswesens in der Schweiz und im Ausland, insbesondere in Schweden, wo die Entscheidung für «alles digital» zugunsten einer Rückkehr zu traditionelleren Lernmethoden aufgegeben wurde, zu liefern;

> die Frage zu vertiefen, wie sich die Tatsache, dass die Schülerinnen und Schüler Bildschirmen ausgesetzt sind, auf ihre Gesundheit und ihre Aufmerksamkeit auswirkt.

Die Kommission widmete ihre zweite Sitzung am 15. September 2023 einem Besuch der OS Düdingen. Es ging ihr darum, die Realität der Implementierung des – von den Gemeinden finanzierten – Projekts 1to1 und der Umsetzung des digitalen Teils des Lehrplans 21 in den Sensler OS (Wünnewil, Tafers, Düdingen und Plaffeien, d. h. mehr als 1400 Schülerinnen und Schüler und 250 Lehrpersonen) zu erfassen.

Ausserdem nahm die Kommission an diesem Tag Kenntnis vom Evaluationsbericht zum Projekt 1to1. Dieser Bericht fasst eine – anonymisierte – Umfrage zusammen, die im Mai 2023 durchgeführt wurde und bei der alle Schülerinnen und Schüler der 9H, 10H und 11H und alle Lehrpersonen befragt wurden. Die Rücklaufquote betrug 81 % (Schüler/innen) und 63 % (Lehrpersonen). Die Ergebnisse konnten mit denjenigen einer ersten Umfrage, die 2021 durchgeführt wurde, verglichen werden[1].

In der dritten und vierten Sitzung am 25. Oktober und 16. November 2023 diskutierte die Kommission – nachdem sie die Antworten und zusätzlichen Dokumente der Direktion zur Kenntnis genommen hatte – noch einmal ausführlich über den vorgelegten Entwurf. Zwar wurde das Eintreten nicht

[1] Evaluation Projekt 1to1 OS-Sense

bestritten – alle erkannten die Bedeutung der digitalen Bildung der Schülerinnen und Schüler an –, doch wurde einstimmig beschlossen, die Vorlage an den Staatsrat zurückzuweisen.

2. Zweck der Rückweisung und erwartetes Ergebnis

Artikel 142 Abs. 2 des Grossratsgesetzes schreibt vor: ««Der Rückweisungsantrag für den ganzen Entwurf oder einen Teil davon muss so formuliert werden, dass es dem Staatsrat oder der Kommission möglich ist, den Rückweisungsgrund und das erwartete Ergebnis klar zu erkennen.» Im Folgenden erläutert die Kommission die Gründe für ihren Rückweisungsantrag.

2.1. Trennung der Kosten für Material und Pädagogik

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Kosten für Pädagogik – Ausbildung der Lehrpersonen und pädagogische Begleitung – in Zusammenhang mit der Umsetzung des digitalen Teils des PER (20,1 Millionen Franken über 5 Jahre) aus dem Entwurf herausgenommen und in die ordentlichen Budgets für die Laufende Rechnung der Ämter für Unterricht aufgenommen werden müssen. Es geht nicht an, diese Elemente der Volksabstimmung zu unterbreiten, denn unabhängig vom Ergebnis muss der Kanton seine interkantonalen Verpflichtungen (Einhaltung des HarmoS-Konkordats und der Westschweizer Schulvereinbarung) erfüllen. Die Kommission stellt ausserdem fest, dass die Einführung des digitalen Teils des Lehrplans 21 im deutschsprachigen Teil aus ordentlichen Budgets finanziert wurde. Die Fairness halber sollte das auch im französischsprachigen Teil der Fall sein.

2.2. Übernahme der Kosten für die Informatikausstattung der Primarschule durch den Staat

Im PER ist die digitale Bildung nun als Fachbereich verankert. Ihr Unterricht beginnt schrittweise ab der 1H und wird während der gesamten obligatorischen Schulzeit fortgesetzt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Informatikausrüstung, die für einen reibungslosen Ablauf des Unterrichts nötig ist, als Schulmaterial betrachtet werden sollte. Somit obliegt es dem Staat, gemäss Artikel 66 Abs. 2 des Gesetzes über die obligatorische Schule, die Kosten von der 1H bis zur 11H vollständig zu übernehmen.

Die durch die Einführung der DigiBi-Strategie verursachten Ausgaben würden gemäss den von der Direktion vorgelegten Zahlen wie folgt aussehen:

> Einrichtung eines einheitlichen Beschaffungsportals für die Bestellung von IT-Ausrüstung für die obligatorischen Schulen	1,65 Mio.
> Kauf von Informatikausrüstung für die Schüler/innen der OS > Kauf von Informatikausrüstung für Primarschüler/innen (gemäss den empfohlenen Ausstattungsstandards) > Kauf von Informatikausrüstung für das kantonale Lehr- und Verwaltungspersonal der Schulen	12,6 Mio. 6,5 Mio.* 5,8 Mio.
> Einrichtung eines IT-Supports auf Kantonsebene	9,5 Mio.
> Umsetzung, Verwaltung und Betrieb des Programms	17,9 Mio.
Total zu Lasten des Kantons	**53,95 Mio.**

*Dieser Betrag berücksichtigt nicht den Kommissionsantrag, die Klassen 1H und 2H nicht mit Informatikausrüstung auszustatten (siehe unten).

2.3. Ausstattung mit Informatikausrüstung

Die Kommission stellt fest, dass laut PER die digitale Bildung der Schülerinnen und Schüler der 1H und 2H «unplugged» erfolgen kann, d. h. ohne den Einsatz von Informatikausrüstung. Sie fordert den Staatsrat daher auf, die Klassen 1H und 2H von den in der DigiBi-Strategie vorgesehenen Ausstattungsstandards (1 Tablet pro 6 Schülerinnen und Schüler) auszunehmen.

Die Kommission fordert den Staatsrat zudem auf, anstelle einer Mindestausstattung pro Schulstufe eine Bandbreite zwischen einer Mindestausstattung, welche die digitale Gleichheit unter den Schülern und Schülerinnen gewährleistet, und einer Maximalausstattung, die aber dennoch eine gewisse digitale Sparsamkeit sicherstellen soll, vorzuschlagen.

2.4. Ergänzungen, die in der Botschaft angebracht werden müssen

Die Kommission fordert den Staatsrat schliesslich auf, seine Botschaft mit folgenden Elementen zu ergänzen und anzureichern:

> Bilanz der Auswirkungen der Einführung der DigiBi-Strategie auf die Umwelt (Anzahl der beschafften Geräte, Nutzungsdauer, Recycling, Stromverbrauch ...);
> Zusammenfassung von Studien, die sich mit den Auswirkungen der Informatiknutzung auf die Gesundheit von Kindern beschäftigen. Die Studien können in Anhängen zur Botschaft angefügt werden;
> Bilanz der Erfahrungen mit der Digitalisierung des Bildungswesens, die in den Sensler OS, in anderen Kantonen und im Ausland, insbesondere in Schweden, gemacht wurden. Die Berichte können in Anhängen zur Botschaft angefügt werden.

3. Schlussantrag

Die Ad-hoc-Kommission fordert den Grossen Rat auf, auf den Entwurf zur Änderung des Schulgesetzes betreffend die kantonale digitale Bildungsstrategie an den Regel- und Sonderschulen einzutreten und ihn an den Staatsrat zurückzuweisen, damit dieser ihn gemäss den oben gemachten Vorschlägen ändert.

—

16. November 2023

Message 2022-DEEF-38

31 octobre 2023

—

Loi sur la statistique cantonale (LStat) révision partielle (appariement)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat).

Table des matières

—

1 Introduction 2

2 Appariement de données 3

2.1 Généralités 3

2.2 Au niveau fédéral 3

2.2.1 Bases légales 3

2.2.2 But de l'appariement 3

2.2.3 Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS) 4

2.2.4 Catégories et projets d'appariement 4

2.2.5 Numéro d'identification 4

2.3 Au niveau cantonal 5

3 Commentaire détaillé par article 5

4 Conséquences financières et en personnel 6

5 Répartition des tâches Etat - Communes 6

6 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité 6

7 Referendum législatif et financier 6

1 Introduction

—

La loi sur la statistique cantonale (LStat ; RSF 110.1) a été adoptée le 7 février 2006. Elle n'a fait à ce jour l'objet que d'une seule modification (art. 26) en 2010. Elle a été complétée en 2020 par l'Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat ; RSF 110.11). Cette ordonnance d'exécution fonctionne avec un système de listes en annexe qui précisent les organes responsables des relevés statistiques cantonaux spécifiques et leurs conditions de réalisation.

Bien que la LStat soit plus récente que la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01), elle ne contient à ce jour aucun article traitant de l'appariement de données, instrument essentiel de la statistique contemporaine. La présente révision partielle permet d'apporter une base légale à cet instrument au niveau cantonal.

Les autorités fédérales concernées, la Chancellerie d'Etat, les sept Directions cantonales, les autres services cantonaux concernés, les communes et les préfectures, les principaux partis politiques et syndicats, les partenaires économiques et le Conseil des jeunes ont été consultés, soit plus d'une trentaine de personnes, institutions, partis politiques et organisations.

Globalement, les personnes, institutions, partis politiques et organisations consultées ont salué le projet de révision, tant sous l'angle de la volonté de se mettre en conformité avec la protection des données que sous l'angle de l'utilité de l'appariement des données statistiques.

Le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) n'a pas identifié de répercussions sur le plan de l'informatique cantonale en rapport avec la mise en œuvre des nouvelles disposition législatives. Dans tous les cas nécessitant des ressources ou la mise en place d'une infrastructure particulière, il sera nécessaire d'impliquer le SITel et d'effectuer une demande de service dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Le cas échéant, il sera nécessaire de justifier un écart par rapport au plan financier. Si le cadre précité n'est pas respecté, le SITel n'entrera pas en matière. Le Service de la statistique (SStat) précise qu'à priori, la mise en œuvre n'a aucun impact financier au niveau du SITel (éventuellement de l'espace de stockage supplémentaire, eu égard aux données sauvegardées en plus).

Concernant l'art. 17a (nouveau) « Appariement de données – principes », l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) a demandé que l'effacement des données à la fin des travaux statistiques soient étendues aux données de bases (i.e. les données sensibles et les profils de la personnalité) et de prévoir la communication à qui de droit. Le texte initial a été modifié et indique dorénavant que tout le jeu de données est supprimé ainsi que la communication aux propriétaires des données (al. 2).

Concernant l'art 17b (nouveau) « Appariement de données - livraison des identificateurs de référence », l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et plusieurs communes s'inquiètent des répercussions financières et techniques sur les communes, en lien avec le nouvel article 17b eu égard à l'art. 8 al. 3 LStat, lequel prévoit que « Les communes et autres services supportent les frais découlant de leur participation à un relevé statistique ». Néanmoins, il n'y aura a priori pas de répercussions financières puisque pour les appariements, il s'agit d'utiliser des données déjà existantes et non pas d'établir un nouveau relevé. En effet, soit les communes possèdent déjà les informations car elles utilisent les identifiants et peuvent dès lors les transmettre, soit elles ne sont pas en possession desdites informations et ne devront dès lors pas les rechercher. Le but de l'art. 17b est d'éviter la rétention d'information. En cas de nouveau relevé, cela devrait être traité dans un nouveau processus, de sorte qu'en l'état actuel aucune répercussion particulière n'est à prévoir. Par conséquent, la teneur de cet article est la même que lors de sa consultation, hormis une reformulation d'ordre stylistique sur proposition du Service de la législation (SLeg).

Enfin, il est renoncé à introduire l'art. 17c nouveau « Appariement – organes mandatés », initialement prévu et mis en consultation, dans la mesure où cette disposition avait surtout été mise en place pour potentiellement faciliter à terme les travaux de l'Observatoire du logement et immobilier. Toutefois, les travaux de pérennisation de cet observatoire, toujours en cours, laissent fortement penser que l'article 17c n'est pas nécessaire puisque les appariements éventuels

seront effectués au SStat ou prévu dans une autre base légale spécifique à l'Observatoire, de sorte que la question n'a pas à être réglée en l'état. A fortiori, l'appariement de données prévu par des organisations et personnes de droit public dans l'article 17c ne permettrait pas d'apparier les données de l'Office fédéral de la statistique ce qui aurait limité fortement la pertinence de cet article.

2 Appariement de données

—

2.1 Généralités

L'Office fédéral de la statistique (OFS) explique[1] que l'appariement de données vise à produire des informations nouvelles à partir des données existantes, à éviter des relevés superflus, à diminuer le coût des statistiques et à créer des synergies. Il permet de multiplier les informations statistiques grâce aux numéros d'identification utilisés dans les différentes collections de données. Le respect de la protection des données revêt à cet égard la priorité absolue. L'appariement des données obéit à des conditions strictes en ce qui concerne la protection et la sécurité des données (cf. au niveau fédéral : programme pluriannuel PPA 2016-2019[2]). Au niveau fédéral, l'appariement de données est une composante essentielle de la production statistique à l'OFS. Il est une source d'enrichissement des informations statistiques et plus largement de la recherche. Il permet d'effectuer des analyses statistiques nouvelles tout en réduisant le nombre de personnes à interroger (source : DFI → OFS → Appariement de données).

2.2 Au niveau fédéral

2.2.1 Bases légales

La section 2a, entrée en vigueur le 15 janv. 2014 (RO 2013 5399), de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevé statistiques fédéraux révisée et l'ordonnance du DFI du 17 décembre 2013 sur l'appariement de données statistiques (Ordonnance sur l'appariement de données ; RS 431.012.13) donnent la possibilité à l'OFS et aux offices de statistique des cantons d'apparier des données à des fins statistiques ; étant précisé que tout appariement de données avec celles de l'OFS est soumis à l'approbation de ce dernier.

L'appariement de données à des fins statistiques est réglé à l'art. 14a LSF. Par ailleurs, l'art. 16, al. 4, de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registre, LHR; RS 431.02) prévoit explicitement l'appariement de données à des fins statistiques à partir de données tirées du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et du Registre des entreprises et des établissements (REE). L'appariement de données nécessite qu'on accorde une attention particulière à la protection des données. La loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) et l'ordonnance fédérale du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo; RS 235.11) sont à cet égard déterminants.

2.2.2 But de l'appariement

L'appariement des données constitue dans la statistique publique un outil essentiel pour passer d'une production statistique régie par la réalisation de relevés à une statistique axée sur la production de résultats.

L'appariement de données consiste à relier et à exploiter des données individuelles provenant de diverses sources. Les données individuelles se réfèrent à des personnes physiques ou morales ou à d'autres unités d'observation telles que ménages, entreprises, établissements, bâtiments, logements, etc. Les sources de données peuvent être des registres ou des données administratives, des relevés directs (enquêtes ou panels), des observations ou des mesures, selon l'art. 13h de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (Ordonnance sur les relevés statistiques ; RS 431.012.1) ; étant précisé que les données obtenues à des périodes

[1] https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/services/appariement-donnees.html

[2] https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/fr/home/evaluations/courte-evaluation-ppa-2016-2019.html

différentes à partir de l'exploitation des mêmes registres par exemple sont considérées comme ayant une source différente.

L'appariement de données, qui fonctionne comme un système intégré d'informations axé sur la production de résultats, vise à combiner et à exploiter des données provenant de différentes sources afin de produire un nouveau jeu de données. Un tel système a comme avantage, en plus de favoriser l'utilisation multiple des données, de permettre la réalisation de nouvelles statistiques plus complètes et adaptées à certaines recherches scientifiques sans avoir à effectuer de nouveaux relevés. Grâce à cette souplesse, on peut mieux satisfaire les besoins en informations croissants des milieux économiques et politiques, de la société, de l'administration et de la recherche.

La combinaison de données avec des nomenclatures ou l'ajout de coordonnées géographiques ne constitue pas des appariements. Ces opérations servent uniquement à caractériser ou à structurer des informations.

2.2.3 Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS)

La loi sur la statistique fédérale, la loi sur la protection des données, le code de bonnes pratiques, la charte de la statistique publique et les directives concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale s'appliquent de manière générale à l'OFS. Des règles supplémentaires sont prévues pour l'appariement de données. Elles concernent notamment la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données et l'anonymisation ou la pseudonymisation des données individuelles.

L'OFS a élaboré à cet effet un règlement de traitement (directives sur l'appariement), qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

2.2.4 Catégories et projets d'appariement

On distingue 4 types d'appariement[3], lesquels sont décrits ci-dessous :

> *Appariements systématiques* (production statistique) : ils permettent la production des statistiques officielles (appariements pour la production) ; les appariements effectués pour chaque statistique sont indiqués dans les fiches signalétiques de l'OFS ;
> *Appariements longitudinaux* : ils consistent à associer les variables d'une même unité présentes dans des enquêtes ou des sources de données administratives identiques mais réalisées à des moments différents (une fois par année ou à des intervalles plus grands), afin d'identifier des changements et des évolutions. Les appariements concernent uniquement des données individuelles et n'ont pas d'effets sur les séries temporelles obtenues à partir de données agrégées (p. ex. indices de prix, évolution de la production et de l'emploi, etc.).
> *Appariements destinés à l'analyse statistique* : ils sont effectués afin de garantir le respect des exigences légales et pour des raisons de transparence, sur la base de demandes motivées, émanant soit des unités de l'OFS soit de l'extérieur. Ces appariements ne servent pas à la production, mais à l'analyse statistique.
> *Appariements spéciaux* : les autres types d'appariement, tels que « les projets d'appariement méthodologiquement complexes, comme les tests de faisabilité techniques ». Cette catégorie exclut les comparaisons avec des données de l'année précédente aux fins de plausibilisation et de contrôle de la qualité[4].

Il est précisé ici que le SStat procédera principalement aux appariements des trois premières catégories.

2.2.5 Numéro d'identification

Selon les données appariées, plusieurs types de numéro d'identification sont utilisés, notamment :

> Le numéro d'assuré (NAVS13) au sens de l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10),
> Le numéro d'identification des entreprises (IDE) au sens de la Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010 (LIDE ; RS 431.03) et

[3] Office fédéral de la statistique, Directives sur l'appariement, état au 5 mars 2020, p. 5 et 9ss.

[4] *Ibid.*, p. 11.

> L'identifiant fédéral de bâtiment (EGID) et de logement (EWID) au sens de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements du 9 juin 2017 (ORegBL ; RS 431.841).

2.3 Au niveau cantonal

Bien que la Confédération estime que le droit fédéral mentionné ci-avant est d'application directe, l'OFS exige l'existence d'une base légale cantonale qui définit le service de la statistique comme un organe indépendant pour qu'il puisse effectuer des appariements avec les données de l'OFS. C'est la condition pour être en conformité avec l'art. 13j al. 4 let. a et c de l'Ordonnance sur les relevés statistiques (protection des données et indépendance vis-à-vis des organes exécutifs). L'organe de surveillance en matière de protection des données au niveau cantonal exige l'existence d'une base légale cantonale pour l'appariement, raison de la présente révision.

Sur le modèle du droit fédéral, la statistique cantonale est conduite dans le respect de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) et des directives concernant la sécurité informatique dans l'administration cantonale. Concrètement, en application de l'art. 4 LPrD lequel énonce que « L'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit, ou, à défaut, si les dispositions réglant l'accomplissement de sa tâche l'impliquent. ». Dès lors, il se justifie d'instaurer une base légale afin que le SStat puisse procéder aux appariements. Au surplus, le Service cantonal de la statistique respecte le code de bonnes pratiques et a signé la charte de la statistique publique. Dans ce cadre, les collaboratrices et collaborateurs du SStat sont notamment tenus de respecter le secret statistique. A la suite de cette révision, il est prévu de compléter l'ORStat par des règles supplémentaires en lien avec l'appariement de données, notamment concernant la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données individuelles, sur le modèle du règlement de traitement (directives sur l'appariement, version 1.2 du 5 mars 2020) élaboré par l'OFS, règlement qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

3 Commentaire détaillé par article

Art. 17a (nouveau)

Cet article reprend l'article 14a LSF.

L'alinéa 1 : le Service possède aussi la compétence exclusive d'apparier les données de diverses sources à des fins de statistique publique ou des fins scientifiques à condition de les rendre anonymes. Si des comparaisons dans le temps (longitudinales) doivent être faites, les données sont pseudonymisées par le Service.

A l'instar de l'article 15 LSF, les données individuelles détenues à des fins statistiques sont protégées contre toute utilisation abusive par des mesures techniques et d'organisation adéquates. Les données individuelles sont notamment stockées de telle sorte qu'elles ne puissent être consultées, modifiées ou détruites par des personnes non autorisées.

La *pseudonymisation* consiste à supprimer tous les caractères permettant d'identifier un sujet d'étude statistique (par exemple : nom, adresse, raison sociale, numéro AVS, etc.) et de le remplacer par un pseudonyme créé par le service grâce à un algorithme de cryptage (identifiant aléatoire). De cette façon, il est possible de suivre l'évolution d'un phénomène dans le temps sans pouvoir tirer de conclusions directes sur les sujets auxquels les données sont rattachées. Les tables de correspondance reliant les identificateurs aux pseudonymes sont enregistrées sur un serveur informatique, à l'accès sécurisé et restreint, différent de celui où sont stockées les données. Il en va de même pour le code, l'algorithme et les clés de cryptage. Ainsi, le service suit les pratiques, règles et normes fédérales en matière d'anonymisation et de pseudonymisation.

L'alinéa 2 : si, dans de rares cas, des données sensibles sont appariées ou si l'appariement des données permet d'établir des profils de personnalités, l'ensemble des données appariées doit être effacé une fois les travaux statistiques réalisés, que les données soient transversales ou longitudinales. Il s'agit d'une conformité à l'article 14a LSF. Une fois que les données appariées ont été supprimées, les propriétaires de données de bases sont informés. Par données sensibles on entend les données personnelles sur : les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles, la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique, des mesures d'aide sociale, ou des poursuites ou sanctions pénales ou administratives.

L'alinéa 3 : le contenu minimal du contrat (art. 17c al. 1) sera listé dans l'ORStat et mentionnera les éléments suivants : les auteurs de la demande (responsables du projet), la description du projet, les données requises et les procédures d'appariement, les mesures mises en place pour la sécurité des données et les responsabilités des parties contractantes.

Art. 17b (nouveau)

L'alinéa 1 : Bien que des techniques alternatives existent, seul un appariement sur la base d'identifiants uniques de référence permet de réaliser celui-ci de manière optimale. Cet article garanti la livraison de ces identifiants avec les données en cas d'appariements dans la mesure où ils existent dans les fichiers de données. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une utilisation systématique des identifiants effectuée dans la gestion administrative (registres métiers) des unités administratives selon le droit en vigueur. Dans la mesure où cette exigence concerne uniquement les données gérées avec les identifiants de références, aucun coût supplémentaire ne devrait être généré par cet alinéa pour les communes ou les services métiers.

4 Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'a pas d'impact sur les finances de l'Etat.

5 Répartition des tâches Etat - Communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

7 Referendum législatif et financier

Le présent projet est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier.

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **110.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 14a de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF);

Vu le message 2022-DEEF-38 du Conseil d'Etat du 31 octobre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 110.1 (Loi sur la statistique cantonale (LStat), du 07.02.2006) est modifié comme il suit:

Art. 17a *(nouveau)*

Appariement de données – Principes

[1] Pour exécuter ses tâches en matière de statistiques, le Service peut apparier des données à condition de les anonymiser immédiatement après leur appariement ou de les pseudonymiser si des comparaisons longitudinales l'imposent.

[2] Si des données sensibles sont appariées ou si l'appariement de données permet d'estimer les caractéristiques essentielles de la personnalité, tout le jeu de données doit être effacé une fois les travaux statistiques d'exploitation terminés. La suppression sera communiquée aux propriétaires des données.

[3] Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie d'ordonnance.

Art. 17b *(nouveau)*

Appariement de données – Utilisation des identificateurs de référence

[1] Afin de permettre l'appariement des données, les services étatiques ou communaux transmettent les identificateurs fédéraux de référence au Service dans la mesure où ils en font eux-mêmes usage conformément aux bases légales en vigueur.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Botschaft 2022-DEEF-38

31. Oktober 2023

—

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Datenverknüpfung)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG).

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 2

2 Verknüpfung von Daten 3

2.1 Allgemeines 3

2.2 Auf Bundesebene 3

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen 3

2.2.2 Zweck der Verknüpfung 3

2.2.3 Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement) 4

2.2.4 Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte 4

2.2.5 Identifikatoren 5

2.3 Auf kantonaler Ebene 5

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln 5

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen 6

5 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 6

6 Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht 7

7 Gesetzes- und Finanzreferendum 7

1 Einleitung

—

Das Gesetz über die kantonale Statistik (StatG; SGF 110.1) wurde am 7. Februar 2006 verabschiedet. Es gab bisher nur eine Änderung am Gesetz (Art. 26), und zwar im Jahr 2010. Im Jahr 2020 wurde das Gesetz durch die Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons (StatEV; SGF 110.11) ergänzt. Diese Verordnung listet in ihrem Anhang die Organe auf, die für die Durchführung von spezifischen statistischen Erhebungen des Kantons zuständig sind, und führt die Modalitäten für die Erhebungen auf.

Obwohl das StatG neuer ist als das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01), enthielt es bisher keine Bestimmungen über die Verknüpfung von Daten, die ein zentrales Instrument der modernen Statistik ist. Die vorliegende Gesetzesrevision ermöglicht es, diesem Instrument eine Gesetzesgrundlage auf kantonaler Ebene zu geben.

Der Gesetzesentwurf ging bei den betroffenen Bundesbehörden, der Staatskanzlei, den sieben Direktionen der Kantonsverwaltung, den anderen betroffenen Dienststellen des Staats, bei den Gemeinden und Oberämtern sowie bei den wichtigsten politischen Parteien und Gewerkschaften, den Wirtschaftspartnern und beim Jugendrat in die Vernehmlassung. Insgesamt wurden über 30 Personen, Institutionen, politische Parteien und Unternehmen angehört.

Die angehörten Personen, Institutionen, politischen Parteien und Organisationen haben den Änderungsentwurf insgesamt begrüsst, und zwar sowohl hinsichtlich des Bestrebens, das Gesetz mit den Datenschutzbestimmungen abzugleichen, als auch angesichts des Nutzens, den die Verknüpfung von statistischen Daten bringt.

Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) geht davon aus, dass die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen keine Auswirkungen auf Ebene der Informatik des Kantons haben wird. Falls zusätzliche Ressourcen oder die Einrichtung einer besonderen Infrastruktur nötig sind, muss das ITA beigezogen und ein Leistungsantrag im Rahmen des ordentlichen Budgetverfahrens gestellt werden. Eine allfällige Abweichung vom Finanzplan muss gerechtfertigt werden. Falls dieser Rahmen nicht eingehalten wird, tritt das ITA nicht auf den Antrag ein. Dem Amt für Statistik (StatA) zufolge hat die Umsetzung grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen auf das ITA (aufgrund der grösseren Datenmenge könnte einzig zusätzlicher Speicherplatz nötig sein).

Was Artikel 17a (neu) «Verknüpfung von Daten – Grundsätze» betrifft, hat die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) verlangt, dass nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten auch die Grunddaten gelöscht werden (das heisst, die besonders schützenswerten Personendaten und die Persönlichkeitsprofile) und dass eine Mitteilung an die betroffenen Stellen vorgesehen wird. Der in die Vernehmlassung geschickte Text wurde entsprechend angepasst. Neu steht darin, dass der gesamte Datensatz gelöscht wird und die Eigentümer der Daten darüber informiert werden (Abs. 2).

Hinsichtlich Artikel 17b (neu) «Verknüpfung von Daten – Verwendung der entsprechenden Identifikatoren» waren der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und mehrere Gemeinden besorgt über die finanziellen und technischen Auswirkungen, die der neue Artikel 17b in Verbindung mit Artikel 8 Abs. 3 StatG auf die Gemeinden haben könnte, denn Artikel 8 Abs. 3 StatG lautet wie folgt: «Die Gemeinden und andere an statistischen Erhebungen mitwirkende Stellen tragen die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten selber.» Grundsätzlich wird es aber keine finanziellen Auswirkungen geben, da für die Verknüpfung bereits bestehende Daten verwendet und keine neuen Erhebungen durchgeführt werden. Entweder sind die Gemeinden bereits im Besitz der Informationen, da sie die Identifikatoren selbst benutzen und sie somit weiterleiten können, oder sie verfügen nicht über diese Informationen, dann müssen sie sie auch nicht suchen. Das Ziel von Artikel 17b ist es, das Zurückhalten von Informationen zu vermeiden. Gibt es eine neue Erhebung, muss dies im Rahmen eines neuen Prozesses behandelt werden. Folglich ist zum jetzigen Zeitpunkt keine besondere Auswirkung zu erwarten. Dieser Artikel bleibt also gegenüber der Fassung, die in die Vernehmlassung ging, inhaltlich unverändert. Einzig die französische Version wurde auf Vorschlag des Amts für Gesetzgebung (GeGA) stilistisch angepasst.

Auf Artikel 17c (neu) «Verknüpfung von Daten – beauftragte Organe», der in die Vernehmlassung gegeben wurde, wird letztlich verzichtet. Dieser Artikel war hauptsächlich dafür bestimmt, die Arbeit des Wohn- und Immobilienmonitors künftig möglicherweise zu erleichtern. Doch die immer noch laufenden Arbeiten, um den Fortbestand des Monitors zu sichern, geben Anlass zur Annahme, dass dieser Artikel nicht nötig ist, da die allfälligen Verknüpfungen durch das StatA erfolgen oder in einer anderen Gesetzesgrundlage vorgesehen werden, die dem Monitor gewidmet ist, so dass die Frage zur Stunde nicht geregelt werden muss. Ausserdem hätte die in Artikel 17c vorgesehene Erlaubnis zur Verknüpfung von Daten durch öffentlich-rechtliche Organisationen und Personen nicht für Daten des Bundesamts für Statistik gegolten, wodurch der Artikel nur einen sehr beschränkten Nutzen gehabt hätte.

2 Verknüpfung von Daten

—

2.1 Allgemeines

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS)[1] haben Datenverknüpfungen zum Ziel, Informationen aus bestehenden Daten zu gewinnen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Kosten zu minimieren und Synergien zu erzielen. Durch die Verwendung der entsprechenden Identifikationsnummern in den verschiedenen Datenbeständen ermöglicht sie die Erarbeitung neuer statistischer Informationen. Der Datenschutz hat dabei höchste Priorität. Die Verknüpfung von Daten unterliegt deshalb strengen Auflagen hinsichtlich Datenschutz und Datensicherheit (vgl. statistisches Mehrjahresprogramm des Bundes 2016-2019: MJP 2016-2019[2]). Auf Bundesebene ist die Datenverknüpfung ein zentraler Baustein der Statistikproduktion beim BFS. Mit Verknüpfungen lassen sich Informationen für Zwecke der Statistik und der Forschung anreichern. Dies erlaubt einerseits neue statistische Analysen und andererseits müssen weniger Personen direkt befragt werden (Quelle: EDI → BFS → Datenverknüpfungen).

2.2 Auf Bundesebene

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der 2a. Abschnitt der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, der am 15. Januar 2014 in Kraft getreten ist (AS **2013** 5399), und die Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) geben dem BFS und den kantonalen Statistikstellen die Möglichkeit, Daten zu statistischen Zwecken miteinander zu verknüpfen. Dabei ist zu erwähnen, dass jegliche Verknüpfung mit Daten des BFS von diesem zuerst bewilligt werden muss.

Die Datenverknüpfung zu statistischen Zwecken richtet sich nach Artikel 14a BStatG. Im Übrigen sieht Artikel 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) ausdrücklich vor, dass die Daten aus dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) zu statistischen Zwecken verknüpft werden können. Die Verknüpfung von Daten setzt voraus, dass dem Datenschutz besondere Beachtung geschenkt wird. Das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und die Verordnung vom 31. August 2022 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11) stellen diesbezüglich eine wichtige Rechtsgrundlage dar.

2.2.2 Zweck der Verknüpfung

Verknüpfungen bilden in der öffentlichen Statistik ein zentrales Instrument für den Übergang von einer erhebungsorientierten zu einer outputorientierten Statistikproduktion.

[1] https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/datenverknuepfungen.html

[2] https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/de/home/evaluationen/kurzevaluation-statistischen-mjp-2016-2019.html

Als Datenverknüpfung gilt die Verbindung und Auswertung von Einzeldaten aus unterschiedlichen Quellen. Einzeldaten beziehen sich auf natürliche und juristische Personen oder andere Beobachtungseinheiten wie Haushalte, Betriebe, Gebäude, Wohnungen usw. Datenquellen können Register oder Verwaltungsdaten, Direkterhebungen (Befragungen), Beobachtungen oder Messungen sein, dies gemäss Artikel 13h der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1); wobei z.B. gleiche Register, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgewertet werden, als unterschiedliche Datenquellen gelten.

Bei einer Datenverknüpfung werden im Sinne von outputorientierten, integrierten Informationssystemen Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt und ausgewertet, um einen neuen Datensatz zu produzieren. Neben der Mehrfachnutzung der Daten hat ein solches System den zusätzlichen Nutzen, dass neue Statistiken auf bereits vorhandenen Daten aufbauen können und zudem vollständiger sind und sich besser für bestimmte wissenschaftliche Forschungszwecke eignen. Damit können die zunehmenden Informationsbedürfnisse der Nutzer aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, Verwaltung oder Forschung besser abgedeckt werden.

Nicht als Verknüpfungen gelten das Verbinden von Daten mit Nomenklaturen oder das Hinzufügen von Geokoordinaten. Diese dienen lediglich der Bezeichnung oder Strukturierung bereits vorhandener Informationen.

2.2.3 Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement)

Das Statistikgesetz, das Datenschutzgesetz, der «Code of Practice» (COP), die Charta der öffentlichen Statistik und die Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung gelten auf Ebene des BFS. Zusätzlich sind für Verknüpfungen weitere Regeln vorgesehen. Sie betreffen insbesondere die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz und die Anonymisierung oder Pseudonymisierung von Einzeldaten.

Neben den gesetzlichen Grundlagen hat das BFS dafür ein Bearbeitungsreglement (Verknüpfungsrichtlinien) erarbeitet, das die massgebenden Grundsätze sowie die organisatorischen und technischen Regeln festlegt.

2.2.4 Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte

Es wird zwischen den folgenden vier Verknüpfungskategorien[3] unterschieden:

> *Systematische Verknüpfungen* für die Statistikproduktion: Sie dienen zur Erstellung amtlicher Statistiken (Input-Verknüpfungen). Die Verknüpfungen, die vorgenommen werden, sind für jede Statistik in einem Steckbrief des BFS ausgewiesen.
> *Längsschnittverknüpfungen*: Bei Längsschnittverknüpfungen werden Variablen derselben Einheiten aus Erhebungen oder administrativen Datenquellen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (z.B. jährliche oder mehrjährige Erhebungen) zusammengefügt, um Informationen über Veränderungen oder Verläufe zu erhalten. Verknüpfungen beziehen sich nur auf Einzeldaten. Zeitreihen von aggregierten Einheiten sind im Kontext der Verknüpfung nicht betroffen (z.B. Preisindizes, Produktions- und Beschäftigungsentwicklung usw.).
> *Verknüpfungen für die Statistikanalyse*: Diese Verknüpfungen erfolgen zur Sicherstellung der rechtlichen Anforderungen und aus Transparenzgründen über dokumentierte Anträge. Dies gilt sowohl für BFS-interne als auch externe Anträge. Diese Verknüpfungen dienen nicht der Produktion, sondern der statistischen Analyse.
> *Spezielle Verknüpfungen*: Dies sind alle übrigen Verknüpfungen, wie etwa «methodisch anspruchsvolle Verknüpfungsvorhaben im Sinne von technischen Machbarkeitstests». Nicht in diese Kategorie fallen Vergleiche mit Einzeldaten aus dem Vorjahr zur Kontrolle der Angaben und zur Qualitätskontrolle.[4]

Das StatA wird hauptsächlich Verknüpfungen der ersten drei Kategorien vornehmen.

[3] Bundesamt für Statistik, Verknüpfungsrichtlinien, 5. März 2020, S. 5 und 9 ff.

[4] *Ibidem* S. 11.

2.2.5 Identifikatoren

Je nach Daten, die verknüpft werden, kommen verschiedene Arten von Identifikatoren zur Anwendung, insbesondere:

> die Versichertennummer (NAVS13) im Sinne von Art 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10);
> die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) im Sinne des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG; SR 431.03) und
> der eidg. Gebäudeidentifikator (EGID) und der eidg. Wohnungsidentifikator (EWID) im Sinne der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR; SR 431.841).

2.3 Auf kantonaler Ebene

Auch wenn der Bund grundsätzlich die oben erwähnte Bundesgesetzgebung für direkt anwendbar hält, verlangt das BFS eine kantonale Gesetzesgrundlage, die das Amt für Statistik als unabhängiges Organ definiert, um Daten des BFS verknüpfen zu können. Dies ist die Bedingung, um zu gewährleisten, dass Artikel 13j Abs. 4 Bst. a. und c der Statistikerhebungsverordnung eingehalten wird (Datenschutz und Unabhängigkeit von Vollzugsorganen). Das kantonalen Aufsichtsorgan für den Datenschutz verlangt eine Gesetzesgrundlage für die Verknüpfung von Daten. Dies ist denn auch der Grund der vorliegenden Gesetzesrevision.

Nach dem Vorbild der Bundesgesetzgebung wird die kantonale Statistik unter Beachtung des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) und der Weisungen über die Informatiksicherheit in der Kantonsverwaltung geführt. Gemäss Artikel 4 DSchG gilt also Folgendes «Das öffentliche Organ darf Personendaten nur dann bearbeiten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder, falls keine solche besteht, wenn die Bestimmungen über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzen». Es ist folglich angezeigt, eine Gesetzesgrundlage aufzustellen, die es dem StatA ermöglicht Datenverknüpfungen vorzunehmen. Ferner beachtet das StatA den Code of Practice und hat die Charta der öffentlichen Statistik unterzeichnet. Somit sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des StatA namentlich an das Statistikgeheimnis gebunden. Im Anschluss an diese Gesetzesrevision ist vorgesehen, die StatEV mit zusätzlichen Regeln über die Datenverknüpfung zu ergänzen. Diese betreffen namentlich die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz von Einzeldaten. Sie orientieren sich an der Vorlage des Bearbeitungsreglements (Verknüpfungsrichtlinien des BFS, Version 1.2 vom 5. März 2020), das die anwendbaren Grundsätze und die organisatorischen und technischen Regeln festlegt, die zu beachten sind.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

—

Art. 17a (neu)

Dieser Artikel gibt Artikel 14a BStatG wieder.

Absatz 1: Das Amt ist als einzige Stelle befugt, Daten aus verschiedenen Quellen für Zwecke der öffentlichen Statistik oder für wissenschaftliche Zwecke zu verknüpfen. Voraussetzung ist allerdings, dass es die Daten anonymisiert. Werden Vergleiche im Zeitverlauf (Längsschnittverknüpfungen) durchgeführt, muss das Amt die betreffenden Daten pseudonymisieren.

Analog zu den Bestimmungen in Artikel 15 BStatG werden die zu statistischen Zwecken aufbewahrten Individualdaten durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen vor Missbrauch geschützt. Die Individualdaten sind insbesondere so zu speichern, dass sie nicht durch Unberechtigte eingesehen, verändert oder vernichtet werden können.

Pseudonymisieren bedeutet, dass alle Angaben, anhand derer ein Datensubjekt einer statistischen Erhebung identifiziert werden könnte (z.B. Name, Adresse, Firmenname, AHV-Nummer), gelöscht und durch ein Pseudonym ersetzt werden, das mit einem kryptografischen Algorithmus (Zufallsidentifikator) erstellt wird. So kann die Entwicklung eines Phänomens im Zeitverlauf verfolgt werden, ohne dass direkte Schlussfolgerungen hinsichtlich der Datensubjekte möglich sind, zu denen die Daten gehören. Die Zuordnungstabellen, die den Zusammenhang zwischen den Identifikatoren und den Pseudonymen enthalten, werden auf einem Server mit gesichertem und eingeschränktem Zugang gespeichert. Dieser ist vom Server getrennt, der für die Datenspeicherung verwendet wird. Dasselbe gilt für den Verschlüsselungs-Code und -Algorithmus sowie die kryptografischen Schlüssel. Das Amt hält also hinsichtlich Anonymisierung und Pseudonymisierung die auf Bundesebene geltenden Regeln und Normen ein.

Absatz 2: Sollte der seltene Fall eintreffen, dass besonders schützenswerte Daten verknüpft werden, oder dass durch die Verknüpfung Persönlichkeitsprofile erstellt werden können, müssen alle verknüpften Daten nach Abschluss der statistischen Arbeiten gelöscht werden, unabhängig davon, ob es sich um Querschnitt- oder Längsschnittverknüpfungen handelt. Diese Regel entspricht Artikel 14a BStatG. Sobald die verknüpften Daten gelöscht sind, werden die Eigentümer der Datenbanken darüber informiert. Als besonders schützenswerte Personendaten gelten Personendaten über religiöse, weltanschauliche, politische, gewerkschaftliche oder kulturelle Ansichten, die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie, Massnahmen der sozialen Hilfe oder verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.

Absatz 3: In der StatEV wird festgelegt, welche Punkte zwingend im Vertrag aufgeführt werden müssen (Art. 17c Abs. 1), der zudem die folgenden Elemente erwähnt: die Personen, die den Antrag stellen (Projektverantwortliche), die Projektbeschreibung, die erforderlichen Daten und die Verknüpfungsverfahren, die Massnahmen, die getroffen werden, um die Datensicherheit zu gewährleisten, und die Pflichten der Vertragsparteien.

Art. 17b (neu)

Absatz 1: Auch wenn es andere Methoden gibt, ist eine optimale Datenverknüpfung nur gestützt auf einmalige Identifikatoren möglich. Dieser Artikel gewährleistet, dass diese für die Datenverknüpfung benötigten Identifikatoren zusammen mit den Daten geliefert werden, sofern sie in den Datensätzen vorhanden sind. In den meisten Fällen handelt es sich um die systematische Verwendung der Identifikatoren, die von den Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Tätigkeit (Registerführung) nach geltendem Recht genutzt werden. Da diese Anforderung nur Daten betrifft, die mit Identifikatoren verwaltet werden, sollte dieser Absatz den Gemeinden und Fachstellen keine zusätzlichen Kosten verursachen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

—

Der Gesetzesentwurf hat keine finanziellen Auswirkungen für den Staat.

5 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

6 Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht

—

Der Gesetzesentwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar und widerspricht auch nicht dem Europarecht.

7 Gesetzes- und Finanzreferendum

—

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Verknüpfung von Daten)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **110.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 14a des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 31. Oktober 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 110.1 (Gesetz über die kantonale Statistik (StatG), vom 07.02.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 17a *(neu)*

Verknüpfung von Daten – Grundsätze

[1] Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Amt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese unverzüglich nach ihrer Verknüpfung anonymisiert oder, falls es für Längsschnittvergleiche erforderlich ist, pseudonymisiert werden.

[2] Werden besonders schützenswerte Daten verknüpft oder lässt die Verknüpfung Rückschlüsse auf wesentliche Aspekte der Persönlichkeit zu, so ist der gesamte Datensatz nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten zu löschen. Die Löschung wird den Eigentümern der Daten mitgeteilt.

[3] Der Staatsrat regelt die Einzelheiten auf dem Verordnungsweg.

Art. 17b *(neu)*

Verknüpfung von Daten – Verwendung der entsprechenden Identifikatoren

[1] Um die Datenverknüpfung zu ermöglichen, müssen die Dienststellen des Staats und der Gemeinden dem Amt die entsprechenden Identifikatoren des Bundes übermitteln, soweit sie diese Identifikatoren gemäss geltendem Gesetz selbst verwenden.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL 2022-DEEF-38

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-027

Présidence : Ingold François

Membres : Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Ghielmini Krayenbühl Paola, Hauswirth Urs, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Riedo Bruno, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tschümperlin Dominic.

Entrée en matière

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

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

Le 28 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT 2022-DEEF-38

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Verknüpfung von Daten)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-027

Präsidium: Ingold François

Mitglieder: Bürgisser Nicolas, Esseiva Catherine, Ghielmini Krayenbühl Paola, Hauswirth Urs, Menétrey Lucie, Michellod Savio, Riedo Bruno, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tschümperlin Dominic.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 28. November 2023

Rapport 2022-DSAS-20

7 novembre 2023

—

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

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

Table des matières

—

1 Introduction 3

2 Remboursement de l’aide matérielle : définitions et distinctions 3

2.1 Remboursement de l’aide obtenue indûment 4

2.2 Remboursement des avances 4

2.3 Remboursement de l’aide perçue légalement 5

3 Enquête auprès des services sociaux régionaux 5

3.1 Méthodologie 6

3.2 Résultats 6

3.2.1 L’aide perçue indûment 6

3.2.2 Les avances 6

3.2.3 L’aide perçue légalement 6

4 Implications de l’obligation de rembourser l’aide matérielle 7

4.1 Recettes encaissées à titre de remboursement 7

4.1.1 L’aide perçue indûment 8

4.1.2 Les avances 8

4.1.3 L’aide perçue légalement 9

4.2 Charges administratives pour la mise en place des remboursements 10

4.2.1 L’aide perçue indûment 10

4.2.2 Les avances 10

4.2.3 L’aide perçue légalement 11

4.2.4 Bilan 11

4.3 Répercussions de l’obligation de remboursement 12

4.3.1 Sorties de l’aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle. 12

4.3.2 Ressources dans les SSR. 13

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

1 Introduction

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

L'objectif est donc d'évaluer l'application de l'obligation de remboursement de l'aide sociale par les services sociaux régionaux (SSR), les conditions auxquelles celle-ci est soumise, la charge administrative que cela représente et combien le remboursement rapporte annuellement. Le rapport doit également clarifier si les exigences ont été réduites durant la crise sanitaire et livrer une estimation du nombre de personnes qui renoncent à l'aide sociale en raison du remboursement, ainsi que les répercussions du non-recours. En outre, lors des débats parlementaires autour du postulat[2], il a été demandé au Conseil d'Etat d'évaluer les conséquences financières directes en cas de non-remboursement. L'expérience d'autres cantons doit permettre d'illustrer les hypothèses.

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

2 Remboursement de l'aide matérielle : définitions et distinctions

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

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

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

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

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

2.1 Remboursement de l'aide obtenue indûment

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

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

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

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

Selon les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après CSIAS)[3], toutes les prestations perçues indûment ou utilisées à des fins non prévues sont remboursables. Aucun canton ne renonce au remboursement de ces prestations d'aide sociale[4].

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

2.2 Remboursement des avances

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

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

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

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

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

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

[4] Cf. normes CSIAS E.1.

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

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

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

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

2.3 Remboursement de l'aide perçue légalement

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

Pour le remboursement des aides perçues légalement, le SASoc se réfère aux normes de la CSIAS et recommande de laisser un montant approprié aux personnes qui, en raison d'une entrée en possession de biens importants, n'ont plus besoin d'aide matérielle. Afin de déterminer l'aide à rembourser, il est recommandé d'établir un budget élargi. Lorsque l'aide a duré plusieurs années, le remboursement est à réclamer au plus tôt un an après la fin de l'aide, ceci afin de consolider l'intégration sociale et économique. Enfin, la durée du remboursement ne devrait pas dépasser quatre ans au total.

3 Enquête auprès des services sociaux régionaux

—

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

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

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

3.1 Méthodologie

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

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

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

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

3.2 Résultats

3.2.1 L'aide perçue indûment

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

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

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

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

3.2.2 Les avances

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

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

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

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

3.2.3 L'aide perçue légalement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—

4.1 Recettes encaissées à titre de remboursement

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

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

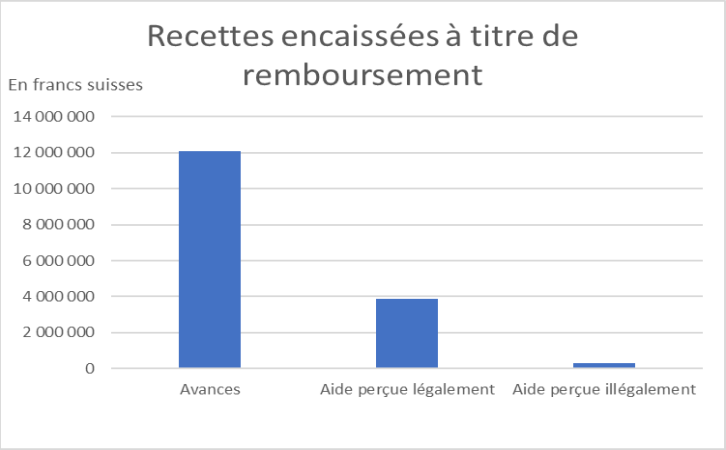


Fig. 1

4.1.1 L'aide perçue indûment

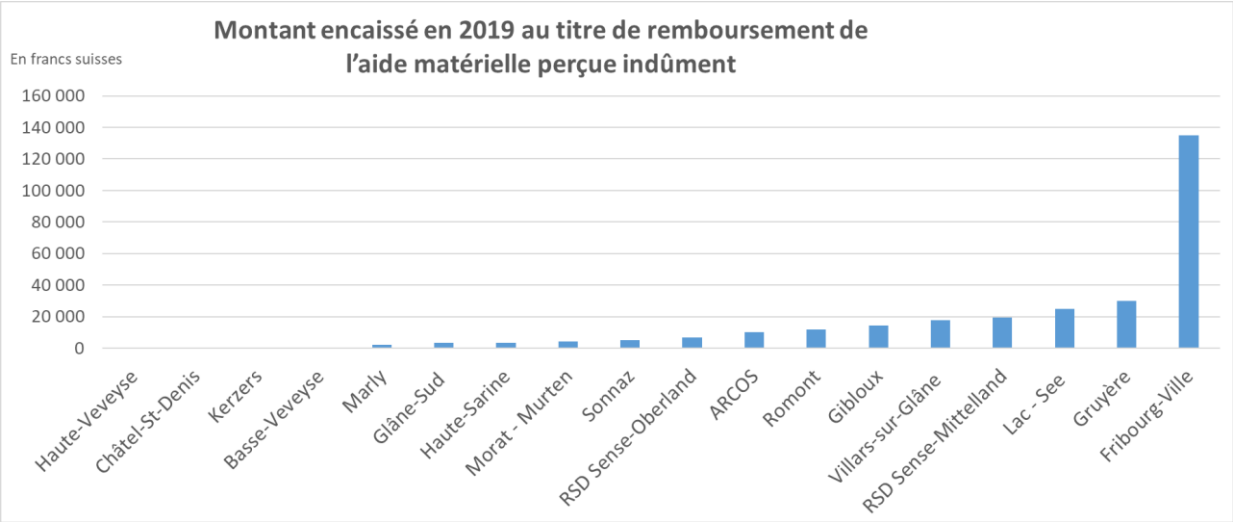


Fig. 2

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

4.1.2 Les avances

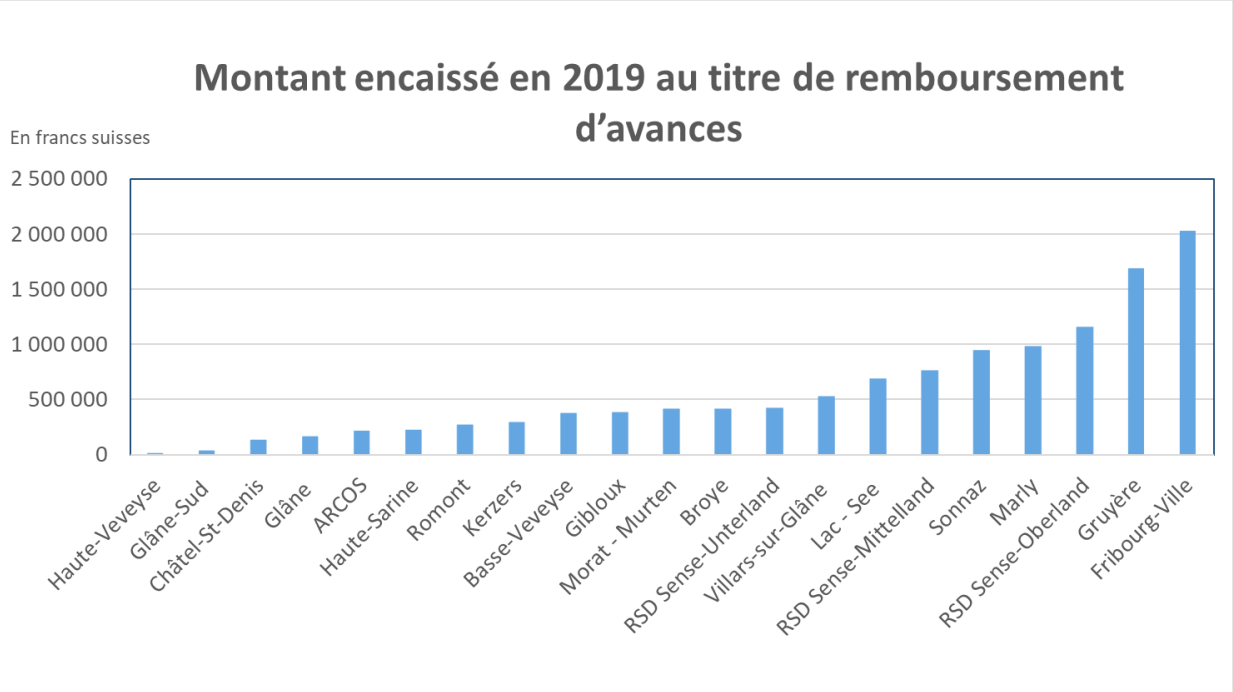


Fig. 3

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

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

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

4.1.3 L'aide perçue légalement

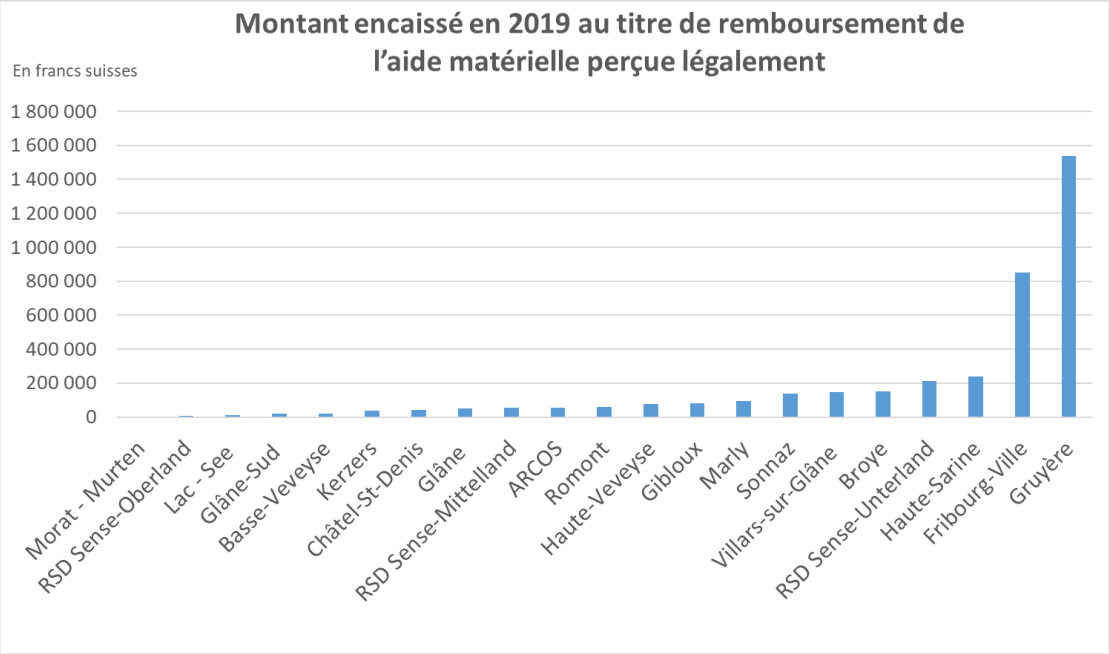


Fig. 4

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Charges administratives pour la mise en place des remboursements

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

4.2.1 L'aide perçue indûment

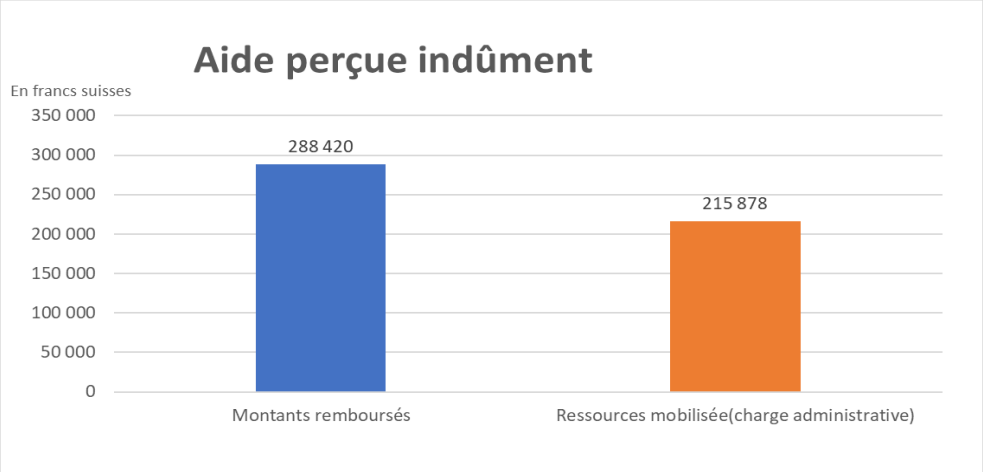


Fig. 5

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

4.2.2 Les avances

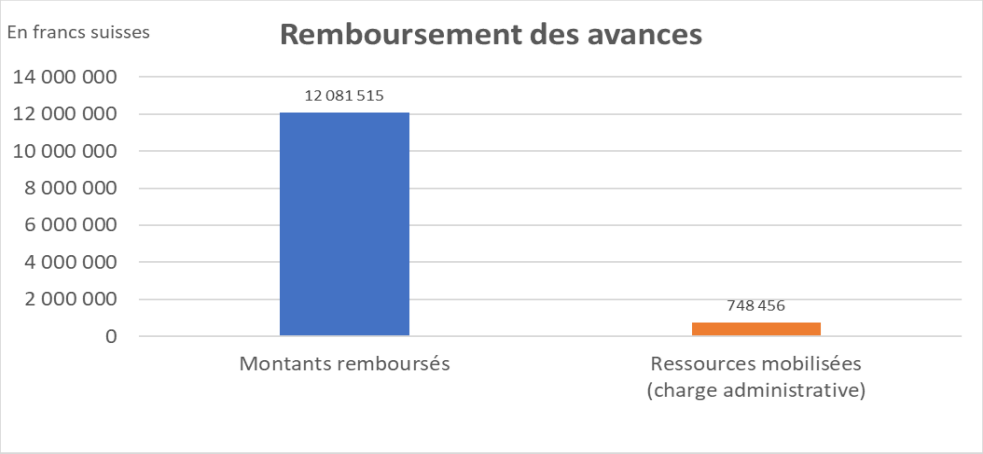


Fig. 6

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

4.2.3 L'aide perçue légalement

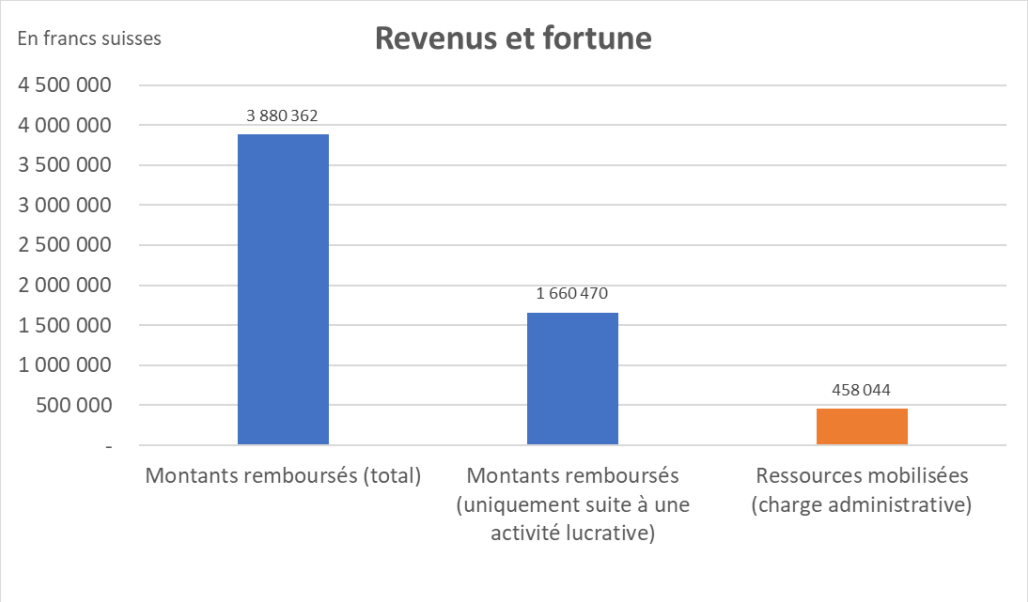


Fig. 7

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

4.2.4 Bilan

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

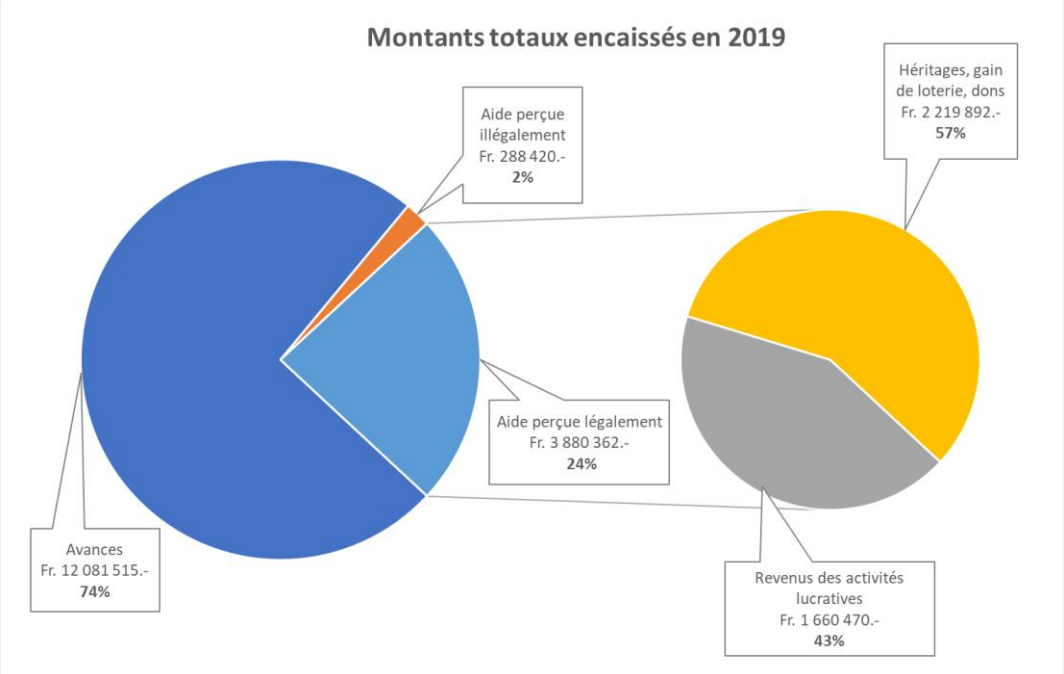


Fig. 8

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

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

4.3 Répercussions de l'obligation de remboursement

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

4.3.1 Sorties de l'aide sociale et réinsertion socioprofessionnelle.

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

Les SSR et les services sociaux spécialisés relèvent les conséquences de l'obligation de rembourser sur l'activité lucrative pour les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale. Les personnes craignent de se retrouver avec moins de ressources après la sortie de l'aide sociale. Cette crainte est fondée et se vérifie dans une étude commandée par le SASoc sur les effets de seuil[9]. En effet, celle-ci démontre des situations dans lesquelles la personne se retrouve moins bien lotie financièrement juste après sa sortie de l'aide sociale. Cela s'explique par les nouvelles charges qui doivent être assumées par la personne à sa sortie, telles que la part des primes LAMal comprise dans les prestations d'aide sociale, que les personnes doivent assumer seules à la sortie de l'aide sociale, ou les impôts qui avaient été suspendus durant la période d'aide sociale. Lorsque à cela s'ajoute le montant du remboursement de l'aide sociale, la personne se retrouve avec un revenu correspondant tout au plus au minimum vital du droit des poursuites, soit un montant proche de celui de l'aide sociale. Finalement, le revenu de la personne qui a pris un emploi et qui est devenue autonome n'est guère plus élevé que celui dont elle disposait en étant à l'aide sociale. Les personnes sont conscientes de ce risque. Elles savent aussi que leur salaire est souvent limité en raison de leur faible qualification et elles hésitent par conséquent à s'engager dans un projet professionnel. Il s'agit d'incitation négative au travail[10]. L'incidence des charges supplémentaires à la sortie de l'aide sociale peut être limitée au moyen du système de franchise sur le revenu[11], qui cas échéant devrait être ajusté.

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

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

[10] Ibid., p. 6

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

4.3.2 Ressources dans les SSR.

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

Les études récentes concluent en effet qu'une augmentation de l'aide personnelle contribue à diminuer le nombre de dossiers et des tâches administratives grâce à une accélération des sorties de l'aide sociale[12]. Ces études montrent qu'une réduction significative du coût moyen par dossier est possible par une augmentation de l'accompagnement social. Cette constatation est à mettre en lien avec les dotations des SSR, tout en relevant que les communes n'ont cessé d'augmenter le personnel de ces services au cours des dernières années.

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

Dans le postulat, il est demandé si le nombre de personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale à cause du remboursement peut être estimé. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de fournir une réponse chiffrée, puisque ces données sont très difficiles à rassembler. Les personnes qui choisissent de ne pas demander l'aide sociale échappent *de facto* aux radars. Toutefois, l'impact de l'obligation de remboursement sur les personnes qui renoncent à solliciter l'aide sociale peut être considéré sur la base de récentes études suisses consacrées au non-recours à l'aide sociale[13] et aux informations récoltées auprès des SSR et du guichet *Fribourg pour tous.*

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

> **Surendettement** : cette peur concerne majoritairement les personnes qui n'ont pas (ou encore peu) contracté de dettes et qui redoutent de basculer dans la dépendance financière.

> **La perte du permis de séjour** : les personnes étrangères craignent que la dette sociale contractée ne joue un rôle défavorable dans le processus pour le renouvellement de leur permis de séjour. En effet, la dépendance à l'aide sociale est un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B) conformément à l'article 62 al.1 let. e de la loi sur les étrangers et l'intégration (RS142.20 ; LEI). Il en va de même pour les détenteurs et détentrices de permis C, soit au-delà de 15 ans de séjour légal et sans interruption en Suisse, en cas de dépendance durable et notable à l'aide sociale (article 63 al. 1 lit. c LEI)[14]. Cette révocation de l'autorisation doit cependant respecter le principe de proportionnalité.

> **La perception stigmatisante de la dette sociale** : le fait de contracter une dette sociale peut être perçu de façon stigmatisante et synonyme de honte par certaines personnes. Celles-ci préféreront s'endetter auprès de leur entourage, voire jusqu'aux poursuites, plutôt que de demander l'aide sociale.

> **La menace sur l'insertion socio-professionnelle** : en étant durablement redevable envers la collectivité, les personnes craignent pour leur emploi. Elles ont peur soit de perdre leur travail, soit de ne pas être embauchées, parce que l'employeur est méfiant.

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

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

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

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

emprunter de l'argent auprès du réseau familial ou amical, mais il s'agit souvent de ressources ponctuelles[15]. Ce constat est également fait par Caritas Fribourg, l'une des institutions chargées de la distribution des aides de première nécessité dans le cadre de l'ordonnance du 3 juin 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté [RSF 821.40.72]. Ensuite, les problèmes de santé s'accumulent. Une étude genevoise fait état d'une fragilité psychologique qui se traduit par des sentiments d'anxiété et de dépression[16]. Elle constate aussi une chronicité des maux[17]. Les personnes laissent tomber toute prévention, renoncent aux soins ou les retardent au maximum et, lorsque c'est nécessaire, se présentent aux urgences dans des situations très problématiques en termes sanitaires. Pour les enfants et les adolescent-e-s, la péjoration des conditions de vie, les difficultés financières et l'isolement social se répercutent sur leur développement et entravent leurs apprentissages[18]. Les conséquences de cet engrenage peuvent être la perte du logement.

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

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

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

4.4 Application durant la crise liée au COVID-19

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

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

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

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

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

[16] Idem, p. 131

[17] Idem, p. 133

[18] Idem, p. 165

5 Le principe de l’obligation de remboursement

—

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

5.1 L’exigence du remboursement

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

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

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

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

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

5.2 L’application dans les autres cantons

La CSIAS réalise tous les deux ans un monitoring de l’application des normes dans les cantons et communes de Suisse. Dans son dernier monitoring, réalisé en 2021 et publié en 2022, il ressort que dix cantons prévoient un remboursement sur les revenus d'une activité lucrative et calculent la créance conformément aux recommandations de la CSIAS. Treize autres cantons ont renoncé au remboursement de l'aide sociale perçue légalement en cas de situation favorable liée à l’exercice d’une activité, dont cinq sur la base de modalité de calcul propre à leur canton. Trois cantons n’ont pas répondu à ce monitoring[19].

[19] CSIAS, Monitoring de l’aide sociale 2021, version actualisée le 26 septembre 2022

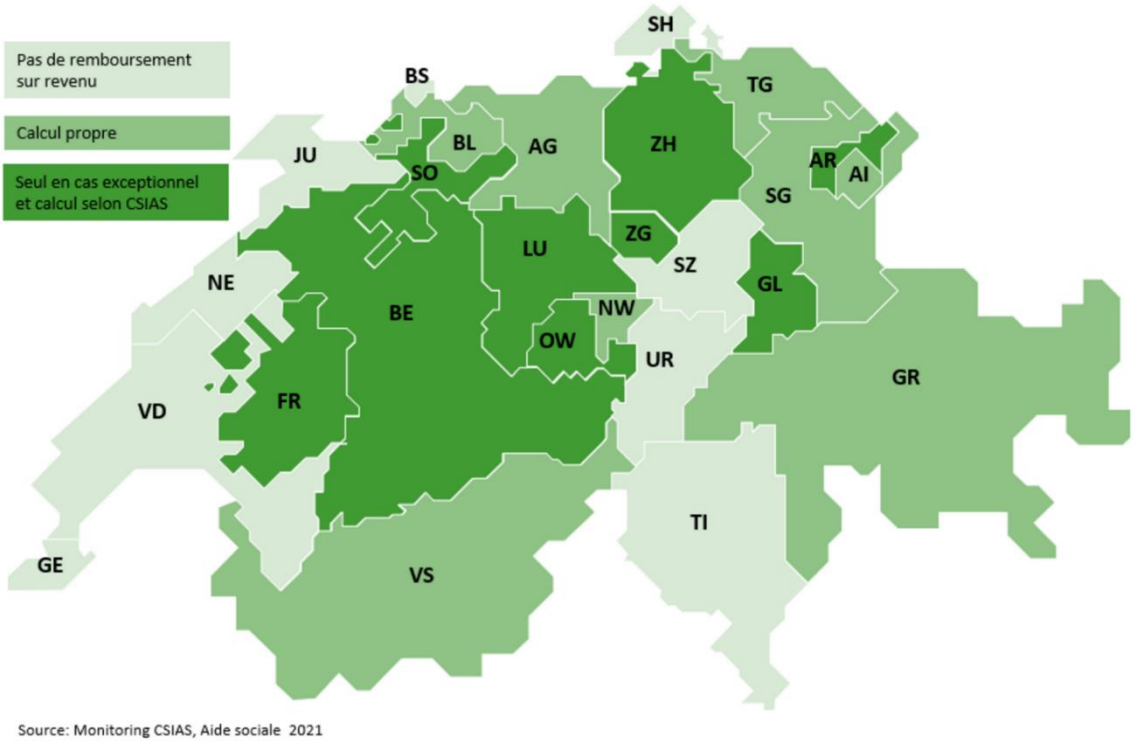


Fig. 9 : Remboursement de l'aide sociale du fait de revenus d'une activité lucrative

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

6 Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

Bericht 2022-DSAS-20

7. November 2023

—

Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?

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

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 3

2 Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede 3

2.1 Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug 4

2.2 Rückerstattung von Vorschüssen 4

2.3 Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug 5

3 Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten 6

3.1 Methodik 6

3.2 Ergebnisse 6

3.2.1 Unrechtmässiger Bezug 6

3.2.2 Vorschüsse 6

3.2.3 Rechtmässiger Bezug 7

4 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe 7

4.1 Einnahmen aus Rückerstattungen 7

4.1.1 Unrechtmässiger Bezug 8

4.1.2 Vorschüsse 9

4.1.3 Rechtmässiger Bezug 9

4.2 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen 10

4.2.1 Unrechtmässiger Bezug 10

4.2.2 Vorschüsse 11

4.2.3 Rechtmässiger Bezug 11

4.2.4 Fazit 12

4.3 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht 13

4.3.1 Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung 13

4.3.2 Ressourcen in den RSD 13

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

1 Einleitung

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

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

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

2 Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede

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

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

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

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

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

2.1 Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug

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

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

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

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

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

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

2.2 Rückerstattung von Vorschüssen

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

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

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

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

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

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

[4] Vgl. Richtlinien der SKOS E.1.

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

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

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

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

2.3 Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug

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

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

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

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

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

3 Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten

—

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

3.1 Methodik

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

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

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

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

3.2 Ergebnisse

3.2.1 Unrechtmässiger Bezug

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

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

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

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

3.2.2 Vorschüsse

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

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

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

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

3.2.3 Rechtmässiger Bezug

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe

—

4.1 Einnahmen aus Rückerstattungen

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

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

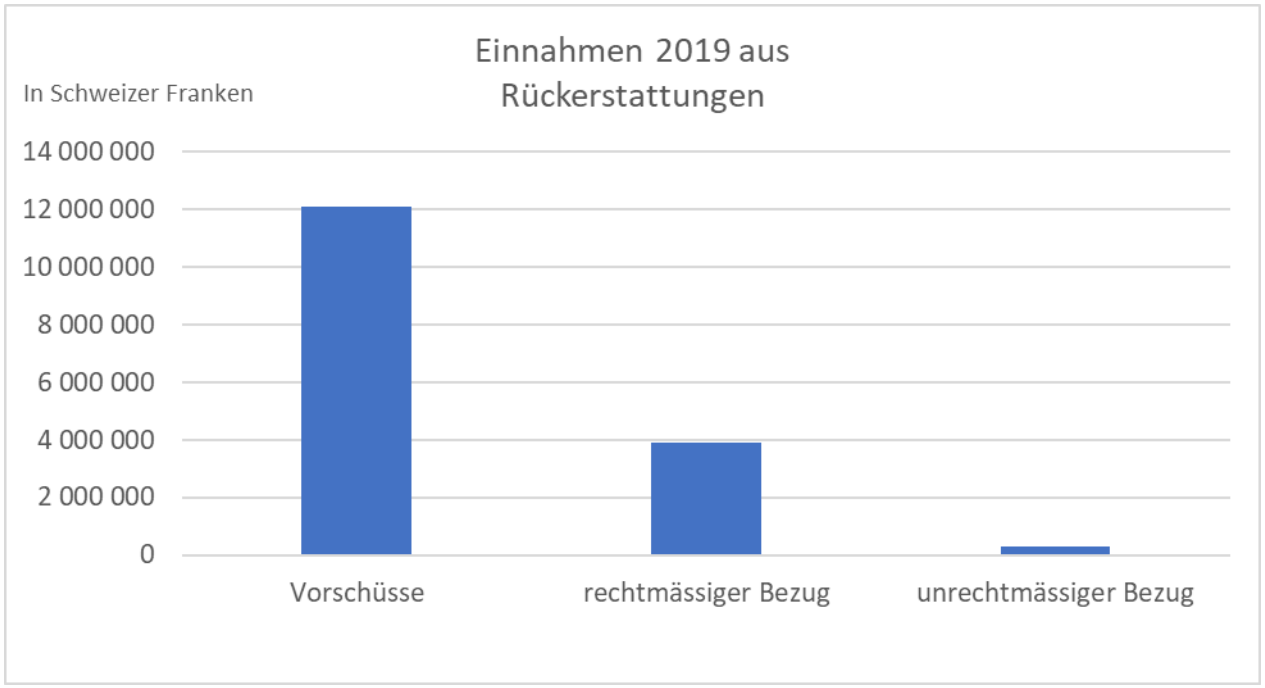


Abb. 1

4.1.1 Unrechtmässiger Bezug

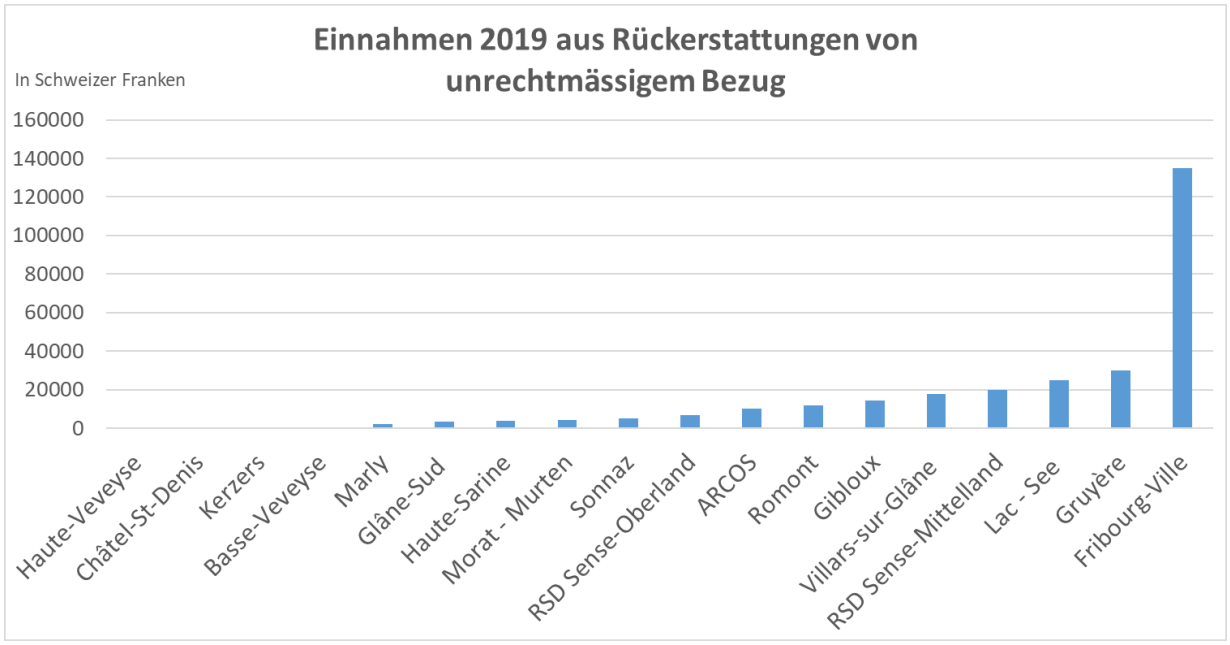


Abb. 2

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

4.1.2 Vorschüsse

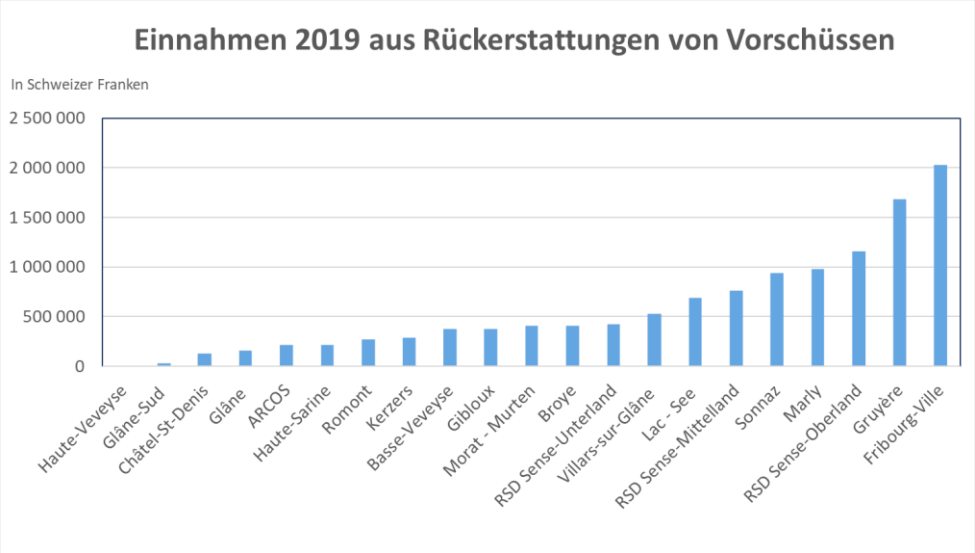


Abb. 3

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

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

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

4.1.3 Rechtmässiger Bezug

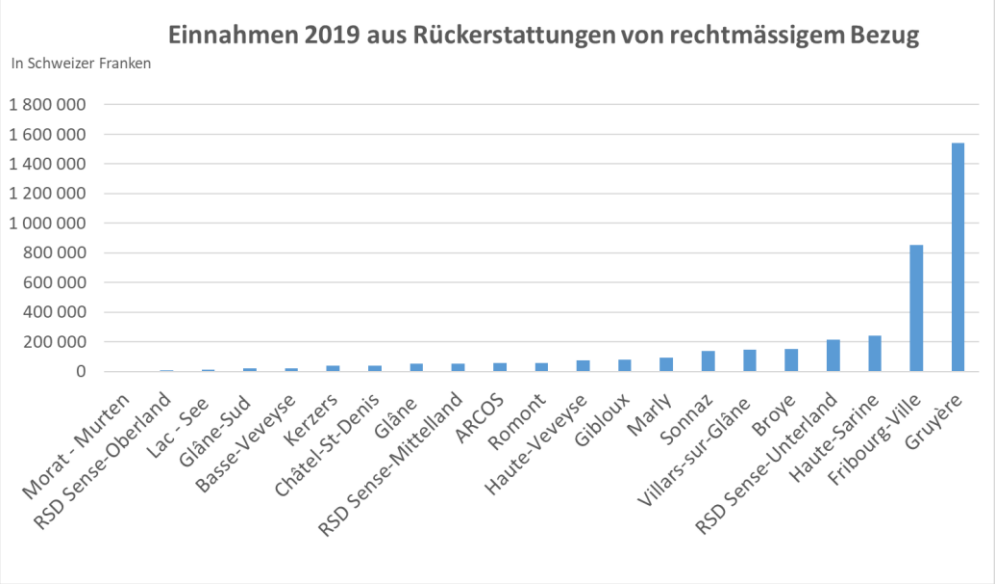


Abb. 4

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen

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

4.2.1 Unrechtmässiger Bezug

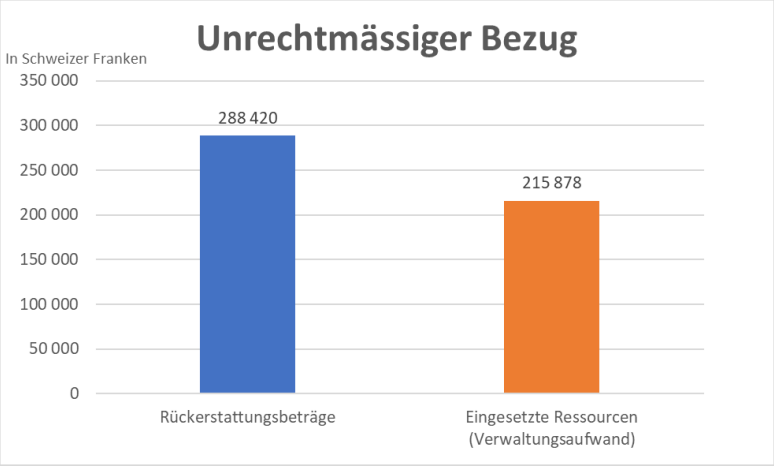


Abb. 5

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

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

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

4.2.2 Vorschüsse

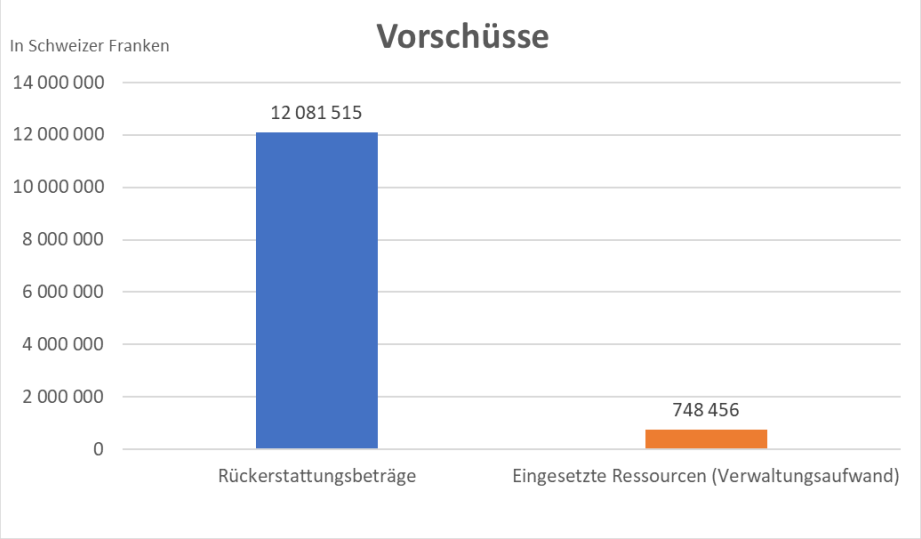


Abb. 6

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

4.2.3 Rechtmässiger Bezug

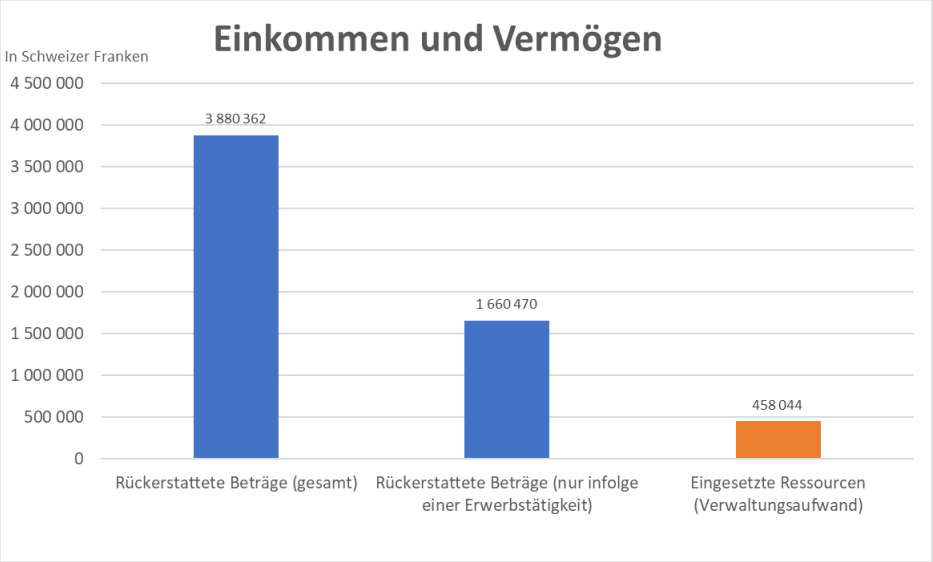


Abb. 7

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

4.2.4 Fazit

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

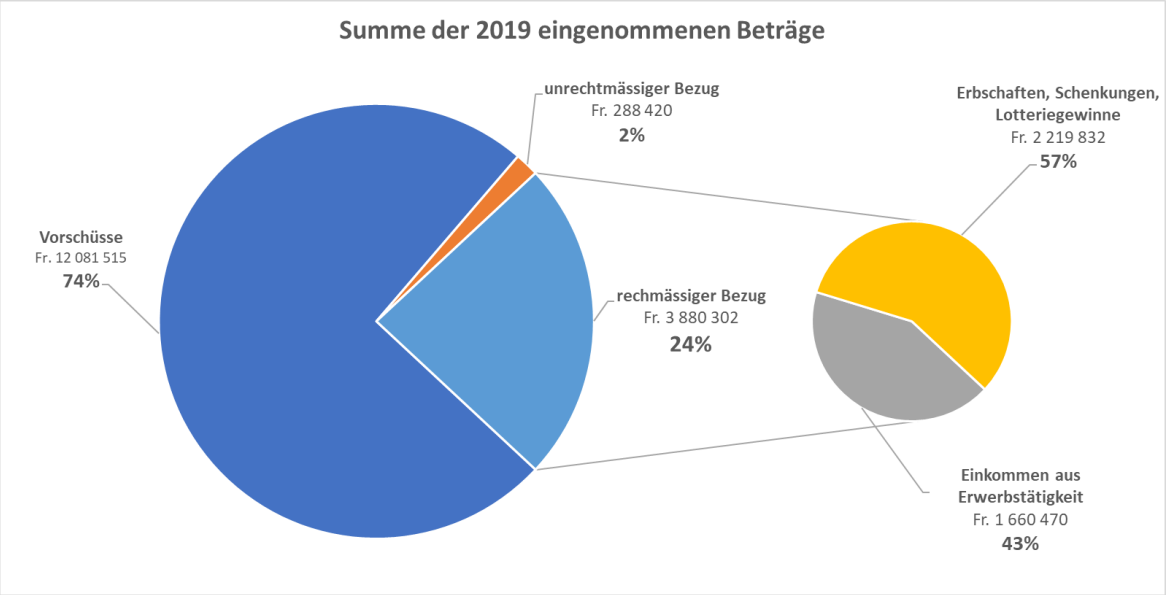


Abb. 8

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

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

4.3 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht

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

4.3.1 Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung

Die Rückerstattungspflicht hemmt die Austritte aus der Sozialhilfe und die sozio-professionelle Wiedereingliederung. Die RSD und die spezialisierten Sozialdienste weisen auf die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen von Personen hin, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Die Personen befürchten, dass sie nach dem Austritt aus der Sozialhilfe weniger Mittel zur Verfügung haben. Diese Befürchtung ist begründet und wird durch eine vom KSA in Auftrag gegebene Studie über Schwelleneffekt[9] bestätigt. Die Studie zeigt Fälle auf, in denen die Person unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe finanziell schlechter gestellt ist. Dies ist auf die neuen Kosten zurückzuführen, die von der Person nach dem Austritt aus der Sozialhilfe zu tragen sind, wie beispielsweise der Anteil der KVG-Prämien, der in den Sozialhilfeleistungen enthalten ist, oder die Steuern, die während des Sozialhilfebezugs ausgesetzt waren. Kommt der zurückzuerstattende Betrag der Sozialhilfe hinzu, so hat die Person ein Einkommen, das höchstens dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum entspricht, also nahe an der Sozialhilfe liegt. Schliesslich ist das Einkommen der Person, die eine Arbeit aufgenommen hat und unabhängig geworden ist, kaum höher als dasjenige, das ihr während des Sozialhilfebezugs zur Verfügung stand. Die Betroffenen sind sich diesem Risikos bewusst; und sie wissen, dass ihr Gehalt aufgrund ihrer geringen Qualifikation oft beschränkt ist, und zögern daher, sich auf ein berufliches Projekt einzulassen. Hierbei handelt es sich um negative Arbeitsanreize[10]. Die Auswirkungen der zusätzlichen Lasten beim Austritt aus der Sozialhilfe können durch das System des Freibetrags auf das Erwerbseinkommen[11] begrenzt werden, das gegebenenfalls angepasst werden sollte.

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

4.3.2 Ressourcen in den RSD

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

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

4.3.3 Rückerstattungspflicht: Faktor für Verzicht auf Sozialhilfe?

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

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

[10] ebd., S. 6

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

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

auf den Sozialhilfeantrag verzichten, gestützt auf die jüngsten schweizerischen Studien über den Nichtbezug von Sozialhilfe[13] sowie der Informationen berücksichtigt werden, die bei den RSD und dem Schalter *Freiburg für alle* gesammelt wurden.

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

> **Überschuldung**: Sie betrifft vor allem Personen, die noch keine (oder nur wenige) Schulden haben, und die befürchten, in die finanzielle Abhängigkeit abzugleiten.

> **Verlust der Aufenthaltsbewilligung**: Ausländische Personen befürchten, dass die eingegangenen Schulden beim Sozialdienst eine ungünstige Rolle im Verfahren zur Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung spielen könnte. Tatsächlich ist die Abhängigkeit von der Sozialhilfe gemäss Artikel 62 Abs. 1 Bst. e des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR142.20; AIG) ein Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung). Dasselbe gilt für Inhaberinnen und Inhaber einer C-Bewilligung, das heisst nach 15 Jahren rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz, wenn sie dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).[14] Ein solcher Widerruf der Bewilligung muss jedoch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.

> **Die stigmatisierende Wahrnehmung der Schulden beim Sozialdienst**: Die Aufnahme von Schulden beim Sozialdienst kann von einigen Menschen als stigmatisierend und beschämend empfunden werden. Sie verschulden sich lieber bei Menschen in ihrem Umfeld oder lassen sich sogar lieber betreiben, als Sozialhilfe zu beantragen.

> **Gefährdung der sozio-professionellen Wiedereingliederung**: Weil die Personen dauerhaft der Allgemeinheit gegenüber verpflichtet sind, fürchten sie um ihren Arbeitsplatz. Sie haben Angst, entweder ihre Arbeitsstelle zu verlieren oder nicht eingestellt zu werden, weil die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber misstrauisch ist.

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

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

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

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

[16] ebd., S. 131

[17] ebd., S. 133

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

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

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

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

4.4 Anwendung während der COVID-19-Krise

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

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

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

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

5 Grundsatz der Rückerstattungspflicht

—

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

[18] ebd., S. 165

5.1 Voraussetzung der Rückerstattung

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

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

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

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

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

5.2 Anwendung in anderen Kantonen

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

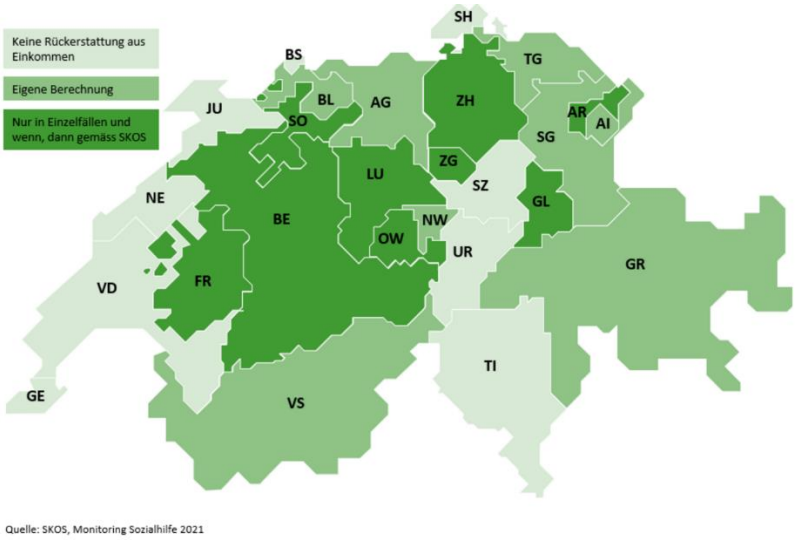


Abb. 9: Rückerstattung der Sozialhilfe aufgrund von Erwerbseinkommen

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

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

6 Schlussbemerkungen

—

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

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

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

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

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

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

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

Rapport 2022-DSJ-193

26 septembre 2023

—

Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le Postulat 2021-GC-117 Kolly Nicolas / Kubski Grégoire.

Table des matières

—

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d'Etat 2

2 Etat des lieux des juges assesseurs 2

2.1 Qui sont les juges assesseurs 2

2.2 Rémunération actuelle des juges assesseurs 3

2.2.1 Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels 3

2.2.2 Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale 3

2.2.3 Frais des juges non professionnels 4

3 Comparaison intercantonale 5

3.1 Tarifs 5

3.1.1 Berne 5

3.1.2 Valais 6

3.1.3 Jura 7

3.1.4 Neuchâtel 7

3.1.5 Vaud 8

3.1.6 Genève 8

3.1.7 Résumé des constatations 9

3.2 Frais 10

4 Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais 11

4.1 Probable évolution des juges assesseurs 11

4.2 Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ 11

4.3 Frais alloués aux juges non professionnels 12

4.4 Impacts de l'augmentation 12

5 Conclusion 12

1 Résumé du postulat et réponse du Conseil d’Etat

Par postulat déposé et développé le 31 août 2021, les députés Nicolas Kolly et Grégoire Kubski demandent un rapport sur la rémunération des juges assesseurs.

Ils constatent en effet que la rémunération de ces juges est modeste et qu’aucune indemnité ne semble prévue pour les frais de déplacement, voire pour la préparation des dossiers. Supputant que le tarif n’a pas évolué depuis plusieurs décennies, les auteurs plaident pour une augmentation de cette rémunération, considérée comme d’autant plus légitime que l’apport des juges assesseurs pour le bon fonctionnement de la justice est, à leur sens, essentiel, car ils amènent un point de vue indispensable aux juges professionnels.

Par réponse du 22 février 2022, le Conseil d’Etat a proposé au Grand Conseil d’accepter le postulat en précisant que l’analyse demandée faisait sens et que le cercle des personnes, de même que les procédures concernées, seraient examinées. Outre le tarif horaire adéquat pour l’exercice de la fonction de juge assesseur et les frais y relatifs, une analyse financière portant sur l’impact de l’augmentation de la rémunération des assesseurs serait également réalisée. Le 24 mars 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat.

2 Etat des lieux des juges assesseurs

2.1 Qui sont les juges assesseurs

Le titre d’assesseur est attribué, dans le canton de Fribourg, aux juges non professionnels qui interviennent pour trancher, de manière collégiale, des litiges qui leur sont soumis dans les instances suivantes : tribunaux d’arrondissement (tribunaux civils et pénaux d’arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud’hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail et en matière d’égalité, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs, Commission de recours de l’Université, Commission de recours en matière d’améliorations foncières, Commission de recours en matière de premier relevé, Commission d’expropriation et Tribunal arbitral en matière d’assurance maladie et d’accident.

Les juges assesseurs regroupent, en premier lieu, des juges non professionnels qui siègent aux côtés des juges professionnels en vue d’apporter leurs compétences spécifiques et/ou leurs expériences de vie. Ils contribuent ainsi à offrir une perspective différente et une expérience pratique au processus judiciaire. Ils sont choisis parmi des citoyens ordinaires, sans formation juridique formelle, afin de garantir une représentation plus large de la société et d’éviter une trop grande concentration de pouvoir entre les mains des seuls juges professionnels. La participation des juges assesseurs est censée renforcer l’impartialité du système judiciaire en impliquant des personnes issues de la société civile dans le processus décisionnel. Leur présence est considérée comme une garantie de transparence et d’impartialité.

Aux côtés de ces premiers juges assesseurs siègent des juges assesseurs, également non professionnels, qui sont nommés en raison de leur expertise ou de leurs connaissances spécifiques dans des domaines particuliers. Leur participation permet d’apporter une expertise supplémentaire à des affaires complexes.

La dénomination de juges assesseurs regroupe dès lors véritablement deux catégories de juges. D’une part, les juges assesseurs « ordinaires » et d’autre part, les juges assesseurs « spécialisés ». Alors que les juges assesseurs « spécialisés » ne peuvent être nommés qu’à la condition qu’ils disposent de compétences spécifiques, par exemple en matière financières, immobilières, médicales, etc., les juges assesseurs « ordinaires » ne doivent pas remplir de conditions spécifiques.

2.2 Rémunération actuelle des juges assesseurs

2.2.1 Juges assesseurs rémunérés sur la base de l'article 79a RJ – juges non professionnels

Le postulat vise en premier lieu les juges assesseurs rémunérés conformément à l'article 79a du règlement sur la justice[1]. Or, cette disposition, comme son titre et son premier alinéa l'indiquent, vise les membres des autorités judiciaires qui sont des membres non permanents et qui sont non professionnels. Selon la loi sur la justice, de tels assesseurs interviennent au sein des tribunaux d'arrondissement (tribunaux civils et pénaux d'arrondissement, tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes), justices de paix, commissions de conciliation en matière de bail, Tribunal pénal économique et Tribunal pénal des mineurs.

Ils perçoivent une indemnité de séance de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée. Le montant de l'indemnité est calculé sur une journée si la séance dure quatre heures et plus, et sur une demi-journée si la séance dure moins de quatre heures mais deux heures ou plus ; il est de 60 francs si la séance dure moins de deux heures. La participation aux séances qui débutent après 17 heures est indemnisée selon les mêmes modalités ; toutefois, même si la séance dure moins de deux heures, elle est indemnisée pour une demi-journée.

Le tarif actuellement pratiqué correspond quasiment à celui de 1977. En effet, l'article 79a RJ, qui réglemente le tarif en question, a été adopté en 2015. Toutefois, il reprend pour l'essentiel les règles prévues par l'arrêté du 5 décembre 1977 fixant les indemnités des membres des autorités judiciaires, et en particulier le tarif de 190 francs par journée et de 125 francs par demi-journée pour les juges non professionnels. Depuis 2015, la rémunération des assesseurs en cas de séances de moins de deux heures est en outre fixée à 60 francs.

Le RJ ne prévoit en revanche pas, de manière générale, d'indemnité pour la préparation des audiences par les assesseur-e-s des autorités judiciaires de première instance. En effet, l'article 79b RJ réserve expressément la rémunération de la préparation des séances aux juges cantonaux suppléants et aux juges arbitres des tribunaux arbitraux des assurances sociales (Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et d'accident). Le tarif horaire pour la préparation des séances et la rédaction de rapports est de 180 francs s'ils exercent une activité indépendante (inscrits comme indépendants auprès de la Caisse de compensation), respectivement de 110 francs s'ils sont salariés.

2.2.2 Juges assesseurs rémunérés selon la législation spéciale

En sus des assesseurs nommés en application de la loi sur la justice, il existe d'autres instances qui recourent également aux services de juges assureurs. Dans de tels cas, leur existence repose sur la législation spéciale, laquelle prévoit également une réglementation spécifique pour les rémunérations. Les assesseurs des autorités suivantes entrent dans cette catégorie :

> La Commission cantonale de conciliation en matière d'égalité entre les sexes dans les rapports de travail rémunère ses assesseurs à hauteur de 120 francs par demi-journée.

> La Commission d'expropriation recourt à des assesseurs dont les indemnités sont fixées par le Conseil d'Etat en application de l'article 149 de la loi sur l'expropriation (LEx) et qui s'élèvent à 100 francs par heure de travail, respectivement à 125 francs par heure pour les membres de condition indépendante appartenant à des professions techniques. Toutefois, lorsqu'un assesseur doit procéder hors séance à des travaux de nature technique ou des expertises, il est rémunéré au tarif usuel de la profession.

> La Commission de recours en matière de premier relevé indemnise ses assesseurs conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat[2].

[1] Règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ).

[2] Ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) et art. 3 al. 2 du règlement sur la mensuration officielle (RSF 214.6.11 ; RMO)

Parmi les législations spéciales qui prévoient le recours à des juges assesseurs, il existe encore une catégorie particulière qui regroupe les juges assesseurs qui sont rémunérés par analogie ou par renvoi à l'article 79a RJ. Cette catégorie concerne les assesseurs suivants :

> Les assesseurs de la Commission de recours en matière d'amélioration foncières[3]

> Les assesseurs de la Commission de recours de l'Université de Fribourg[4]

Dans la mesure où le postulat déposé porte sur la rémunération des juges non professionnels rémunérés conformément à l'article 79a RJ, la présente étude portera uniquement sur les juges non professionnels institués par la loi sur la justice.

2.2.3 Frais des juges non professionnels

Frais de déplacement

L'article 79d RJ prévoit que les assesseurs sont indemnisés pour les déplacements de service aux conditions fixées dans le règlement du personnel de l'Etat[5].

Est considéré comme déplacement de service un déplacement qui a lieu dès qu'un collaborateur ou une collaboratrice exerce temporairement les tâches liées à sa fonction en dehors de son lieu de travail habituel[6]. Les déplacements de service comprennent notamment l'exécution de tâches confiées à l'extérieur, la présence à des réunions professionnelles hors locaux, la participation, sur demande du supérieur, à des congrès, séminaires spécialisés, foires et salons présentant un intérêt pour l'Etat-employeur (représentation du service, entretien réseau de personnes de contact)[6]. Le lieu de travail habituel correspond au lieu d'engagement du collaborateur ou de la collaboratrice[6].

Le temps consacré aux déplacements est rémunéré[7] de la manière suivante : Les déplacements de service sont enregistrés en fonction des heures de travail effectivement accomplies (temps effectif), jusqu'à concurrence d'une durée maximale de 8h24 par jour (plafond). Seules les heures de travail effectuées au lieu de travail habituel, avant ou après le service externe, peuvent être comptabilisées en sus[8].

Il découle de ce qui précède que sont indemnisés les déplacements entre le lieu habituel de travail (siège de l'autorité pour laquelle l'assesseur exerce ses fonctions) et les lieux de séances ainsi que le temps de travail pour ces déplacements. A contrario, les trajets du domicile au lieu de travail habituel n'est pas indemnisé et n'est pas considéré comme temps de travail[9].

Frais de subsistances

Les dispositions du règlement du personnel de l'Etat s'appliquent par analogie aux indemnités de subsistance[10]. Ainsi, lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne peut rentrer à son domicile ou à son lieu de travail habituel pour y prendre son repas, en raison d'un déplacement de service, il ou elle a droit à une indemnité de repas, pour autant que les deux conditions ci-dessous soient remplies :

a) la durée du déplacement de service doit être supérieure à quatre heures ;
b) la durée du déplacement de service doit couvrir entièrement au moins l'une des plages horaires suivantes :
   > de 6 heures à 9 heures ;
   > de 11 h 30 à 14 heures ;
   > de 18 h 30 à 21 heures.

[3] Art. 85a du règlement d'exécution de la loi sur les améliorations foncières (RSF 917.11)
[4] Art. 47b al. 4 de la loi sur l'Université (RSF 431.01 ; LUni)
[5] Règlement du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11 ; RPers).
[6] Art. 3.1, 3.2 et 3.3 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de service
[7] Art. 3 al. 1 let. d du règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat (RSF 122.70.12)
[8] Art.18 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services
[9] Art. 19 des directives du 30 août 2016 relatives aux déplacements de services
[10] Art. 79d al. 1 du règlement sur la justice (RSF 130.11 ; RJ)

L’indemnité de repas est constituée des montants forfaitaires suivants :

> pour le petit déjeuner : 7 fr. 90
> pour un repas principal : 23 francs

En revanche, le pause repas ne compte pas comme temps de travail.

3 Comparaison intercantonale

—

Le tarif applicable aux juges assesseurs diffère fortement d’un canton à l’autre en fonction des instances au sein desquelles ils siègent. Il y a dès lors lieu de définir pour chaque canton qui sont les juges qui entrent dans la définition retenue pour les juges assesseurs, quelle est leur rémunération et dans quelle mesure ils bénéficient ou non du remboursement de frais supplémentaires.

3.1 Tarifs

3.1.1 Berne

Le canton de Berne connaît un système avec des juges à titre principal et des juges à titre accessoire. Les juges à titre principal n’exercent aucune autre activité principale en plus de leur fonction, tandis que les juges à titre accessoire exercent en règle générale leur fonction parallèlement à une autre activité non judiciaire[11].

Certains juges possèdent des connaissances spécifiques dans un domaine concerné par l’objet de la procédure, mais n’ont pas de formation juridique. Ils entrent dans la dénomination de juges spécialisés[11].

Enfin, le canton de Berne recourt également à des juges non professionnels. Ceux-ci ne doivent pas avoir de formation juridique. Ils n’exercent pas d’activité professionnelle dans le domaine juridique[11].

Des juges spécialisés siègent au sein du Tribunal de commerce, du Tribunal de la protection de l’enfant et de l’adulte, du Tribunal des mineurs, de la Commission des recours en matière fiscale, de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, de la Commission d’estimation en matière d’expropriation, de la Commission des améliorations foncières, des Tribunaux régionaux et des Autorités régionales de conciliation[12].

Des juges non professionnels sans formation juridique siègent au sein de Tribunaux régionaux et statuent uniquement en matière pénale et pénale des mineurs ainsi que dans certaines procédures relevant du droit du travail[13].

Les juges à titre accessoires ainsi que les juges spécialisés ont droit à une indemnité équitable pour leur collaboration[14], qui se présentent de la manière suivante[15] :

[11] Art. 20 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)
[12] Art. 45, 67, 69, 74, 76, 78, 81 et 84 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)
[13] Art. 81 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)
[14] Art. 31 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1 ; LOJM)
[15] Décret sur l’indemnisation des juges à titres accessoires (RSB 166.1 ; DinJ)

	Tribunal des mineurs	Commission des recours en matière fiscale	Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière	Commission d'estimation en matière d'expropriation	Commission des améliorations foncières	Autorités régionales de conciliation	Tribunaux régionaux
Indemnité journalière, par jour de séance	261.-						261.-
Rémunération par affaire	50.- à 251.-						50.- à 251.-
Supplément pour rapport ou corapport :	261.- à 1305.-						261.- à 1305.-
Supplément pour l'étude des dossiers, par affaire	50.- à 201.-						50.- à 1004.-

S'agissant des membres des autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte, ils exercent leur activité uniquement à titre principal (à temps complet ou à temps partiel)[16] et disposent d'un contrat de travail. Si une autorité cantonale de protection de l'enfant et de l'adulte juge nécessaire pour son bon fonctionnement, il peut être nommé des membres extraordinaires, pour une durée limitée ou pour une affaire déterminée. S'ils n'entretiennent pas déjà des rapports de travail avec le canton, ils perçoivent une rémunération à convenir par contrat. La rémunération consiste en une contribution aux frais d'infrastructure et en une indemnité calculée selon le temps employé. Le tarif horaire est de 150 francs pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de 100 francs pour toutes les autres personnes[17].

3.1.2 Valais

Le canton du Valais recourt à des assesseurs au sein de la Cour de droit fiscal du Tribunal cantonal. Ces assesseurs doivent posséder des compétences professionnelles spécifiques dans les domaines de la fiscalité, du droit fiscal, de la fiducie ou de la gestion fiduciaire de patrimoine[18]. Il s'agit d'une activité sur appel.

Le Tribunal des mineurs recourt également à des assesseurs[19] qui sont non professionnels.

Les juges assesseurs de ces deux instances sont rémunérés à hauteur de 500 francs par journée et 300 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 70 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 200 francs à 1400 francs est allouée en sus pour la rédaction d'un rapport ou d'un jugement. En outre, les assesseurs perçoivent une indemnité forfaitaire annuelle de 4000 francs[20].

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte peut faire appel, dans des cas particuliers, à un assesseur disposant de connaissances spéciales, notamment en matière d'éducation, de pédagogie, de médecine, de psychologie ou de gestion fiduciaire des biens[21]. La rémunération de ces assesseurs est fixée dans des conventions sectorielles[22].

[16] Art. 9 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316 ; LPEA)

[17] Art. 3 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316.1 ; OPEA)

[18] Art. 14 al. 2 et 27 al. 3 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

[19] Art. 13 de la loi d'organisation judiciaire valaisanne (RSVS 173.1 ; LOJ)

[20] Art. 9 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

[21] Art. 14 de la loi d'application du code civil suisse valaisanne (RSVS 211.1 ; LACC)

[22] Art. 12 de l'ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSVS 211.50 ; OPEA)

La Commission de conciliation pour les litiges relevant de la loi sur l'égalité reçoit toutes les requêtes de conciliation. Elle siège à cinq membres, soit un président ou une présidente et quatre assesseurs dans une représentation triplement paritaire (femmes/hommes, employeurs/employés et public/privé). Ces assesseurs sont rémunérés à hauteur de 350 francs par journée et 200 francs pour une demi-journée. Pour les séances ne dépassant pas trois heures, ils sont rémunérés 50 francs de l'heure. Par ailleurs, une indemnité de 150 francs par jour entier respectivement 100 francs par demi-jour est allouée pour la préparation des dossiers[23].

3.1.3 Jura

Le canton du Jura recourt à des assesseurs au sein de différentes instances. Ils disposent de profils et de statuts différents :

> pour les affaires relevant de la compétence du Tribunal pénal, chaque juge (permanent ou suppléant) peut être appelé à fonctionner comme juge assesseur[24] ;
> les juges du conseil des prud'hommes sont désignés par un président avant chaque audience parmi les assesseurs qui appartiennent à un groupe professionnel dont la moitié représente les employeurs et l'autre moitié les travailleurs[25] ;
> le Tribunal des baux à loyer et à ferme est présidé par un magistrat du Tribunal de première instance et pour le reste siège avec des assesseurs qui représentent les preneurs de logements individuels et locaux commerciaux ou les bailleurs de tels locaux et les fermiers et les bailleurs d'exploitations agricoles[26] ;
> le Tribunal des mineurs siège avec deux assesseurs qui doivent posséder une formation ou une expérience suffisante dans le domaine social ou éducatif[27].

Tous ces assesseurs ont droit aux indemnités suivantes : 240 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; b) 140 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; c) 40 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures. Pour l'étude des dossiers, les assesseurs ont droit à une indemnité de 40 francs par heure de travail[28].

En matière de protection de l'enfant et de l'adulte, des membres non permanents sont nommés. Ils comprennent notamment un médecin généraliste ou un pédiatre, un psychiatre et une personne du domaine financier ou fiduciaire[29]. Les membres non permanents sont rémunérés de la même manière que les juges suppléants des tribunaux du canton soit 400 francs pour une audience d'une journée mais de cinq heures au moins ; 250 francs pour une audience d'une demi-journée mais de trois heures au moins ; 70 francs par heure d'audience lorsque celle-ci est d'une durée inférieure à trois heures et 70 francs par heure de préparation des séances[30].

3.1.4 Neuchâtel

La législation neuchâteloise recourt à la dénomination de juge assesseur seulement pour des personnes siégeant au sein du Tribunal pénal des mineurs[31] et de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte[32]. Le canton de Neuchâtel prévoit une rémunération de 80 francs de l'heure pour les membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte qui disposent de compétences professionnelles en matière psychologique, sociale, pédagogique, comptable ou en matière d'assurances sociales et de 180 francs de l'heure pour les membres de la même autorité qui exercent la

[23] Art. 1 ss de l'arrêté fixant les indemnités dues aux membres du Tribunal du travail et de la Commission cantonale de conciliation pour les litiges relevant de la loi fédérale sur l'égalité (RSVS 822.103)

[24] Art. 8 al. 3 du règlement du Tribunal de première instance (RSJU 182.21)

[25] Art. 11 de la loi instituant le Conseil des prud'hommes (RSJU 182.34)

[26] Art. 7 et 9 de la loi instituant le Tribunal des baux à loyer et à ferme (RSJU 182.35)

[27] Art. 10 de la loi relative à la justice pénale des mineurs (RSJU 182.51 ; LJPM)

[28] Art. 6 et 9 du décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

[29] Art. 6 de la loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.1)

[30] Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

[31] Art. 21 de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161.1 ; OJN)

[32] Art. 90a de la loi d'organisation judiciaire (RSN 161 ; OJN)

profession de médecin ou d'actuaire, et pour les membres qui sont des professionnels de l'immobilier ou de la gestion de fortune[33].

Cela étant, dans les litiges relatifs au droit du bail (bail à loyer ou à ferme d'habitations ou de locaux commerciaux, bail à ferme agricole), la Chambre de conciliation se compose d'un juge, qui la préside, ainsi que d'un représentant des locataires et d'un représentant des bailleurs. Pour les litiges en matière de droit du travail, le Président est également assisté de représentants (un représentant des employeurs et un représentant des employés) et le système est identique en matière d'égalité entre femmes et hommes, avec des représentants propres à ce domaine.

3.1.5 Vaud

Le canton de Vaud recourt à des assesseurs, soit des magistrats judiciaires non professionnels[34] dans les justices de paix, dans les tribunaux de prud'hommes au Tribunal des baux, au Tribunal des mineurs, à la Cour de droit administratif et public et à la Cour des assurances sociales[35]. Ils sont rémunérés comme suit[36] :

Les assesseurs de la Cour des assurances sociales et de la Cour de droit administratif et public reçoivent pour l'étude des dossiers et les audiences une indemnité horaire de	60.-
Les juges assesseurs du Tribunal des baux	
- Pour les audiences : demi-journée	150.-
- Pour les audiences : journée	290.-
- Pour les audiences n'ayant pour objet que la lecture du jugement	44.-
Les juges assesseurs du Tribunal des mineurs reçoivent pour :	
- les travaux nécessaires à la préparation des dossiers	
- l'étude des dossiers	50.-/h
- les mesures d'instruction	22.-/h
- les audiences	
- les visites faites en matière de justice pénale des mineurs	
Les assesseurs de la justice de paix reçoivent :	
- Pour l'étude des dossiers donnant lieu à comparution et huis-clos particuliers (ex. vente d'immeubles, convention de partage)	30.- par affaire
- Pour la séance, appointée à une demi-journée	120.-
- Pour la séance, sur convocation, pour une affaire particulière	40.-
- Pour la recherche et la mise en œuvre d'un tuteur ou curateur, y compris l'inventaire d'entrée par personne désignée	100.-
- Pour le conseil ou l'appui à un tuteur ou curateur : par conseil ou appui	
- Pour le contrôle et l'approbation d'un compte et rapport annuel : par contrôle	20.-
- Pour l'audition d'enfant : par consultation du dossier / par audition	60.-
Les indemnités mentionnées, en cas de recherches difficiles ou de travail supplémentaire effectué, en cas de situation financière complexe, peuvent être doublées par le juge de paix	30.-/ 50.-
Les juges assesseurs des tribunaux de prud'hommes :	
- Pour l'étude des dossiers et l'audience, quel que soit le nombre de causes	150.-

3.1.6 Genève

Les instances genevoises qui connaissent des juges assesseurs (cf. détails dans le tableau des tarifs ci-après) fonctionnent avec un certain nombre de juge titulaire, d'un nombre équivalent de juges suppléants et de juges assesseurs qui peuvent être des spécialistes du domaine dans lequel ils interviennent (médecin, spécialistes de l'éducation, titulaires du brevet d'avocat, bénéficiaires du titre d'expert-réviseur, etc.) ou de représentants de groupement tels que représentants des groupements de locataires, des milieux immobiliers, des partenaires sociaux, etc.

[33] Arrêté fixant l'indemnisation des membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (non publié)

[34] A contrario art. 17 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

[35] Art. 23, 23a et 107 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01 ; LOJV)

[36] Document non publié intitulé indemnités à verser aux magistrats et fonctionnaires judiciaires

Les réglementations relatives aux tarifs des assesseurs sont extrêmement détaillées et peuvent se résumer comme suit :

	Commission et Tribunal des baux et loyers	Tribunal criminel	Tribunal des prud'hommes	Tribunal des mineurs	Tribunal administratif de 1re instance	Cour de justice
Tarif de la 1re heure	190.-	100.-	190.-	200.-	190.-	200.-
Par heure supplémentaire	30.- /h	100.- /h	30.- /h	50.- /h	30.-/h	30.- /h
Etude des dossiers et préparation des débats	150.- forfaitaire	75.-/h	60.-/h (juges assesseurs) 80.-/h (juges conciliateurs-assesseurs)	60.-/h	150.- forfaitaire	60.-/h (si pas chargé de rédiger la décision) 160.-/h (si chargé de rédiger la décision)
Activité de gestion du groupe		500.-/an				

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant est doté de neuf postes de juge titulaire et d'un nombre équivalent de juges suppléants. En outre, des juges assesseurs sont aussi rattachés au Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. Ils sont psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social ou membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients. Les juges assesseurs sont pris en dehors de l'administration[37].

Les indemnités allouées au juges assesseurs du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant sont quant à elles réglementées dans un règlement spécifique et se présentent comme suit[38] :

	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant			
Assesseurs	Psychiatres	Psychologues	Travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social	Membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients
Eude des dossiers Audience Délibération	200.-/h	130.-/h	100.-/h	80.-/h
	En cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. L'indemnisation des heures excédant 20 heures mensuelles ne peut dépasser, pour les juges assesseurs psychiatres, le coût horaire brut maximal de la classe 29 de la loi concernant le traitement du personnel de l'Etat et pour les juges assesseurs psychologues, travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social et les membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients la classe 20 de cette même loi.			

3.1.7 Résumé des constatations

Il ressort de ce qui précède que tous les cantons disposent de juges assesseurs qui œuvrent au sein des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Le canton de Berne offre un statut particulier à ces intervenants dans la mesure où ils bénéficient d'un véritable contrat de travail. De même, le canton de Genève prévoit qu'en cas d'activité régulière, la commission de gestion du pouvoir judiciaire convient, sur demande de la juridiction, d'une activité et d'une rémunération garanties pour tout ou partie des juges assesseurs. Cela étant, dans les autres cantons et sous réserve du canton du Jura, ils bénéficient d'un régime spécifique et d'un tarif qui prend en compte la profession qui est exercée par les assesseurs lorsqu'ils ne siègent pas.

[37] Art. 103 de la loi sur l'organisation judiciaire (RSG E2 05 ; LOJ)

[38] Règlement relatif aux juges assesseurs et aux juges suppléants du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (RSG E 2 05.08 ; RJTPAE)

La majorité des cantons recourent aux prestations de juges assesseurs dans les cours pénales ou au minimum dans les tribunaux pénaux des mineurs. En revanche, tel n'est pas le cas dans les cours civiles puisque de nombreux cantons se restreignent aux services des assesseurs pour les tribunaux des baux et des prud'hommes. Enfin, les assesseurs œuvrent plus rarement au sein des cours administratives.

La préparation des séances est très souvent rémunérée à un tarif horaire similaire à celui des audiences.

Un résumé des tarifs, sans les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, se présente comme suit :

CANTON	Par heure ou pour la 1e heure	Par heures supp.	½ Jour	Jour	Remarques
GENEVE	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
BERNE				261.-	Indemnités supplémentaires prévues
JURA	40.-		140.-	240.-	
VALAIS	70.-		300.-	500.-	Indemnités supplémentaires prévues
VAUD	Tarifs spécifiques en fonction de chaque instance				
NEUCHATEL	80.- à 180.-				
FRIBOURG	60.-*		125.-	190.-	* tarif pour les séances de moins de deux heures

3.2 Frais

La plupart des législations cantonales posent le principe que les frais (déplacements et repas) sont indemnisés par une application par analogie de la législation sur le personnel de l'Etat. Plus précisément, la situation est la suivante :

> Le décret sur l'indemnisation des juges à titre accessoire du canton de Berne prévoit à ses articles 2 et 7 que le remboursement des frais est régi par les dispositions de la législation sur le personnel applicables par analogie et qu'une indemnité journalière complète existe, indépendamment de la durée de la séance du jour concerné, dont le montant comprend l'indemnisation des dépenses éventuelles pour les repas principaux ou les collations. Ainsi les déplacements de services[39] et les repas[40] qui doivent être pris au dehors pour des raisons de service sont indemnisés.

> Dans le canton du Valais, les membres des autorités judiciaires, perçoivent les mêmes indemnités de déplacement que celles allouées au personnel de l'Etat[41], à savoir que les frais afférents au service extérieur d'un employé lui donnent droit à des indemnités de repas[42] et de déplacement[43] (soit une indemnité est versée pour les déplacements de service dès le lieu habituel de travail, ou depuis le domicile civil si celui-ci est plus proche au lieu de destination[44]).

> Les assesseurs du canton du Jura ont droit à l'indemnité kilométrique prévue pour le personnel de l'Etat qui est calculée pour le trajet aller et retour par le chemin le plus court et aux indemnités repas pour tout déplacement de service empêchant l'employé de prendre ses repas[45]. Par ailleurs, le temps nécessaire à ces déplacements est

[39] Art. 109 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

[40] Art. 103 de l'ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1 ; OPers)

[41] Art. 12 de la loi concernant le traitement des autorités judiciaires et des représentants du ministère public (RSVS 173.12)

[42] Art. 4 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

[43] Art. 25 de la loi fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais (RSVS 172.4)

[44] Art. 7 du règlement sur les indemnités de déplacement (RSVS 172.431)

[45] Art. 4 de l'ordonnance concernant le remboursement des dépenses du personnel de l'Etat (RSJU 173.461)

réputé temps d'audience[46]. Les assesseurs des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte sont traités de la même manière[47].

> Dans le canton de Neuchâtel, le règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonction publique[48] est applicable par analogie pour fixer les frais relatifs aux indemnités de subsistance, de logement ou de transport. Ainsi, les repas principaux pris hors du domicile par obligation de service et consécutifs à un déplacement sont indemnisés[49]. Les déplacements pour des raisons de service sont remboursés, alors que les déplacements du lieu de domicile au lieu habituel de travail ne sont pas remboursés[50].
> Les documents non publiés du canton de Vaud tendent vers une non-indemnisation des frais des assesseurs.
> Le canton de Genève ne prévoit pas d'indemnité pour les frais.

Alors que deux cantons ne prévoient pas ou du moins ne semblent pas prévoir de frais pour leurs assesseurs, les autres cantons renvoient à la législation sur le personnel. de l'Etat ou à la législation des titulaires de fonctions publiques.

4 Evolutions des juges assesseurs, de leur rémunération et de l'indemnisation de leur frais

—

4.1 Probable évolution des juges assesseurs

La comparaison intercantonale démontre qu'il fait sens d'allouer aux assesseurs des justices de paix des indemnités différentes des autres autorités. En effet, ces juges, qui sont presque toujours des juges non professionnels en raison du fait qu'ils ne siègent pas régulièrement, décident de manière collégiale et sont toujours recrutés pour des compétences (professionnelles) spécifiques. Or, l'exigence de la possession de telles compétences, qui sont d'ailleurs extrêmement pointues (notamment en matière financières, immobilières ou médicales), justifie qu'un tarif idoine leur soit alloué. Un tarif adéquat favoriserait également un élargissement du champ des personnes intéressées à endosser de telles responsabilités.

Par ailleurs, la question de l'opportunité de maintenir des assesseurs civils mérite des réflexions approfondies. L'expérience du canton de Berne qui, sous réserve de cas particuliers que sont les tribunaux des baux et tribunaux des prud'hommes, ne recourt plus aux assesseurs civils, démontre qu'il s'agit là d'une opportunité d'alléger la lourdeur des procédures judiciaires.

Ces réflexions seront menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire actuellement en cours.

4.2 Augmentation du tarif fixé par l'article 79 RJ

Faisant suite à la demande des auteurs du postulat, il importe de déterminer ce qui constituerait un tarif adéquat.

La détermination adéquate du tarif de l'article 79a RJ doit prendre en considération le fait que, comme mentionné au point 4.1, dans le futur, cette disposition ne s'appliquerait plus aux juges assesseurs spécialisés, les assesseurs ordinaires des Tribunaux civils pouvant être supprimés.

De ce fait, le futur tarif aura pour but de rémunérer exclusivement les juges assesseurs non professionnels qui interviennent, aux côtés des juges professionnels, pour leur apporter leur expérience de vie.

[46] Art. 11 du Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux (RSJU 186.1)

[47] Art. 5 de l'ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (RSJU 213.11)

[48] Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

[49] Art. 1er du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

[50] Art. 3 du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques (RSNE 152.511.2)

La détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judicaire.

L'étude des dossiers devrait également être rémunérée.

4.3 Frais alloués aux juges non professionnels

S'agissant des autres indemnités (déplacements et subsistances) il semble équitable de procéder de la même manière qu'une majorité de canton et de continuer à appliquer par analogie les dispositions du règlement du personnel de l'Etat, comme le prévoit déjà l'article 79d RJ.

4.4 Impacts de l'augmentation

Le tarif actuel moyen des assesseurs est de 28 francs par heure. Le nombre d'heures réalisées (sur la base du tarif moyen) s'élève à 40 688,25 heures. Cela étant, dans la mesure où la détermination du nouveau tarif sera étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judicaire, évaluer à ce stade l'impact financier de la revalorisation du tarif est dénué de sens. Celui-ci sera ainsi définit par le Conseil d'Etat dans le cadre la procédure habituelle d'une révision de tarif.

La rémunération des frais de préparation des séances ne peut malheureusement pas être chiffrée, en l'absence d'informations relatives au nombre d'heures consacrées à la préparation des séances et à l'étude des dossiers.

5 Conclusion

—

L'étude démontre que les juges assesseurs fribourgeois ne sont pas suffisamment rémunérés en comparaison des autres cantons romands. Elle aboutit dès lors à la nécessité d'augmenter les tarifs et les frais alloués aux juges assesseurs.

La question de fixer des tarifs spécifiques pour les juges assesseurs des justices de paix, de même que la nécessité de continuer à conserver des assesseurs dans toutes les instances, en particulier dans les cours civiles, seront examinés dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du pouvoir judiciaire.

En fonction des propositions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'analyse du Pouvoir judiciaire, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport proposera une modification du règlement sur la justice pour adapter le mode de rémunération et le tarif des juges assesseurs.

Le Conseil d'Etat invite ainsi le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Bericht 2022-DSJ-193

26. September 2023

—

Entschädigung der Beisitzenden im Kanton Freiburg

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-117 Kolly Nicolas / Kubski Grégoire.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats 2

2 Ausgangslage 2

2.1 Wer sind die Beisitzerinnen und Beisitzer 2

2.2 Aktuelle Entlöhnung der Beisitzenden 3

2.2.1 Beisitzende, die gestützt auf Artikel 79a JR (nebenberufliche Richter/innen) entschädigt werden 3

2.2.2 Beisitzende, die nach Spezialgesetzgebung entschädigt werden 3

2.2.3 Auslagen der nebenberuflichen Richterinnen und Richter 4

3 Kantonsvergleich 5

3.1 Tarife 5

3.1.1 Bern 5

3.1.2 Wallis 6

3.1.3 Jura 6

3.1.4 Neuenburg 7

3.1.5 Waadt 7

3.1.6 Genf 8

3.1.7 Zusammenfassung 9

3.2 Auslagen 10

4 Entwicklung von Bezahlung und Spesenregelung der Beisitzenden 11

4.1 Voraussichtliche Entwicklung 11

4.2 Erhöhung des Tarifs nach Artikel 79 JR 11

4.3 Spesenvergütung für nebenberufliche Richterinnen und Richter 11

4.4 Auswirkungen der Tariferhöhung 11

5 Fazit 12

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats

Mit einem am 31. August 2021 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen die Grossräte Nicolas Kolly und Grégoire Kubski einen Bericht über die Entschädigung der Beisitzerinnen und Beisitzer.

Die Autoren des Postulats halten fest, dass der Lohn dieser Richterinnen und Richter bescheiden sei und dass es offenbar keinerlei Vergütung für Reisespesen oder für die Fallvorbereitung gebe. Sie vermuten, dass der Tarif seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr angepasst wurde, und plädieren für seine Anhebung. Diese sei umso legitimer, als der Beitrag der Beisitzenden zum ordentlichen Funktionieren der Justiz in ihren Augen beträchtlich sei, da sie den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern eine unverzichtbare Zusatzperspektive vermittelten.

In seiner Antwort vom 22. Februar 2022 empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Annahme und erklärte, dass die gewünschte Analyse sinnvoll sei und sowohl die betroffenen Personen als auch die entsprechenden Verfahren untersuchen werde. Neben einem angemessenen Stundenansatz für die Funktion der Beisitzenden und den damit einhergehenden Kosten sollte auch geprüft werden, welche finanziellen Auswirkungen eine höhere Entschädigung der Beisitzenden hätte. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 24. März 2022 an.

2 Ausgangslage

2.1 Wer sind die Beisitzerinnen und Beisitzer

Als Beisitzer/in werden im Kanton Freiburg nebenberufliche Richterinnen und Richter bezeichnet, die in den folgenden Instanzen in einem Kollegialgericht tätig sind: Bezirksgerichte (Zivil- und Strafgerichte, Mietgerichte und Arbeitsgerichte), Friedensgerichte, Schlichtungskommissionen für Mietsachen und Gleichstellungsfragen, Wirtschaftsstrafgericht und Jugendstrafgericht, Rekurskommission der Universität, Rekurskommission für Bodenverbesserungen, Rekurskommission für die Ersterhebung, Enteignungskommission und Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung.

Beisitzende sind in erster Linie nebenberufliche Richterinnen und Richter, die an der Seite der Berufsrichterinnen und Berufsrichter an Verhandlungen teilnehmen, um ihre besonderen Kompetenzen und/oder ihre Lebenserfahrung einzubringen. So tragen sie mit einer anderen Perspektive und praktischer Erfahrung zum Gerichtsverfahren bei. Für das Amt werden einfache Bürgerinnen und Bürger ohne juristische Ausbildung gewählt, um eine breitere Repräsentation der Gesellschaft zu gewährleisten und eine zu grosse Machtkonzentration bei den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern zu vermeiden. Die Beteiligung von Beisitzenden soll die Unparteilichkeit und Transparenz des Justizsystems stärken, indem Personen aus der Zivilgesellschaft in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Neben diesen ersten Beisitzenden gibt es auch Beisitzerinnen und Beisitzer, die ebenfalls nebenamtlich tätig sind und aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse in bestimmten Bereichen ernannt werden. Sie bringen bei komplexen Fällen zusätzliches Fachwissen ein.

Mit der Bezeichnung Beisitzer/in werden daher zwei Kategorien von Richterinnen und Richtern zusammengefasst: «gewöhnliche» Beisitzende und «spezialisierte» Beisitzende. Während für die Ernennung von «spezialisierten» Beisitzenden besondere Fachkenntnisse (z. B. in Finanzfragen, Immobilienmanagement, Medizin usw.) verlangt werden, müssen «gewöhnliche» Beisitzende keine besonderen Bedingungen erfüllen.

2.2 Aktuelle Entlöhnung der Beisitzenden

2.2.1 Beisitzende, die gestützt auf Artikel 79a JR (nebenberufliche Richter/innen) entschädigt werden

Das Postulat hat in erster Linie jene Beisitzenden im Blick, die gemäss Artikel 79a des Justizreglements[1] entschädigt werden. Wie aus dem Titel und dem ersten Absatz ersichtlich ist, bezieht sich diese Bestimmung jedoch auf nichtständige und nebenberufliche Mitglieder der Gerichtsbehörden. Gemäss Justizgesetz sind diese Beisitzenden in den Bezirksgerichten (Zivil- und Strafgerichte, Mietgerichte und Arbeitsgerichte), Friedensgerichten und Schlichtungskommissionen für Mietsachen sowie im Wirtschaftsstrafgericht und im Jugendstrafgericht tätig.

Sie erhalten 190 Franken je ganztägige und 125 Franken je halbtägige Sitzung. Die Entschädigung für einen ganzen Tag wird ausgerichtet, wenn die Sitzung vier Stunden und mehr dauert, und jene für einen halben Tag, wenn die Sitzung weniger als vier, aber mindestens zwei Stunden dauert. Wenn die Sitzung weniger als zwei Stunden dauert, beträgt sie 60 Franken. Die Teilnahme an Sitzungen, die nach 17 Uhr beginnen, wird auf die gleiche Weise entschädigt; die Sitzungen werden jedoch selbst dann wie eine halbtägige Sitzung entschädigt, wenn sie weniger als zwei Stunden dauern.

Der heute angewandte Tarif entspricht praktisch jenem von 1977. Artikel 79a JR, der den Tarif regelt, wurde 2015 verabschiedet. Er übernahm jedoch im Wesentlichen die Regelungen aus dem Beschluss vom 5. Dezember 1977 betreffend die Festsetzung der Entschädigungen der Mitglieder der Gerichtsbehörden und insbesondere den Tarif von 190 Franken pro Tag und 125 Franken pro Halbtag für nebenberufliche Richterinnen und Richter. Seit 2015 ist die Entschädigung der Beisitzenden für Sitzungen von weniger als zwei Stunden ausserdem auf 60 Franken festgesetzt.

Das JR sieht hingegen für die Beisitzenden der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden generell keine Entschädigung für die Sitzungsvorbereitung vor. Artikel 79b JR behält die Vergütung für die Sitzungsvorbereitung ausdrücklich Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Kantonsgerichts sowie Richterinnen und Richtern der Schiedsgerichte für Sozialversicherungssachen (Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung) vor. Der Stundenansatz für das Vorbereiten von Sitzungen und das Verfassen von Berichten beträgt 180 Franken bei Selbstständigen (bei der Ausgleichskasse als Selbstständigerwerbende gemeldet) bzw. 110 Franken bei Angestellten.

2.2.2 Beisitzende, die nach Spezialgesetzgebung entschädigt werden

Neben den Beisitzenden, die nach dem Justizgesetz ernannt werden, gibt es auch in anderen Instanzen Beisitzende. Ihr Einsatz beruht auf der Spezialgesetzgebung, die auch eine besondere Regelung für ihre Entschädigung vorsieht. Zu dieser Kategorie gehören die Beisitzenden der folgenden Behörden:

> Die Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben entschädigt ihre Beisitzenden mit 120 Franken pro Halbtag.

> Die Enteignungskommission arbeitet mit Beisitzenden, deren Entschädigungen in Anwendung von Artikel 149 des Gesetzes über die Enteignung (EntG) vom Staatsrat festgesetzt werden. Sie erhalten 100 Franken pro Stunde bzw. 125 Franken pro Stunde für selbstständigerwerbende Mitglieder technischer Berufe. Wenn eine Beisitzerin oder ein Beisitzer jedoch ausserhalb der Sitzungen technische Arbeiten ausführen oder Gutachten verfassen muss, wird sie oder er nach dem berufsüblichen Tarif entschädigt.

> Die Rekurskommission für die Ersterhebung entschädigt ihre Beisitzenden gemäss der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates[2].

Bei den Spezialgesetzen, die den Einsatz von Beisitzenden vorsehen, gibt es noch eine besondere Kategorie, in der die Beisitzenden mit Verweis auf Artikel 79a JR oder sinngemäss entschädigt werden. Diese Kategorie betrifft die folgenden Beisitzenden:

[1] Justizreglement (SGF 130.11; JR).

[2] Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) und Artikel 3 Abs. 2 des Reglements über die amtliche Vermessung (SGF 214.6.11; AVR).

> die Beisitzenden der Rekurskommission für Bodenverbesserungen[3];

> die Beisitzenden der Rekurskommission der Universität Freiburg[4].

Da sich das Postulat auf die Entschädigung von nebenberuflichen Richterinnen und Richtern bezieht, die nach Artikel 79a JR entschädigt werden, befasst sich der vorliegende Bericht nur mit den nebenberuflichen Richterinnen und Richtern, die durch das Justizgesetz eingesetzt werden.

2.2.3 Auslagen der nebenberuflichen Richterinnen und Richter

Reisekosten

Artikel 79d JR sieht vor, dass sich die Entschädigung für Dienstreisen der Beisitzenden nach den Bedingungen des Reglements über das Staatspersonal[5] richtet.

Als Dienstreise gilt eine Reise, wenn Mitarbeitende ihre Aufgaben in Zusammenhang mit ihrer Funktion vorübergehend ausserhalb ihres üblichen Arbeitsortes ausüben[6]. Als Dienstreise gelten insbesondere die externe Ausübung der eigenen Aufgaben (auf Anweisung), die Anwesenheit an externen geschäftlichen Sitzungen, die von der vorgesetzten Person verlangte Teilnahme an Tagungen, Fachseminaren und Messen, die für den Arbeitgeber Staat von Interesse sind (Vertretung des Amtes, Pflege des Kontaktpersonennetzes)[6]. Der übliche Arbeitsort entspricht dem Anstellungsort der Mitarbeitenden[6].

Die Reisezeit wird wie folgt vergütet[7]: Die Dienstreisen werden entsprechend der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (effektive Zeit) bis zur Höchstdauer von 8.24 Stunden pro Tag (Obergrenze) angerechnet. Nur die am üblichen Arbeitsort vor oder nach dem Aussendienst geleisteten Arbeitsstunden können zusätzlich erfasst werden[8].

Daraus folgt, dass Reisen vom üblichen Arbeitsort (Sitz der Behörde, für die die/der Beisitzende arbeitet) zum Sitzungsort und die Arbeitszeit entschädigt werden. Die Strecke vom Wohnort zum üblichen Arbeitsort wird nicht entschädigt und gilt nicht als Arbeitszeit[9].

Verpflegungskosten

Die Bestimmungen des Reglements über das Staatspersonal gelten sinngemäss für Verpflegungskosten[10]. Wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter also wegen einer Dienstreise für das Mittagessen nicht an ihren oder seinen Wohnort oder den üblichen Arbeitsort zurückkehren kann, hat sie oder er Anspruch auf eine Verpflegungsentschädigung, sofern die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) die Dienstreise muss mehr als vier Stunden dauern;
b) die Dienstreise muss sich ganz über mindestens eine der folgenden Zeitspannen erstrecken:
    > von 6 Uhr bis 9 Uhr;
    > von 11.30 Uhr bis 14 Uhr;
    > von 18 Uhr bis 21 Uhr.

Die Vergütung der Verpflegungskosten erfolgt durch die folgenden Pauschalbeträge:

> für das Frühstück: 7.90 Franken;
> ür eine Hauptmahlzeit: 23 Franken.

Die Essenspause zählt nicht als Arbeitszeit.

[3] Art. 85a des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Bodenverbesserungen (SGF 917.11).
[4] Art. 47b Abs. 4 des Gesetzes über die Universität (SGF 431.01; UniG).
[5] Reglement über das Staatspersonal (SGF 122.70.11; StPR).
[6] Art. 3.1, 3.2 und 3.3 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.
[7] Art. 3 Abs. 1 Bst. d des Reglements über die Arbeitszeit des Staatspersonals (SGF 122.70.12).
[8] Art. 18 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.
[9] Art. 19 der Richtlinien vom 30. August 2016 über die Dienstreisen.
[10] Art. 79d Abs. 1 des Justizreglements (SGF 130.11; JR).

3 Kantonsvergleich

—

Der Tarif für Beisitzerinnen und Beisitzer unterscheidet sich von Kanton zu Kanton je nach Instanz stark. Deshalb muss für jeden Kanton ermittelt werden, welche Richterinnen und Richter der eingangs festgelegten Definition für die Beisitzenden entsprechen, wie hoch ihre Entschädigung ist und ob ihnen Auslagen vergütet werden.

3.1 Tarife

3.1.1 Bern

Im System des Kantons Bern gibt es hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter. Hauptamtliche Richterinnen und Richter gehen neben ihrem Amt keiner anderen Haupttätigkeit nach, während nebenamtliche Richterinnen und Richter ihr Amt in der Regel neben einer anderen, nicht richterlichen Tätigkeit ausüben[11].

Einige Richterinnen und Richter verfügen über ein den Prozessgegenstand betreffendes Fachwissen, ohne eine juristische Ausbildung zu haben. Sie werden Fachrichterinnen und Fachrichter genannt[11].

Schliesslich setzt auch der Kanton Bern Laienrichterinnen und Laienrichter ein. Diese müssen nicht über eine juristische Ausbildung verfügen. Sie üben berufsmässig keine juristische Tätigkeit aus[11].

Fachrichterinnen und Fachrichter tagen im Handelsgericht, im Kindes- und Erwachsenenschutzgericht, im Jugendgericht, in der Steuerrekurskommission, in der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern, in der Enteignungsschätzungskommission, in der Bodenverbesserungskommission, in den Regionalgerichten und in den regionalen Schlichtungsbehörden[12].

Laienrichterinnen und Laienrichter ohne juristische Ausbildung tagen in den Regionalgerichten und entscheiden nur in Straf- und Jugendstrafsachen und in einigen arbeitsrechtlichen Verfahren[13].

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die Fachrichterinnen und Fachrichter erhalten für ihre Mitwirkung eine angemessene Entschädigung[14], die wie folgt aufgeschlüsselt ist[15]:

	Jugend-gericht	Steuer-rekurs-kommission	Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern	Enteignungs-schätzungs-kommission	Boden-verbesserungs-kommission	Regionale Schlichtungs-behörden	Regional-gerichte
Taggeld pro Sitzungstag	261.-						261.-
Vergütung pro Geschäft	50.– bis 251.–						50.– bis 251.–
Zulage für Referat oder Koreferat	261.– bis 1305.–						261.– bis 1305.–
Zulage für Aktenstudium, pro Geschäft	50.– bis 201.–						50.– bis 1004.–

Die Mitglieder der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden üben ihre Tätigkeit nur hauptberuflich (Volloder Teilzeitpensum) aus[16] und verfügen über einen Arbeitsvertrag. Wenn eine kantonale Kindes- und

[11] Art. 20 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

[12] Art. 45, 67, 69, 74, 76, 78, 81 und 84 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

[13] Art. 81 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

[14] Art. 31 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1; GSOG).

[15] Dekret über die Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (BSG 166.1; EnRD).

[16] Art. 9 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (BSG 213.316; KESG),

Erwachsenenschutzbehörde es für ihren ordnungsgemässen Betrieb als notwendig erachtet, können für eine befristete Zeit oder für ein einzelnes Geschäft ausserordentliche Mitglieder ernannt werden. Wenn diese nicht bereits in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen, wird ihre Entschädigung in einem Vertrag vereinbart. Die Entschädigung besteht aus einem Beitrag an die Infrastrukturkosten und einer Vergütung des geleisteten Zeitaufwands. Der Stundenansatz beträgt bei Selbstständigerwerbenden 150 Franken und bei allen übrigen Personen 100 Franken[17].

3.1.2 Wallis

Der Kanton Wallis zieht in der steuerrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts Beisitzende bei. Diese müssen über besondere berufliche Fähigkeiten in den Bereichen Steuern, Steuerrecht, Treuhandwesen oder treuhänderische Vermögensverwaltung verfügen[18]. Es handelt sich um eine Tätigkeit auf Abruf.

Auch das Jugendgericht setzt nebenberufliche Beisitzende ein[19].

Die Beisitzenden dieser beiden Instanzen erhalten Entschädigungen in der Höhe von 500 Franken pro Tag und 300 Franken pro Halbtag. Für Sitzungen, die weniger als drei Stunden dauern, wird eine Entschädigung von 70 Franken pro Stunde gewährt. Für das Verfassen eines Rapports oder des Urteils wird überdies eine Entschädigung von 200 – 1400 Franken zugesprochen. Darüber hinaus erhalten die Beisitzenden eine jährliche Pauschalentschädigung von 4000 Franken[20].

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann in besonderen Fällen eine Beisitzerin oder einen Beisitzer mit den notwendigen Fachkenntnissen, namentlich in den Bereichen Erziehung, Pädagogik, Medizin, Psychologie oder treuhänderische Vermögensverwaltung[21], beiziehen. Die Entlöhnung der Beisitzenden wird mittels Branchenvereinbarungen geregelt[22].

Die Schlichtungskommission für Streitigkeiten gemäss Bundesgesetz über die Gleichstellung nimmt alle Schlichtungsanträge entgegen. Sie tagt mit fünf Mitgliedern, das heisst mit einem Präsidenten oder einer Präsidentin und vier Beisitzenden in einer dreifach paritätischen Vertretung (Frauen/Männer, Arbeitgeber/Arbeitnehmer und Staat/Privatwirtschaft). Die Beisitzenden werden mit 350 Franken pro Tag und 200 Franken pro Halbtag entschädigt. Für Sitzungen, die weniger als drei Stunden dauern, wird eine Entschädigung von 50 Franken pro Stunde gewährt. Für die Vorbereitung werden sie zusätzlich mit 150 Franken pro Tag bzw. 100 Franken pro Halbtag entschädigt[23].

3.1.3 Jura

Der Kanton Jura zieht in verschiedenen Gremien Beisitzende mit verschiedenen Profilen und Status bei:

> Bei Fällen, die in die Zuständigkeit des Strafgerichts fallen, kann jede/r (ständige oder Ersatz-) Richter/in als Beisitzerin oder Beisitzer fungieren[24].
> Die Richterinnen und Richter des Arbeitsgerichts werden vor jeder Sitzung von einer Präsidentin oder einem Präsidenten aus einer Gruppe hauptamtlicher Beisitzender gewählt, die je zur Hälfte Arbeitgebende und Arbeitnehmende vertreten[25].
> Das Miet- und Pachtgericht tagt unter dem Vorsitz einer Richterin oder eines Richters des erstinstanzlichen Gerichts und ansonsten mit Beisitzenden, welche die Mieter/innen bzw. Vermieter/innen von Einzelwohnungen

[17] Art. 3 der Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (BSG 213.316.1; KESV),

[18] Art. 14 Abs. 2 und 27 Abs. 3 des Walliser Gesetzes über die Rechtspflege (SGS 173.1; RPflG),

[19] Art. 13 des Walliser Gesetzes über die Rechtspflege (SGS 173.1; RPflG),

[20] Art. 9 des Gesetzes betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (SGS 173.12),

[21] Art. 14 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SGS 211.1; EGZGB),

[22] Art. 12 der Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (SGS 211.50; VKES),

[23] Art. 1 des Beschlusses betreffend die Entschädigungen an die Mitglieder des Arbeitsgerichtes und der Kantonalen Schlichtungskommission für Streitigkeiten nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung (SGS 822.103).

[24] Art. 8 Abs. 3 des *Règlement du Tribunal de première instance* (RSJU 182.21).

[25] Art. 11 der *Loi instituant le Conseil des prud'hommes* (RSJU 182.34).

und Geschäftslokalen sowie die Pächter/innen und Verpächter/innen von landwirtschaftlichen Betrieben vertreten[26].

> Das Jugendgericht tagt mit zwei Beisitzenden, die über eine ausreichende Ausbildung oder Erfahrung im Erziehungs- oder Sozialbereich verfügen müssen[27].

All diese Beisitzenden haben Anspruch auf folgende Entschädigungen:

a) 240 Franken pro Tag, wenn die Sitzung mindestens fünf Stunden dauert;
b) 140 Franken pro Halbtag, wenn die Sitzung mindestens drei Stunden dauert;
c) 40 Franken pro Stunde, wenn die Sitzung weniger als drei Stunden dauert.

Für das Aktenstudium haben die Beisitzenden Anspruch auf eine Entschädigung von 40 Franken pro Arbeitsstunde[28].

Im Kindes- und Erwachsenenschutz werden nichtständige Mitglieder ernannt, darunter befinden sich unter anderem eine Allgemeinmedizinerin oder ein Allgemeinmediziner bzw. eine Kinderärztin oder ein Kinderarzt, eine Psychiaterin oder ein Psychiater und eine Person aus dem Finanz- oder Treuhandbereich[29]. Die nichtständigen Mitglieder werden wie die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Kantonsgerichte entschädigt, das heisst: 400 Franken pro Tag, wenn die Sitzung mindestens fünf Stunden dauert; 250 Franken pro Halbtag, wenn die Sitzung mindestens drei Stunden dauert; 70 Franken pro Stunde, wenn die Sitzung weniger als drei Stunden dauert, und 70 Franken pro Stunde für die Vorbereitung[30].

3.1.4 Neuenburg

In der Neuenburger Gesetzgebung wird die Bezeichnung Beisitzende/r nur für Personen verwendet, die an Sitzungen im Jugendstrafgericht[31] und in der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde[32] teilnehmen. Der Kanton Neuenburg sieht für die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die über berufliche Kompetenzen in den Bereichen Psychologie, Soziales, Pädagogik, Buchhaltung oder Sozialversicherungen verfügen, eine Entschädigung von 80 Franken pro Stunde vor. Ärztinnen und Ärzte, Versicherungsmathematikerinnen und Versicherungsmathematiker sowie Mitglieder, die im Immobilienbereich oder in der Vermögensverwaltung tätig sind, erhalten 180 Franken pro Stunde[33].

In mietrechtlichen Streitigkeiten (Miete oder Pacht von Wohnungen oder Geschäftslokalen, landwirtschaftliche Pacht) besteht die Schlichtungsbehörde aus einem Richter oder einer Richterin, der/die den Vorsitz führt, und aus je einer Vertretung von Mieter- und Vermieterschaft. Bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten wird der Präsident oder die Präsidentin ebenfalls von Vertretenden der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden unterstützt. Das gleiche System gilt auch im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann, mit Vertreterinnen und Vertretern für diesen Bereich.

3.1.5 Waadt

Der Kanton Waadt setzt in den folgenden Behörden Beisitzende, das heisst nebenamtliche Richterinnen und Richter[34] ein: in den Friedensgerichten und Arbeitsgerichten, im Mietgericht und im Jugendgericht sowie am Verwaltungsgerichtshof und am Sozialversicherungsgerichtshof[35]. Sie werden wie folgt entschädigt[36]:

---

[26] Art. 7 und 9 der *Loi instituant le Tribunal des baux à loyer et à ferme* (RSJU 182.35).

[27] Art. 10 der *Loi relative à la justice pénale des mineurs* (RSJU 182.51; LJPM).

[28] Art. 6 und 9 des *Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux* (RSJU 186.1).

[29] Art. 6 der *Loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.1).

[30] Art. 5 der *Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.11).

[31] Art. 21 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSN 161.1; OJN),

[32] Art. 90a der *Loi d'organisation judiciaire* (RSN 161.1; OJN).

[33] *Arrêté fixant l'indemnisation des membres de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte* (nicht publiziert).

[34] *A contrario* Art. 17 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSV 173.01 ; LOJV).

[35] Art. 23, 23a und 107 der *Loi d'organisation judiciaire* (RSV 173.01; LOJV).

[36] Unveröffentlichtes Dokument über die Entschädigung von Richterinnen und Richtern sowie Justizbeamtinnen und Justizbeamten.

Die Beisitzenden des Sozialversicherungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs erhalten pro Stunde Aktenstudium und Sitzung eine Entschädigung von:	60.-
Beisitzende des Mietgerichts:	
- für halbtägige Sitzungen	150.-
- für ganztägige Sitzungen	290.-
- für Sitzungen, in denen nur das Urteil verlesen wird	44.-
Beisitzende des Jugendgerichts:	
- Vorbereitung der Akten	
- Aktenstudium	50.–/Std.
- Untersuchungsmassnahmen	22.–/Std.
- Sitzungen	
- jugendstrafrechtliche Besuche	
Beisitzende der Friedensgerichte:	
- für das Aktenstudium, das eine besondere Vorladung und geheime Verhandlung zur Folge hat (z. B. Immobilienverkauf, Erbteilungsvertrag)	30.–/Fall
- für die Sitzung, Halbtag	120.–
- für die Sitzung, auf Vorladung, für besondere Fälle	40.–
- für die Suche und Einsetzung eines Vormunds oder Beistands, inkl. Inventaraufnahme pro bestellte Person	100.–
- für die Beratung oder Unterstützung eines Vormunds oder Beistands: pro Beratung oder Unterstützung	
- für die Prüfung und Genehmigung eines Jahresabschlusses und -berichts: pro Kontrolle	20.–
- für die Kindsanhörung: pro Aktenstudium/Anhörung	60.–
Wenn sich die Suche schwierig gestaltet oder Mehrarbeit geleistet wurde oder bei komplexen finanziellen Verhältnissen kann die Friedensrichterin oder der Friedensrichter die Entschädigungen verdoppeln.	30.–/ 50.–
Beisitzende der Arbeitsgerichte:	
- für Aktenstudium und Sitzung, unabhängig von der Zahl der Fälle	150.–

3.1.6 Genf

Die Genfer Instanzen, die Beisitzende einsetzen (s. Details in der untenstehenden Tariftabelle), arbeiten mit einer bestimmten Anzahl hauptamtlicher Richterinnen und Richter, der gleichen Anzahl Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie Beisitzender, die entweder Sachverständige in ihrem Tätigkeitsbereich sind (Ärztin/Arzt, Erziehungsfachperson, Anwältin/Anwalt, Revisionsexpertin/Revisionsexperte usw.) oder bestimmte Gruppen wie die Mieterschaft, die Immobilienbranche oder die Sozialpartner vertreten.

Der Tarif der Beisitzenden ist sehr ausführlich geregelt und lässt sich wie folgt zusammenfassen:

	Mietkommission und -gericht	Strafgericht	Arbeitsgericht	Jugendgericht	Verwaltungsgericht, 1. Instanz	Gerichtshof
Tarif für die 1. Stunde	190.–	100.–	190.–	200.–	190.–	200.–
Pro zusätzliche Stunde	30.–/Std.	100.–/Std.	30.–/Std.	50.–/Std.	30.–/Std.	30.–/Std.
Aktenstudium und Vorberei-tung der Verhandlungen	150.– pauschal	75.–/Std.	60.–/Std. (Beisitzende) 80.–/Std. (beisitzende Vermittler/innen)	60.–/Std.	150.– pauschal	60.–/Std. (ohne Verf. des Urteils) 160.–/Std. (mit Verf. des Urteils)
Gruppenleitung		500.-/Jahr				

Das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht ist mit neun Stellen für hauptamtliche Richterinnen und Richter und der gleichen Anzahl für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter ausgestattet. Darüber hinaus werden auch Beisitzende beigezogen. Es handelt sich um Psychiaterinnen und Psychiater, Psychologinnen und Psychologen, Sozialarbeitende und andere Fachpersonen aus dem Sozialbereich oder Mitglieder von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit

mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen und Patienten einsetzen. Die Beisitzenden werden ausserhalb der Verwaltung rekrutiert[37].

Die Entschädigungen der Beisitzenden des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts richtet sich nach einem eigenen Reglement und präsentiert sich wie folgt[38]:

	Kindes- und Erwachsenenschutzgericht			
Beisitzende	Psychiater/innen	Psychologinnen/Psychologen	Sozialarbeitende / Fachpersonen aus dem Sozialbereich	Mitglieder von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen und Patienten einsetzen
Aktenstudium / Verhandlung / Beratung	200.–/Std.	130.–/Std.	100.–/Std.	80.–/Std.
	Bei regelmässiger Tätigkeit vereinbart die Justizverwaltungskommission auf Antrag des Gerichts eine garantierte Tätigkeit und Vergütung für alle oder einen Teil der Beisitzenden. Wenn ein/e Psychiater/in in einem Monat mehr als 20 Stunden als Beisitzende/r gearbeitet hat, so dürfen diese zusätzlichen Stunden höchstens mit dem Bruttostundentarif der Gehaltsklasse 29 des Gesetzes über die Besoldung des Staatspersonals entschädigt werden, und bei beisitzenden Psychologinnen/Psychologen, Sozialarbeitenden und anderen Fachpersonen aus dem Sozialbereich oder Mitgliedern von Organisationen, die sich gemäss Statuten seit mehr als fünf Jahren für die Rechte von Patientinnen/Patienten einsetzen, höchstens mit dem Bruttostundentarif der Gehaltsklasse 20.			

3.1.7 Zusammenfassung

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass alle Kantone über beisitzende Richterinnen und Richter verfügen, die in den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden tätig sind. Im Kanton Bern geniessen sie einen besonderen Status, da sie einen Arbeitsvertrag erhalten. Ebenso sieht der Kanton Genf vor, dass die Justizverwaltungskommission auf Antrag des Gerichts bei regelmässiger Tätigkeit eine garantierte Tätigkeit und Vergütung für alle oder einen Teil der Beisitzenden vereinbart. In den übrigen Kantonen – mit Ausnahme des Kantons Jura – gelten für sie jedoch besondere Regelungen und ein Tarif, der den Hauptberuf der Beisitzenden berücksichtigt.

Die meisten Kantone greifen in den Strafgerichten oder zumindest in den Jugendstrafgerichten auf die Unterstützung von Beisitzenden zurück. Bei den Zivilgerichten ist dies jedoch nicht der Fall: In vielen Kantonen ist ihr Einsatz auf die Miet- und Arbeitsgerichte beschränkt. In Verwaltungsgerichten werden Beisitzende seltener eingesetzt.

Für die Vorbereitung der Verhandlungen gilt sehr oft ein ähnlicher Stundensatz wie für die Verhandlungen selbst.

Nachfolgend werden die Tarife ohne Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verglichen:

KANTON	Pro Stunde oder für die 1. Stunde	Pro zusätzliche Stunde	Halbtag	Ganztag	Bemerkungen
GENF	Besondere Tarife je nach Instanz				
BERN				261.–	Zusätzliche Entschädigungen möglich
JURA	40.–		140.–	240.–	
WALLIS	70.–		300.–	500.–	Zusätzliche Entschädigungen möglich
WAADT	Besondere Tarife je nach Instanz				
NEUENBURG	80.– bis 180.–				
FREIBURG	60.–*		125.–	190.–	* Tarif für Verhandlungen von weniger als zwei Stunden

[37] Art. 103 der *Loi sur l'organisation judiciaire* (RSG E2 05; LOJ).

[38] *Règlement relatif aux juges assesseurs et aux juges suppléants du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant* (RSG E 2 05.08 ; RJTPAE).

3.2 Auslagen

In den meisten kantonalen Gesetzen gilt der Grundsatz, dass Reise- und Verpflegungskosten in Anlehnung an die Gesetzgebung über das Staatspersonal entschädigt werden. Im Einzelnen präsentiert sich die Situation wie folgt:

> Das Dekret des Kantons Bern über die Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sieht in den Artikeln 2 und 7 vor, dass sich der Ersatz von Auslagen sinngemäss nach den entsprechenden Vorschriften der Personalgesetzgebung richtet und dass der Anspruch auf ein ganzes Taggeld unabhängig von der Dauer der Sitzung am betreffenden Tag besteht, wobei damit allfällige Auslagen für Hauptmahlzeiten oder Zwischenverpflegungen abgegolten sind. Dienstreisen[39] und Mahlzeiten[40], die aus dienstlichen Gründen auswärts eingenommen werden müssen, werden entschädigt.

> Im Kanton Wallis beziehen die Mitglieder der Gerichtsbehörden dieselben Reiseentschädigungen wie das Personal der kantonalen Verwaltung[41], das heisst, dass Staatsangestellte für die aus ihrer Tätigkeit im Aussendienst erwachsenden Verpflegungs-[42] und Reisekosten[43] (d. h. eine Entschädigung für die Reise vom üblichen Arbeitsort oder – wenn dieser näher liegt – vom Wohnort zum Bestimmungsort[44]) Anspruch auf Entschädigung haben.

> Die Beisitzenden des Kantons Jura haben Anspruch auf die für das Staatspersonal vorgesehene Entschädigung pro Kilometer (berechnet für die Hin- und Rückreise auf dem kürzesten Weg) und auf die Verpflegungsentschädigung für jede Dienstreise, die sie daran hindert, ihre Mahlzeiten wie gewohnt einzunehmen[45]. Ausserdem gilt die für die Hin- und Rückreise benötigte Zeit als Sitzungszeit[46]. Die Beisitzenden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden gleich behandelt[47].

> Im Kanton Neuenburg ist für die Festsetzung der Verpflegungs-, Unterkunfts- und Transportkosten das Reglement über die Entschädigungen für die Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter[48] sinngemäss anwendbar. So werden Hauptmahlzeiten, die aufgrund einer dienstlichen Verpflichtung und Reise nicht am Wohnort eingenommen werden können, vergütet[49]. Die Kosten für Dienstreisen werden erstattet, jene für die Fahrt vom Wohnort zum üblichen Arbeitsort hingegen nicht[50].

> Gemäss unveröffentlichten Dokumenten des Kantons Waadt werden die Auslagen von Beisitzenden tendenziell nicht vergütet.

> Der Kanton Genf sieht keine Spesenentschädigung vor.

Während also zwei Kantone keine Spesenentschädigung für ihre Beisitzenden vorsehen oder zumindest vorzusehen scheinen, verweisen die übrigen Kantone auf die Staatspersonalgesetzgebung oder auf die Gesetzgebung über die Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter.

[39] Art. 109 der Personalverordnung (BSG 153.011.1; PV).

[40] Art. 103 der Personalverordnung (BSG 153.011.1; PV).

[41] Art. 12 des Gesetzes betreffend die Gehälter der Gerichtsbehörden und der Vertreter der Staatsanwaltschaft (SGS 173.12).

[42] Art. 4 des Walliser Spesenreglements (SGS 172.431).

[43] Art. 25 des Gesetzes über die Besoldung der Angestellten des Staates Wallis (SGS 172.4).

[44] Art. 7 des Walliser Spesenreglements (SGS 172.431).

[45] Art. 4 der *Ordonnance concernant le remboursement des dépenses du personnel de l'Etat* (RSJU 173.461).

[46] Art. 11 des *Décret concernant les indemnités journalières et de déplacement dans l'administration de la justice et des tribunaux* (RSJU 186.1).

[47] Art. 5 der *Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte* (RSJU 213.11).

[48] *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

[49] Art. 1 des *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

[50] Art. 3 des *Règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques* (RSNE 152.511.2).

4 Entwicklung von Bezahlung und Spesenregelung der Beisitzenden

—

4.1 Voraussichtliche Entwicklung

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass es sinnvoll ist, den Beisitzenden der Friedensgerichte eine andere Entschädigung zuzusprechen als jenen der übrigen Behörden. Bei diesen Beisitzenden handelt es sich fast immer um nebenamtliche Richterinnen und Richter, da sie nicht regelmässig an Sitzungen teilnehmen. Sie entscheiden in einem Kollegialgericht und werden immer wegen ihrer besonderen (beruflichen) Fähigkeiten eingesetzt. Die Anforderung, dass sie über solche, äusserst fachspezifischen Kompetenzen (namentlich im Finanz- oder Immobilienbereich oder in der Medizin) verfügen müssen, rechtfertigt einen angemessenen Tarif. Ein solcher Tarif würde auch dazu beitragen, dass sich mehr Personen dafür interessieren, eine solche Aufgabe zu übernehmen.

Darüber hinaus sollte gründlich geprüft werden, ob in den Zivilgerichten weiterhin Beisitzende eingesetzt werden sollen. Im Kanton Bern, der abgesehen von Sonderfällen wie den Miet- und Arbeitsgerichten, keine zivilgerichtlichen Beisitzenden mehr beizieht, hat sich gezeigt, dass auf diese Weise die Schwerfälligkeit der Gerichtsverfahren reduziert werden kann.

Diese Überlegungen werden in die laufende Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden einbezogen.

4.2 Erhöhung des Tarifs nach Artikel 79 JR

Dem Antrag der Petitionsurheber entsprechend gilt es zu ermitteln, welcher Tarif angemessen wäre.

Um den Tarif von Artikel 79a JR angemessen festzulegen, muss – wie unter Punkt 4.1 erwähnt – berücksichtigt werden, dass diese Bestimmung in Zukunft für spezialisierte Beisitzende nicht mehr gelten wird, da die «gewöhnlichen» Beisitzenden der Zivilgerichte möglicherweise abgeschafft werden.

Der zukünftige Tarif würde also ausschliesslich auf nebenberufliche Beisitzende angewandt, die Berufsrichterinnen und Berufsrichter mit ihrer Lebenserfahrung unterstützen.

Die Festlegung des neuen Tarifs wird im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft.

Das Aktenstudium sollte ebenfalls entschädigt werden.

4.3 Spesenvergütung für nebenberufliche Richterinnen und Richter

Für die anderen Auslagen (Reise- und Verpflegungskosten) wird wie bei der Mehrheit der Kantone vorgeschlagen, weiterhin die Bestimmungen des Reglements über das Staatspersonal sinngemäss anzuwenden, wie es Artikel 79d JR vorsieht.

4.4 Auswirkungen der Tariferhöhung

Derzeit liegt der Tarif der Beisitzenden bei durchschnittlich 28 Franken pro Stunde. Die Zahl der geleisteten Stunden belief sich auf 40 688,25 (berechnet auf der Grundlage des Durchschnittstarifs). Da die Festlegung des neuen Tarifs im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft wird, ist es sinnlos, die finanziellen Auswirkungen der Tariferhöhung in diesem Stadium zu bewerten. Die finanziellen Auswirkungen werden daher vom Staatsrat im Rahmen des üblichen Verfahrens einer Tarifrevision festgelegt.

Die Kosten für die Entschädigung der Sitzungsvorbereitung und des Aktenstudiums können leider nicht beziffert werden, da keine Informationen über die dafür aufgewendeten Stunden vorliegen.

5 Fazit

—

Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Entschädigung der Freiburger Beisitzenden im Vergleich zu den anderen Westschweizer Kantonen zu tief ist. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Tarife und die Spesenvergütung, die den Beisitzenden gewährt werden, zu erhöhen.

Die Frage, ob für die Beisitzenden der Friedensgerichte besondere Tarife festgelegt und weiterhin in allen Instanzen und insbesondere in den Zivilgerichtshöfen Beisitzende eingesetzt werden sollen, wird im Rahmen der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden geprüft.

Gestützt auf die Vorschläge, die bei der Umsetzung der Analyse der Gerichtsbehörden gemacht werden, wird die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion eine Änderung des Justizreglements in die Vernehmlassung geben, um die Art der Vergütung und den Tarif der Beisitzenden anzupassen.

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

Rapport 2023-CE-157

14 novembre 2023

—

Elections 2023 - Election complémentaire à la Préfecture de la Glâne

En application de l'article 60 al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP), nous avons l'honneur de vous transmettre les dossiers et les procès-verbaux du scrutin relatif à l'élection complémentaire du préfet de la Glâne du 22 octobre 2023.

Les opérations préliminaires prévues par la LEDP et par son règlement du 10 juillet 2001 se sont déroulées normalement. La Chancellerie d'Etat, la préfecture et les communes ont procédé selon la législation en vigueur.

1 Préfet

—

1.1 Le résultat de l'élection complémentaire du préfet de la Glâne du 22 octobre 2023 a fait l'objet de l'arrêté du 25 octobre 2023, publié dans la *Feuille officielle* N° 43 du 27 octobre 2023.

1.2 Les quatre candidats ont obtenu les résultats suivants lors du premier tour de l'élection complémentaire du préfet de la Glâne (majorité absolue 3 934) :

Bard Valentin	4 211 suffrages
Devaud Sarah	2 037 suffrages
Roulin Daphné	1 180 suffrages
Bieler Lukas	439 suffrages

1.3 Lors de ce scrutin, Monsieur Valentin Bard a obtenu la majorité absolue et a été élu à la fonction de préfet de la Glâne.

1.4 Les recours contre la validité de cette élection devaient être adressés, par écrit, au Tribunal cantonal, dans le délai de dix jours dès la publication des résultats dans la Feuille officielle, soit jusqu'au lundi 6 novembre 2023. Aucun recours n'a été déposé.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite la Commission spéciale de validation à proposer au Grand Conseil de valider cette élection.

Botschaft 2023-CE-157

14. November 2023

—

Wahlen 2023 - Ergänzungswahl für das Oberamt des Glanebezirks

In Anwendung von Artikel 60 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) übermitteln wir Ihnen die Akten und die Protokolle des Urnengangs für die Ergänzungswahl der Oberamtsperson im Glanebezirk vom 22. Oktober 2023.

Die Vorbereitungshandlungen gemäss PRG und dem dazugehörigen Ausführungsreglement vom 10. Juli 2001 sind normal verlaufen. Die Staatskanzlei, das Oberamt und die Gemeinden sind nach der geltenden Gesetzgebung vorgegangen.

1 Oberamtsperson

—

1.1 Das Ergebnis der Ergänzungswahl der Oberamtsperson im Glanebezirk vom 22. Oktober 2023 wurde in einem Beschluss vom 25: Oktober 2023, der im Amtsblatt Nr. 43 vom 27. Oktober 2023 veröffentlicht wurde, festgehalten.

1.2 Die 4 Kandidatinnen und Kandidaten erzielten beim ersten Wahlgang der Ergänzungswahl der Oberamtsperson des Glanebezirks folgende Ergebnisse (absolutes Mehr 3 934):

Bard Valentin	4 211 Stimmen
Devaud Sarah	2 037 Stimmen
Roulin Daphné	1 180 Stimmen
Bieler Lukas	439 Stimmen

1.3 Bei dieser Wahl erzielte Valentin Bard das absolute Mehr und wurde zum Oberamtmann des Glanebezirks gewählt.

1.4 Beschwerden gegen die Gültigkeit dieser Wahl mussten innert 10 Tagen nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, d. h. bis Montag, 6. November 2023, schriftlich beim Kantonsgericht eingereicht werden. Es wurde keine Beschwerde eingereicht.

Der Staatsrat lädt die besondere Validierungskommission ein, dem Grossen Rat zu beantragen, diese Wahlen zu validieren.

Rapport 2023-DEEF-34

31 octobre 2023

—

Parcs photovoltaïques dans les Préalpes

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2022-GC-126 Christian Clément / Hubert Dafflon - Parcs photovoltaïques dans les Préalpes.

Table des matières

—

1 Introduction 2

2 Analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque 2

3 Position du Conseil d'Etat 3

4 Conclusion 3

1 Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions de droit matériel relatives au droit de la construction hors de la zone à bâtir relèvent exclusivement de compétences fédérales et non cantonales. En ce qui concerne les installations solaires, l'article 18a al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT : RS 700) en vigueur délimite de façon complète le champ d'application – direct – du droit fédéral et la marge de manœuvre dont dispose le législateur cantonal en la matière.

Le Conseil d'Etat rappelle également un principe ancré dans le plan directeur cantonal : « Mettre en place les panneaux solaires dans l'environnement bâti moyennant une bonne intégration des installations et la prise en compte adéquate des sites et bâtiments protégés ». En outre, sur la base du plan sectoriel de l'énergie élaboré en 2017 par le Service de l'énergie, il relève que l'équipement d'installations solaires sur les bâtiments existants et à construire, ainsi que sur les infrastructures existantes permettrait à lui seul d'atteindre les objectifs de politique énergétique.

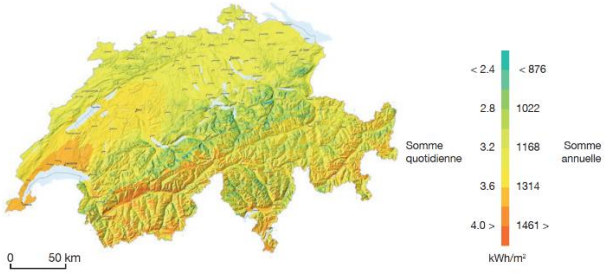
2 Analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque

Une nouvelle analyse du potentiel de développement du solaire photovoltaïque (solaire PV) réalisée par le bureau NET Nowak Energie & Technologie SA (janvier 2023) pour le canton fait ressortir un potentiel bien supérieur à 2'000 GWh disponible sur les bâtiments, les infrastructures et les surfaces au sol en zones à bâtir non valorisées. Des analyses complémentaires sont d'ailleurs en cours au sein des services concernés de l'Etat afin de définir plus précisément les surfaces au sol exploitables et prioritaires dans ce contexte.

Sur la base de l'étude susmentionnée, le Conseil d'Etat a finalement adopté, fin août 2023, la stratégie solaire PV qu'il entend mettre en œuvre dans les années à venir[1]. Elle fait notamment ressortir les différents champs d'application où le solaire PV pourrait être développé, redéfinit les objectifs du canton dans ce domaine, et liste une série de mesures à mettre en œuvre dans les années à venir afin de pouvoir les concrétiser.

S'agissant spécifiquement du solaire dans les Préalpes, objet du postulat, les points suivants doivent être relevés :

a) La consommation d'électricité dans le canton se situe actuellement à environ 1'800 GWh par an, et est déjà actuellement couverte pour près d'un tiers par des ressources indigènes et renouvelables ;
b) Les besoins futurs en électricité sur l'ensemble de l'année pourraient atteindre sensiblement plus de 2 100 GWh d'ici 2050, selon les projections en lien avec la stratégie énergétique 2050 de la Confédération ;
c) La production solaire PV dans le canton peut être essentiellement réalisée durant le semestre d'été (entre 70 et 75%). Par ailleurs, comme démontré sur la carte ci-après, le rayonnement solaire dans nos Préalpes n'est pas comparable à celui des Alpes, et en particulier en Valais dans les Grisons.



[1] https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-09/strategie-photovoltaique-etat-de-fribourg.pdf

d) La stratégie solaire PV du canton a comme objectif une production totale de 600 GWh en 2035 au moyen de cette ressource, et 1'300 GWh en 2050, permettant ainsi, en complément des capacités de production existantes et à encore déployer, une sécurité d'approvisionnement en électricité durant le semestre d'été et un apport non négligeable pour le semestre d'hiver ;
e) Le mix électrique du canton pour le semestre d'hiver devra toutefois impérativement encore composer avec d'autres sources de production d'électricité pour une quantité d'énergie estimée finalement entre 500 et 600 GWh, disponible d'ici 2035;
f) Le rendement économique des installations projetées dans les Alpes n'est à ce jour pas encore assuré, malgré une participation importante de la Confédération pouvant atteindre jusqu'à 60% des investissements ; le raccordement au réseau de transport et son éventuel renforcement relatif aux puissances injectées en sont les raisons principales.

3 Position du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, il est évident que le développement des ressources énergétiques doit être concentré dans les champs d'application les plus favorables et minimiser autant que possible les impacts sur le territoire. C'est pourquoi, dans sa stratégie, il entend prioriser l'implantation du solaire PV sur les bâtiments et les infrastructures existantes (priorité 1), ainsi qu'au sol, en zone à bâtir, sur certaines surfaces qui s'y prêteraient particulièrement (priorité 2). En combinant déjà ces champs d'application, l'objectif de produire 1.3 TWh d'électricité solaire d'ici 2050 est tout à fait réaliste. S'agissant spécifiquement de l'implantation du solaire PV monté au sol, en zone à bâtir, un groupe de travail réunissant les services concernés de l'Etat a été constitué afin de préciser le cadre d'application.

4 Conclusion

Le Conseil d'Etat tient compte ici du fait que les objectifs de développement du solaire PV peuvent être atteints sans élargir les priorités à des zones où l'implantation d'installations solaires pourrait avoir des impacts sensiblement plus conséquents, par exemple sur la biodiversité, le paysage et/ou l'acceptation sociétale. Il convient également de considérer les projets-pilotes qui pourraient être menés dans d'autres domaines, en fonction notamment de l'évolution du droit fédéral.

En conclusion, tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le développement du solaire PV dans nos Préalpes ne doit pas être considéré comme une priorité. Il en va de même pour le solaire PV flottant, respectivement la pose d'infrastructures sur les plans d'eau, ou pour l'agrivoltaïsme, sauf si la culture peut nécessiter une protection/couverture, par exemple par des serres, ou si elle permet d'assurer ou de renforcer les rendements agricoles.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport qui inclut la stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg ci-annexée.

Annexe

Stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg

Stratégie photovoltaïque
Etat de Fribourg

—

Août 2023

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF
Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

Table des matières

Résumé **5**

Préambule **7**

Situation actuelle **8**

Evolution des marchés et technologies 8

Potentiel 10

Cadre légal et instruments d'encouragement 12

Champs d'application **14**

PV intégré aux bâtiments 14

PV intégré aux infrastructures 16

PV monté au sol en zone à bâtir 18

Agri-PV 19

PV alpin 20

PV flottant 21

Résumé et matrice décisionnelle concernant les champs d'application 22

Objectifs **23**

Mesures **25**

Exemplarité de la collectivité publique 26

Mesures de communication et de formation 27

Mesures juridiques au niveau des dispositions légales 28

Mesures de soutien financier 29

Mesures de soutien au développement technologique 30

Abréviations **31**

Résumé

Le solaire photovoltaïque (ci-après : solaire PV) connaît un développement particulièrement dynamique et est perçu comme un élément essentiel du futur système d'approvisionnement énergétique en Suisse, au même titre que l'hydraulique et l'éolien s'agissant également de la production d'électricité. Son potentiel est important et, proportionnellement aux objectifs fédéraux inscrits dans les perspectives énergétiques 2050+, le canton de Fribourg peut raisonnablement atteindre une production d'électricité annuelle de 0,6 TWh d'ici 2035 et de 1,3 TWh d'ici 2050. Pour ce faire, la production d'électricité solaire annuelle, essentiellement réalisée durant le semestre d'été, devra être triplée d'ici 2035 et augmentée d'un facteur de 6,5 d'ici 2050. Cette évolution requiert la mise en place d'une stratégie de développement de cette ressource tenant compte des nombreuses solutions d'implantation potentiellement réalisables.

De l'étude détaillée réalisée dans le canton[1] il ressort différents champs d'application où le solaire PV pourrait potentiellement être développé : intégré aux bâtiments et/ou aux infrastructures, monté au sol, combiné à l'exploitation agricole (agri-PV), implanté dans le contexte alpin ou sur des plans d'eau.

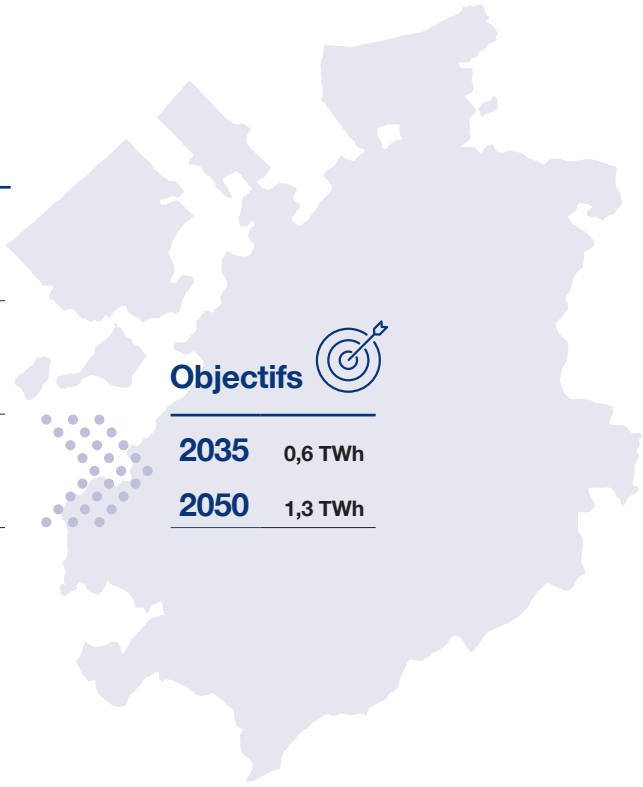
Toutefois, après analyse de chacun des champs d'application, tenant compte de nombreux paramètres (notamment le potentiel de production, les aspects environnementaux, la rentabilité), l'étude met clairement en évidence que la priorité doit être donnée à l'implantation du solaire PV intégré sur les bâtiments et les infrastructures (priorité 1). En combinant ces deux champs d'application avec un certain nombre d'installations pouvant être montées au sol dans des zones peu impactées (priorité 2), l'objectif de produire 1.3 TWh d'électricité solaire d'ici 2050 est tout à fait réaliste.

En outre, la complexité d'un déploiement du solaire PV dans les autres champs d'application, sur les plans technique, économique, juridique, environnemental et sociétal, les repoussent logiquement en priorité 3. Dès lors, partant de ce constat, le Conseil d'Etat estime que le développement du solaire PV dans le canton doit autant que possible limiter les impacts sur le territoire, et se concentrera donc uniquement dans les champs d'application les plus favorables, soit ceux se situant en priorité 1 et 2. Ce positionnement confirme finalement la ligne définie par le plan directeur cantonal pour le développement du solaire PV.

[1] NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Pour atteindre l'objectif ambitieux de 0.6 TWh/an d'électricité solaire d'ici 2035, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre un plan de mesures comprenant en premier lieu l'exemplarité de l'Etat et des communes, ainsi qu'un accent particulier sur l'information, la sensibilisation et la formation. Des adaptations de bases légales seront apportées, en tenant également compte de l'évolution du cadre législatif fédéral. Il entend aussi soutenir la réalisation du solaire PV par des aides financières, par exemple lorsque les bâtiments subissent des travaux de rénovation, pour les réalisations en façade et les projets pilotes. Ce paquet de mesures, qui s'inscrit en cohérence avec les objectifs du Plan Climat cantonal, se concrétisera progressivement dès 2023.

La situation actuelle et les objectifs quantitatifs pour le canton de Fribourg se résument de la manière suivante:



Préambule

Le solaire photovoltaïque est un des piliers de la stratégie énergétique 2050 et devra atteindre des objectifs très ambitieux d'ici à 2050.

De plus, en raison de la crise énergétique qui a commencé en 2022 et mis en lumière des craintes sur la sécurité d'approvisionnement, tout le secteur du photovoltaïque est en pleine ébullition.

La stratégie photovoltaïque de l'Etat de Fribourg, qui se base en grande partie sur le rapport de la société Nowak Energie & Technologie SA[2], doit permettre dans ce contexte de:

> Présenter la situation actuelle du photovoltaïque en Suisse et dans le canton de Fribourg

> Présenter les champs d'application et les potentiels existants

> Préciser les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'Etat de Fribourg

> Enoncer les mesures que le Conseil d'Etat entend mettre en oeuvre dans les années à venir pour atteindre les objectifs de développement du solaire PV.

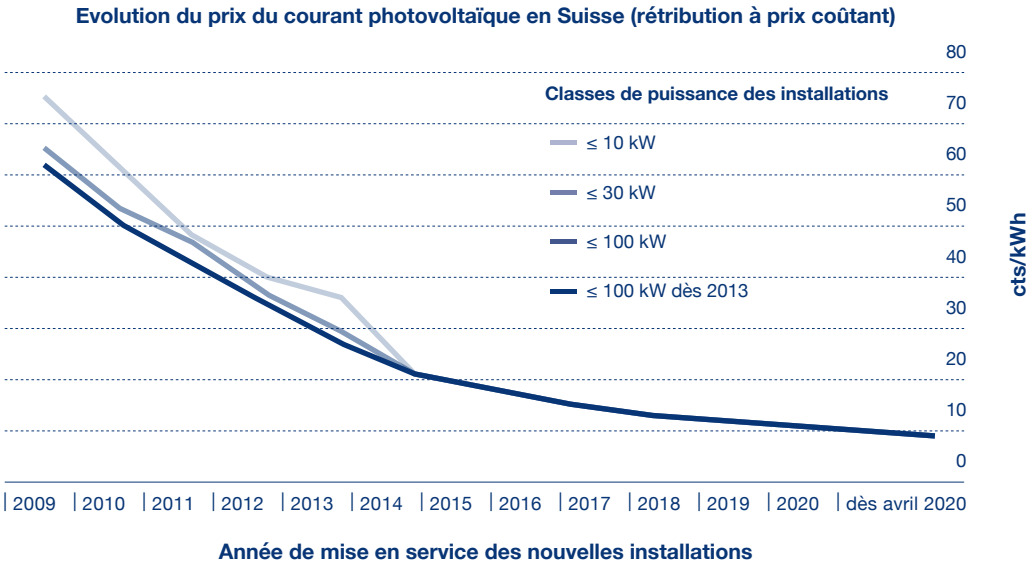
[2] Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, NET Nowak Energie & Technologie SA, 01.2023

Situation actuelle

Evolution des marchés et technologies

Le marché photovoltaïque se développe de manière très dynamique. Les centrales solaires de grande taille et la multiplication des projets ont permis de réaliser des économies d'échelle dans le secteur photovoltaïque global. Les prix des systèmes photovoltaïques et du courant solaire ont été divisés par un facteur de 4 à 5 au cours des années 2010 (voir figure ci-bas), rendant cette technologie compétitive dans bien des domaines. Aussi, le photovoltaïque est devenu le mode de production d'électricité le meilleur marché dans une grande partie du monde.[3] Les capacités installées annuellement ont été multipliées par 10 au cours des années 2010 aux niveaux national et mondial.[4]

Graphique 3.1a: Evolution du prix du courant photovoltaïque à travers les taux de rétribution fixés par la Confédération.[5]



En Suisse, la croissance concerne tous les segments (villas, immeubles résidentiels, bâtiments industriels, commerciaux et agricoles etc.) et la très grande majorité des installations solaires photovoltaïques est réalisée sur les toitures. La production d'électricité solaire en 2022 est estimée à près de 4 TWh pour la Suisse,[6] ce qui présente 7% de la consommation d'électricité totale (57 TWh[7]). Dans le canton de Fribourg, les installations solaires photovoltaïques couvrent aujourd'hui plus de 10% de la consommation d'électricité (0,2 TWh pour une consommation totale de 1,8 TWh).[8]

[3] La compétitivité et les coûts de production dépendent, entre autres, des types de systèmes réalisés, des investissements nécessaires et des ressources disponibles (irradiation solaire, vent, hydrologie, géothermie, biomasse etc.). Sources: International Energy Agency, World Energy Outlook 2022, November 2022; SolarPower Europe, Global Market Outlook for Solar Power 2021-2025, July 2021; Fraunhofer ISE, Stromgestehungskosten erneuerbare Energien, Juni 2021; International Renewable Energy Agency, Renewable Power Generation Costs in 2021, 2022

[4] International Energy Agency Photovoltaic Power Systems Program, Trends in Photovoltaic Applications 2020, 2021

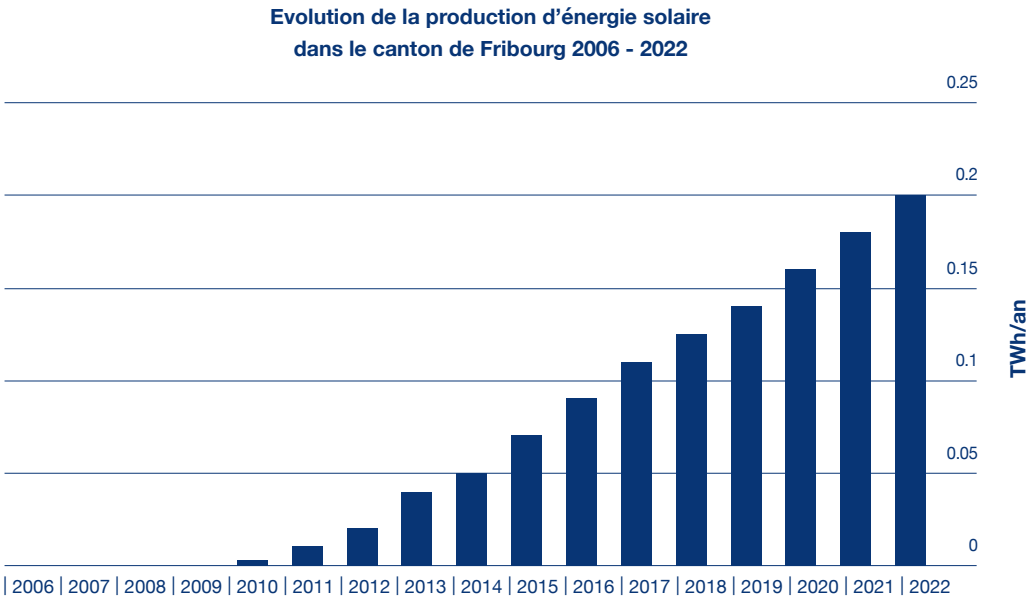
[5] Les courbes s'arrêtent pour les petites installations (2-10 kW) et les installations de taille moyenne (10-30 kW) en 2013/2014 car la rétribution à prix coûtant du courant injecté a été remplacée par la rétribution unique. Sources des données: Ordonnance fédérale sur l'énergie et Ordonnance fédérale sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables

[6] Swissolar, Fiche technique – Photovoltaïque, décembre 2022

[7] Office fédéral de l'énergie (OFEN)/energeia plus, Bilan électrique de la Suisse, communiqué 9 février 2023

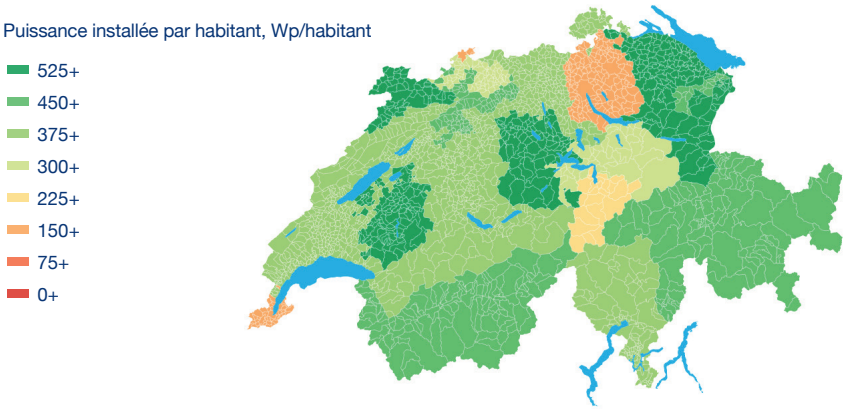
[8] Estimation basée sur: Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1er décembre 2022)

Graphique 3.1b : Evolution de la production d'électricité solaire annuelle dans le canton de Fribourg pour la période 2006 à 2022. Calcul et estimation sur la base du SdE et VESE (pvpower.ch)[9]



Fribourg fait également partie des cantons ayant le plus fort développement d'installations solaire photovoltaïque en Suisse :

Carte 5 : Puissance installée (en W) par habitant dans les cantons. Source : VESE (pvpower.ch), état 1er décembre 2022



En outre, le progrès de la technologie photovoltaïque est remarquable à tous les niveaux, des composants aux systèmes avançant des solutions et applications intéressantes. La charge écologique de l'électricité solaire est faible en comparaison à d'autres modes de production électrique.[10] Le rendement moyen d'un module commercial a atteint 20%, augmentant d'environ 0,5%$_{abs}$ d'année en année.[11] Une gamme de produits toujours plus variés et performants (modules bifaciaux, colorés, à taille variable, s'intégrant également dans les façades et infrastructures etc.) permet de réaliser des systèmes adaptés aux différentes situations. Ce progrès peut et doit soutenir les développements en cours, en proposant des solutions individuelles s'intégrant au bâti et en contribuant à l'électrification et la décarbonation du système énergétique.

[9] Calcul et estimation basés sur : Service de l'énergie (SdE) du canton de Fribourg, Rapport 2015-2020 - Stratégie énergétique Etat de Fribourg, septembre 2021 ; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1er décembre 2022)

[10] SuisseEnergie, brochures Vive le vent d'hiver, p23 (805.240.F) et Batteries stationnaires dans les bâtiments, p25 (805.091.F)

[11] Fraunhofer ISE, Photovoltaics Report, 21 February 2023

Potentiel

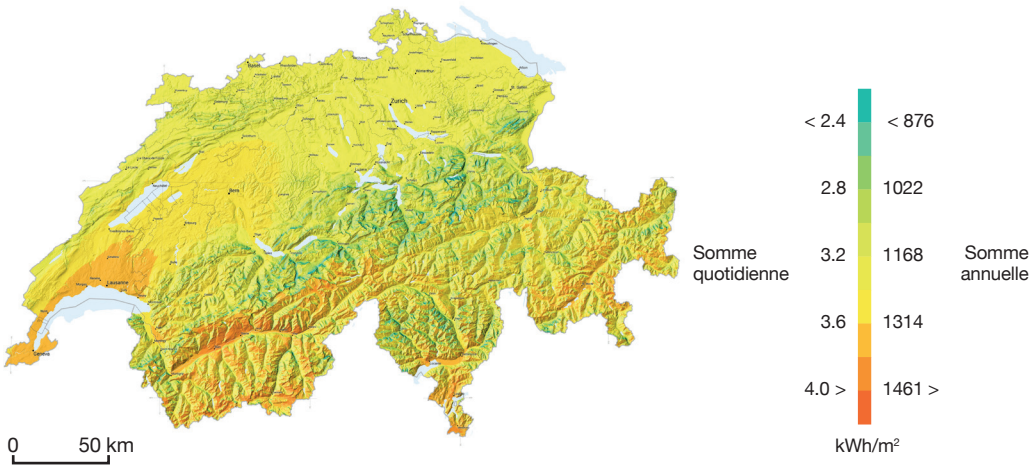
–

Dans le canton de Fribourg, le photovoltaïque intégré uniquement au bâti représente à lui seul un potentiel de production d'électricité solaire de près de 2 TWh par année.[12] Avec une production d'électricité solaire d'environ 0,2 TWh en 2022, ce potentiel est encore largement sous-exploité dans le canton de Fribourg. Considérant la consommation actuelle d'électricité d'environ 1,8 TWh et son augmentation prévisible d'environ 20% d'ici 2050 en raison de l'électrification en cours dans différents domaines (chauffage, mobilité etc.), le potentiel du photovoltaïque est particulièrement important dans le mix de production, avec l'hydraulique, l'éolien, la biomasse et éventuellement la géothermie profonde à long terme, pour garantir l'approvisionnement électrique du canton.

Le potentiel photovoltaïque intégré au bâti de près de 2 TWh par année se trouve sur les toitures (environ 1,6 TWh par année), les façades (environ 0,3 TWh par année) et les infrastructures. Des installations sur les surfaces libres (souvent dites « installations isolées ») – le PV monté au sol en zone à bâtir, le PV alpin, l'agri-PV et le PV flottant – pourraient représenter un potentiel théoriquement grand. Toutefois, les analyses de potentiel spécifiques à ces domaines sont manquantes pour le canton de Fribourg.

Le canton de Fribourg connaît un niveau d'ensoleillement relativement bon :

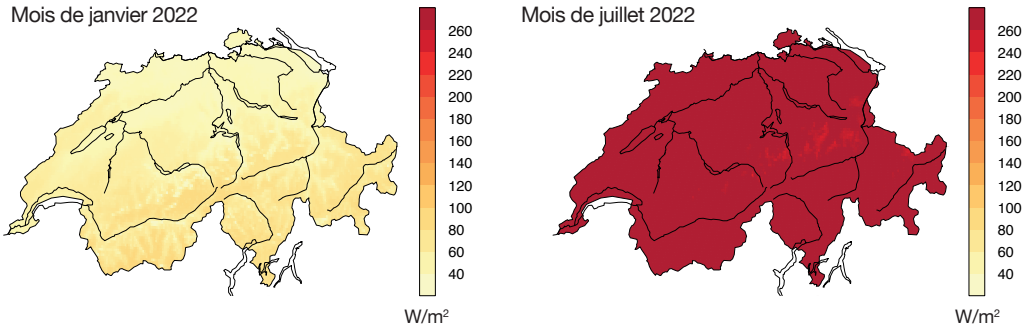
Moyenne à long terme de la somme quotidienne/annuelle, période 1994-2018



Carte 3.2 : Energie solaire irradiée sur une surface horizontale (en kWh par m²) par année. Source : Global Solar Atlas

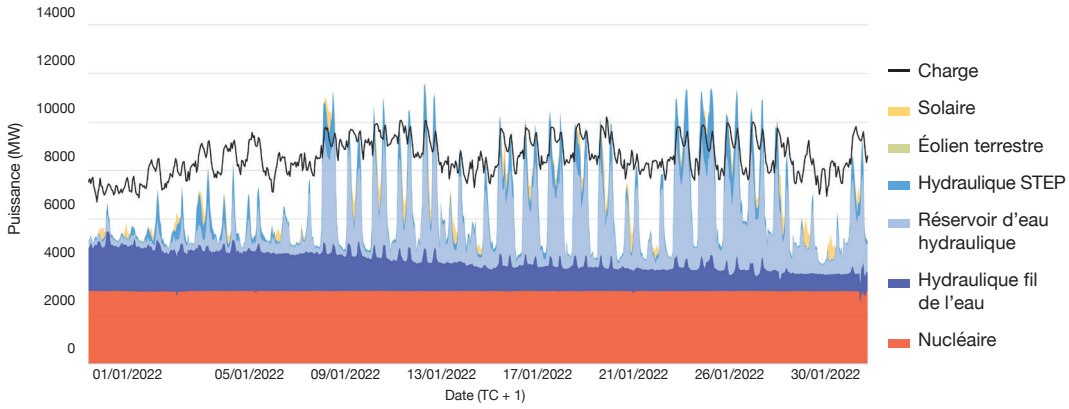
Il est aussi important de relever une différence très importante entre l'ensoleillement d'été et celui d'hiver, comme le démontre les cartes de MeteoSwiss ci-après.

[12] NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

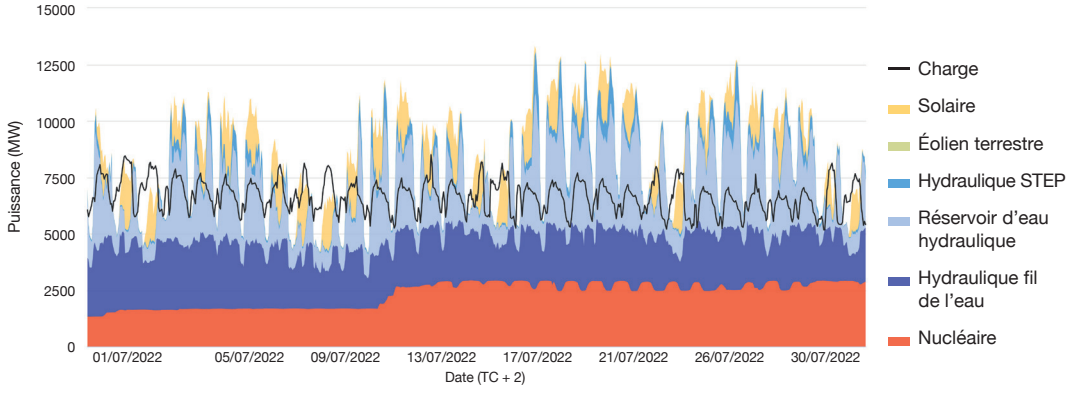


Rayonnement solaire global en W/m². Source: Météo-Suisse

En ce qui concerne la production de courant solaire des systèmes photovoltaïques installés, celle-ci est réalisée à 73% au cours du semestre d'été et à 27% au cours du semestre d'hiver (état 2021).[13] S'il convient d'exploiter le potentiel en favorisant une production maximale sur les toits disponibles et en misant sur les façades et les infrastructures qui, de par leur nature, ont une inclinaison importante et plus favorable pour la production d'électricité en hiver, il ne faut pas perdre de vue que la Suisse exporte déjà une partie de sa production d'électricité durant le semestre d'été et doit importer entre 0 et 10 TWh durant le semestre d'hiver en fonction de nombreux facteurs tels que la météo, l'hydraulicité, l'activité économique, etc. Par conséquent, la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays devra prendre en compte un mix de production et de stockage permettant de disposer durant toute l'année de capacités suffisantes, en considérant également la sortie progressive du nucléaire programmée selon la stratégie énergétique 2050 de la Confédération.



Production publique nette d'électricité en Suisse en Janvier 2022. Source: Swiss Energy Charts



Production publique nette d'électricité en Suisse en Juillet 2022. Source: Swiss Energy Charts

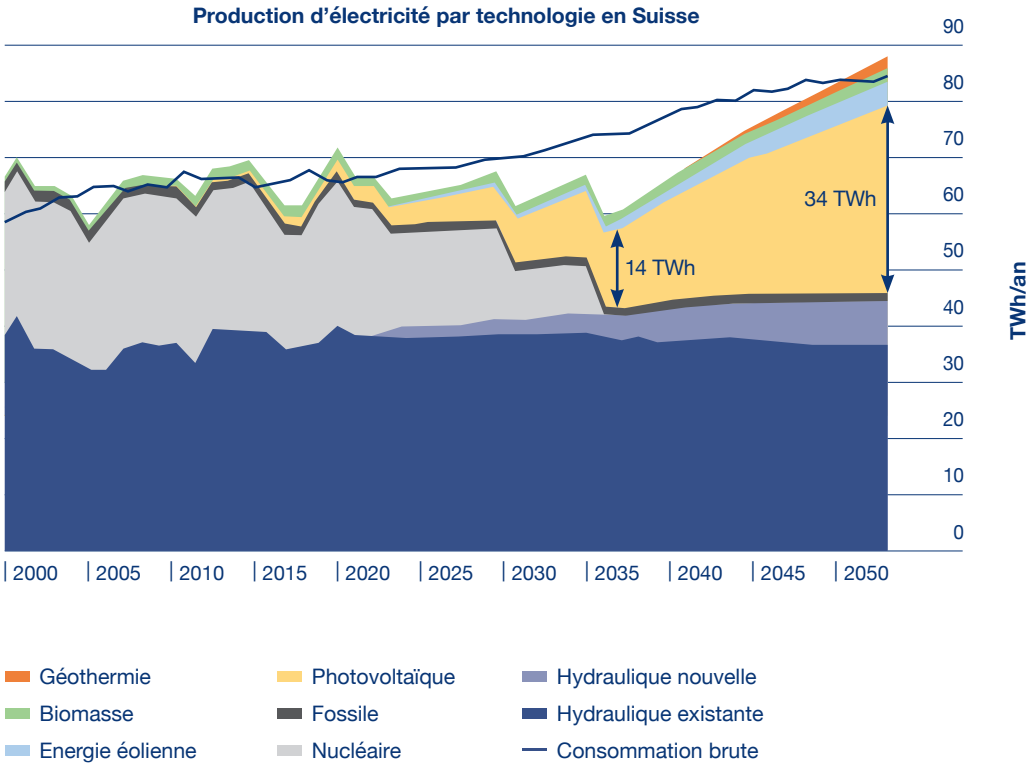
[13] EnergieSchweiz, «Studie Winterstrom Schweiz» - Was kann die heimische Photovoltaik beitragen?, 25. Januar 2021

Cadre légal et instruments d'encouragement

–

Le cadre légal est en évolution constante ces dernières années en Suisse.[14] De plus, de nombreuses modifications légales en préparation dans le domaine de l'énergie, de l'électricité et de l'aménagement du territoire devraient encore faciliter, simplifier mais aussi clarifier et mieux orienter le développement du photovoltaïque. Le Conseil fédéral a fixé des valeurs cibles contraignantes pour la production d'électricité annuelle issue d'énergies renouvelables, énergie hydraulique non comprise, pour 2035 et 2050 (17 TWh resp. 39 TWh dont 14 TWh resp. 34 TWh pour la production de courant solaire).[15] Des objectifs encore plus ambitieux pourraient être décidés dans les mois et les années à venir. Le photovoltaïque sera ainsi un élément-clé pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques 2050 de la Confédération. Ces objectifs se reflètent dans les perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération. Le graphique ci-bas montre que, au niveau de la production d'électricité annuelle, le photovoltaïque « compense » la part nucléaire à terme.

Graphique 3.3 : Evolution de la production d'électricité annuelle par technologie selon les perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération.



[14] Dans le cadre de mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité en hiver, la loi fédérale sur l'énergie a été modifiée le 30 septembre 2022 en édictant notamment des mesures transitoires pour les grandes installations PV (art. 71a).

[15] Loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité) (Projet), 18 juin 2021

Les instruments et mesures d'encouragement, promotion et soutien ont évolués ces dernières années en Suisse. La rétribution unique, également en constante évolution, est devenue l'instrument financier principal. L'obligation de reprise et de rétribution ainsi que la consommation propre/le regroupement dans le cadre de la consommation propre (RCP) proposent, à la base, un cadre plus ou moins favorable selon les tarifs de reprise appliqués, le profil énergétique et la complexité d'un projet photovoltaïque individuel ou RCP. Ce train de mesures avec une compétitivité photovoltaïque croissante a été favorable jusqu'à ce jour au déploiement du photovoltaïque en Suisse et dans le canton de Fribourg.

Champs d’application

Le photovoltaïque s’est fortement développé et diversifié ce qui le rend intéressant pour de multiples applications au potentiel et au profil différents. Les différents champs d’application n’étant pas toujours clairement délimités dans la littérature, il a été choisi de distinguer les installations intégrées au bâti (bauwerk integrierte Anlagen) des installations placées sur des surfaces libres (Freiflächenanlagen). Sur cette base, les 6 champs d’application abordés ci-après se classent soit dans la première catégorie (PV intégré aux bâtiments et PV intégré aux infrastructures) soit dans la deuxième catégorie (PV monté au sol en zone à bâtir, Agri-PV, PV Alpin et le PV flottant).

PV intégré aux bâtiments

Le PV intégré aux bâtiments est bien établi en Suisse avec les premiers systèmes déjà réalisés il y a 40 ans. Il comprend les installations véritablement intégrées au bâtiment, remplaçant des parties de l’enveloppe du bâtiment (p.ex. revêtement de façade, couverture de toiture), et les installations ajoutées au bâtiment sans en altérer la structure. Le PV intégré aux bâtiments a connu un déploiement impressionnant ces dernières années. La procédure liée aux installations solaires intégrées aux bâtiments est régie essentiellement dans la Loi fédérale sur l’aménagement du territoire (art. 18a) et son Ordonnance sur l’aménagement du territoire (art. 32a et 32b) et dans le Règlement d’exécution de la Loi sur l’aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg (art. 85).

Photos 4.1a-c: Des milliers d’installations photovoltaïques ont été montés sur les toits dans le canton de Fribourg ces dernières années. Sources: NET SA

La plus grande partie des installations solaires est réalisée sur les **toits** des bâtiments, profitant des produits (modules, systèmes de montage etc.) adaptés à tous les types de toitures.

Les **façades** sont également propices à l'utilisation solaire et particulièrement intéressantes en cas de nouvelles constructions et rénovations qui offrent des synergies cruciales. Pourtant, sur les 46'416 systèmes solaires installés en 2020 et 2021 en Suisse, seulement 188 installations en façades (ou avec un angle de 75° à 90°) ont été réalisées, soit à peu près une installation en façade sur un total de 250.[16] Les installations solaires (quasi) verticales proposent un profil de production d'électricité intéressant sur le plan diurne et annuel, i.e. favorisant une répartition de la production tout au long du jour et une part plus élevée de la production hivernale.

Photo 4.1d : Installation photovoltaïque intégrée aux façades à Domdidier (FR). Source : NET SA

Les installations photovoltaïques sur les **bâtiments protégés et dans les sites protégés** doivent remplir des exigences d'intégration accrues, selon le degré de protection et la situation, tenant compte de l'intégration, de la géométrie du toit, de ses proportions, de son orientation et de sa matérialité.[17] La gamme de produits et de solutions est devenue large pour concilier ces différents aspects.

Photos 4.1e+f : Modules adaptés pour une meilleure intégration visuelle dans les bâtiments, exemples à Ecuvillens (FR) et Jetschwil (FR). Source : BFE-Magazin energeiaplus et NET SA

[16] Office fédéral de l'énergie (OFEN), Statistiques de l'énergie solaire, Année de référence 2020, 13 juillet 2021 ; Office fédéral de l'énergie, Statistiques de l'énergie solaire, Année de référence 2021, 14 juillet 2022

[17] Etat de Fribourg, Directive concernant l'intégration architecturale des installations solaires thermiques et photovoltaïques, Octobre 2015

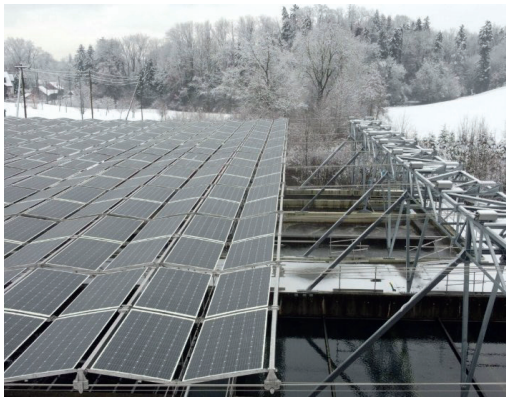
Les coûts d'installation sont compétitifs notamment grâce aux instruments d'encouragement disponibles au niveau national. Les techniques sont bien développées et des solutions sont proposées pour répondre aux diverses exigences esthétiques et environnementales (p.ex. architecture, toit plat végétalisé). Le photovoltaïque est plutôt bien accepté par la société. Le potentiel de production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg est estimé à 1,6 TWh par an (pour les toits) respectivement à 0,3 TWh par an (pour les façades). Seule une petite partie des surfaces aptes est aujourd'hui utilisée pour la production d'électricité solaire (actuellement 0,2 TWh par an).

PV intégré aux infrastructures

Le PV intégré aux infrastructures n'est pas un phénomène nouveau en Suisse. De nombreuses catégories d'infrastructures (parkings, murs anti-bruit, auvents et galerie de route, toits/marquises de quai, murs de barrage, stations d'épuration des eaux usées, paravalanches et des surfaces comme les talus le long des routes etc.), présentent des surfaces considérables dont seulement une petite partie s'avère économiquement pertinente dans les conditions-cadres actuelles. Il convient donc d'identifier et d'exploiter ce potentiel dont le plus grand volume devrait correspondre aux aires de stationnement sur le territoire fribourgeois. Bien intégrées aux infrastructures, les installations présentent les mêmes avantages que le PV intégré aux bâtiments (aspects écologiques/environnementaux, acceptabilité sociale). Il n'y a pas d'étude spécifique réalisée dans le canton de Fribourg mais le potentiel peut néanmoins être estimé à approximativement 0,05 – 0,1 TWh sur la base d'autres analyses![18] En ce qui concerne les installations solaires hors zone à bâtir, l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c) précise qu'elles doivent former une unité visuelle avec des constructions ou des installations dont l'existence légale à long terme est vraisemblable.

Photo 4.2a : Parking solaire au centre commercial à Aigle (VD) avec une production de 1,8 GWh/an. Source : Romande Energie

[18] EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021 ; Interface, Konzept für einen stärkeren Zubau von grossen Solarstromanlagen auf Dachflächen und Infrastrukturanlagen im Kanton Thurgau, November 2021



Photos 4.2b+c : Plusieurs stations d'épuration sont dotées d'un toit solaire pliable comme la STEP à Esslingen (ZH). Dans le canton de Fribourg, une marquise est équipée d'une installation solaire à la gare de Pensier. Sources : dhp et Climkit

PV monté au sol en zone à bâtir

Le PV monté au sol en zone à bâtir représente les installations PV montées au sol[19] sur des terrains non valorisés ou non valorisables. Le nombre de grandes installations photovoltaïques montées au sol est actuellement limité en Suisse. Le PV monté au sol présente pourtant le champ d'application le plus important dans de nombreux pays. Les projets réalisés en Suisse se trouvent principalement dans les aires d'activités industrielles et commerciales faisant partie des zones à bâtir.

Une généralisation des installations « sur les champs » suscite des réserves à plusieurs titres. Il n'y a que peu d'expérience et d'études en Suisse en la matière (à quelques exceptions près comme le parc solaire du Mont Soleil). Quelques tendances peuvent toutefois être esquissées. L'acceptabilité sociale dépend(ra) surtout de l'impact paysager et de la pertinence de ces installations au vu du potentiel disponible sur le bâti. Les coûts d'installation sont en principe compétitifs. Les milieux écologiques particulièrement sensibles (sites marécageux, réserves, biotopes etc.) peuvent être exclus d'office sans réduire considérablement le potentiel théoriquement élevé. Le potentiel du PV monté au sol dépendra essentiellement des choix politiques et des conditions-cadres à définir. Il n'y a pas de concept territorial solaire dans le canton de Fribourg qui aurait identifié les secteurs les plus propices pour le PV monté au sol. Théoriquement, des parcs solaires pourraient être définis dans des zones spéciales. La position adoptée par la Confédération concernant les (grandes) installations photovoltaïques isolées du 3 juillet 2012 explique que ces installations sont impérativement réglementées dans des plans d'affectation et devraient, dans les cas exceptionnels où elles sont envisagées, être traitées dans le plan directeur cantonal. Cette position est actuellement en discussion au niveau fédéral, au même titre que les installations alpines et agricoles.

Photo 4.3 : Centrale solaire montée au sol de 6 MW à Payerne (VD), mise en service en septembre 2015. Source : NET SA

[19] Une définition de ce que l'on entend par installations montées au sol sera apportée dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les services de l'Etat concernés.

Agri-PV

–

L'agri-PV est – normalement – un système étagé qui combine l'exploitation agricole et l'infrastructure photovoltaïque. L'agri-PV est un secteur en pleine expansion depuis quelques années dans de nombreux pays. En Suisse, seules quelques installations agri-PV existent, servant à des fins expérimentales et de recherche. Le potentiel de l'agri-PV n'a pas encore été analysé de manière détaillée pour le canton de Fribourg. Le potentiel proportionnellement estimé pour le canton de Fribourg sur la base d'une étude suisse[20] soutenue par l'Office fédéral de l'agriculture se monte à 0,02 – 0,03 TWh/an sur les cultures pérennes, 3,4 TWh/an sur les grandes cultures et de 0,5 TWh/an sur les prairies permanentes. La base légale se trouve dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c) et précise que l'agri-PV doit, dans une partie du territoire peu sensible, présenter des avantages pour la production agricole. Sur les surfaces agricoles, l'agri-PV doit conduire à un rendement en nature plus élevé dans la production végétale. Des projets utiles à des fins de recherche et d'expérimentation sont possibles. Au niveau fédéral, des débats politiques sont en cours concernant l'assouplissement des critères d'admissibilité et les paiements directs à accorder également dans le contexte d'une exploitation agricole combinée avec la production de courant.

Photos 4.4a+b: Projet agri-PV d'expérimentation en Allemagne (à gauche) et projet pilote agri-PV à Conthey en Valais (à droite). Sources: Fraunhofer ISE et Agroscope

[20] Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Machbarkeitsstudie Agri-Photovoltaik in der Schweizer Landwirtschaft, September 2022; Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022 – pour les données sur les surfaces agricoles brutes

PV alpin

Le PV alpin a refait surface en particulier dans le contexte des mesures pour assurer l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver. Il s'agit essentiellement de PV monté au sol situé dans les Alpes à une altitude de 1'500 à 2'500m. Quelques installations de taille modeste existent en Suisse, certaines déjà depuis 30 ans. Le PV alpin devrait coûter à peu près trois fois plus cher que le PV intégré aux grands bâtiments – un désavantage en partie compensé par le profil caractéristique d'une production annuelle et hivernale bien au-dessus de la moyenne suisse. La Confédération a, tout récemment, introduit une rétribution unique spécifique dite « alpine », pour une durée limitée, allant jusqu'à 60% des coûts d'investissement ainsi qu'un bonus « altitude ≥ 1'500 m » pour les installations hors zones à bâtir et hors bâtiments. L'impact écologique et environnemental doit encore être analysé pour le contexte alpin. L'impact paysager est considérable ce qui devrait se répercuter sur l'acceptabilité sociale. Le potentiel du PV alpin dépend fortement des sites géographiques et de l'infrastructure de raccordement au réseau électrique. Selon une étude toujours en cours et menée par l'Association des entreprises électriques suisses, le potentiel principal se situe dans les cantons du Valais et des Grisons.[21] À ce jour, il n'existe aucune étude spécifique sur le sujet et aucun site potentiel n'a été confirmé dans le canton de Fribourg. La Loi fédérale sur l'énergie modifiée le 30 septembre 2022 (art. 71) définit les mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver y compris les grandes installations solaires (alpines).

Photo 4.5: Installation photovoltaïque de 97,78 kW à Caischavedra (GR) mise en service en mai 1993, avec une production d'électricité en hiver particulièrement intéressante. Source: NET SA

[21] Association des entreprises électriques suisses, https://www.strom.ch/fr/avenir-energetique-2050/photovoltaique-alpin-et-energie-eolienne-pour-un-approvisionnement-hivernal, état 26 février 2023

PV flottant

–

Le PV flottant connaît un essor certain, en particulier en Asie avec de très grandes installations relativement compétitives. En Suisse, seules quelques installations pilotes existent et leurs coûts d'installation sont encore relativement élevés compte tenu des exigences techniques et du caractère expérimental. Les installations PV flottantes peuvent avoir un impact positif ou négatif aux niveaux écologique et environnemental.[22] En Suisse, dans le cadre légal actuel, le PV flottant ne peut être envisagé que sur les lacs artificiels. Il n'y a pas d'étude spécifique pour le potentiel dans le canton de Fribourg. Une étude suisse[23] a analysé le potentiel des lacs artificiels de manière approximative. Les lacs artificiels fribourgeois couvrant une surface d'environ 15 km^2 mais à une altitude relativement basse ne présentent pas d'avantage au niveau du rendement solaire en comparaison avec les surfaces bâties. La base légale se trouve dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 32c).

Photos 4.6a+b: Installation photovoltaïque flottante sur le lac artificiel des Toules (VS) avec une puissance de 448 kW (à gauche) - si le projet s'avère concluant, l'installation sera agrandie d'un facteur 30. La plus grande installation photovoltaïque flottante (24 MW) en Europe centrale se trouve à Grafenwörth en Autriche (à droite) – elle a été mise en service en février 2023. Sources: Romande Energie et ECOwind

[22] Bundesamt für Energie BFE, Auswirkungen von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Biodiversität und Umwelt, 12. November 2021

[23] EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021

Résumé et matrice décisionnelle concernant les champs d'application

–

Champs d'application	Potentiel estimé en TWh/an	Rentabilité économique	Complexité technique	Acceptabilité sociale	Complexité juridique	Impact écologique	Impact sur le paysage	Concurrence d'utilisation	Priorité
PV intégré aux bâtiments	1,6 (toits) 0,3 (façades)								1
PV intégré aux infrastructures	0,05 – 0,1**								1
PV monté au sol en zone à bâtir	*/**								2
Agri-PV	0,02 – 0,03 */**								3
PV alpin	*/**								3
PV flottant	*/**								3

* Potentiel théoriquement grand mais faible en raison des conditions cadres actuelles.

** Analyses spécifiques manquantes quant au potentiel dans le canton de Fribourg.

Evaluation des aspects	(plutôt) positive/ favorable	moyenne	(plutôt) négative/ défavorable

Priorités concernant les champs d'application:

1 = priorité haute (définir et mettre en œuvre les mesures qui favorisent le déploiement du photovoltaïque)

2 = priorité moyenne (définir les mesures qui clarifient le potentiel d'application et soutient des projets d'expérimentation)

3 = priorité basse (suivre attentivement l'évolution et évaluer le potentiel)

Le présent tableau fait clairement ressortir les champs d'application les plus favorables au développement du solaire photovoltaïque dans le canton de Fribourg.

Objectifs

Dans le contexte de sa politique énergétique et climatique, le Conseil d'Etat souhaite optimiser et renforcer sa stratégie photovoltaïque.

Les objectifs quantitatifs sont fixés proportionnellement aux objectifs fédéraux, c'est-à-dire que les **valeurs cibles pour le canton de Fribourg se montent à 0,6 TWh pour 2035 et à 1,3 TWh pour 2050** de production d'électricité solaire annuelle.

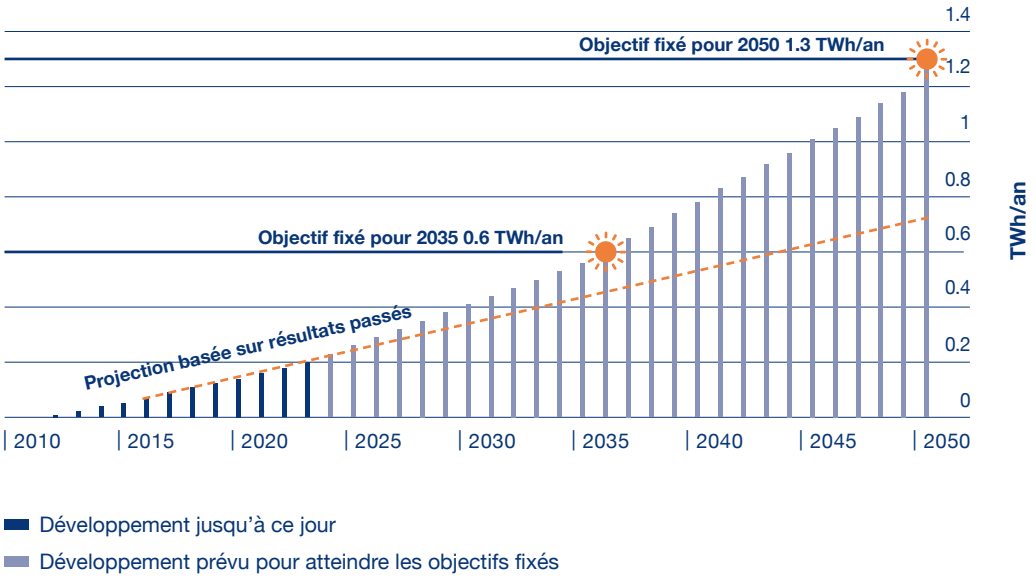
Tableau 5 : Comparatifs des valeurs suisses et cantonales établies sur la base des données publiées par l'OFEN, SStat, Swissolar et VESE (pvpower.ch) et une estimation provisoire pour la production d'électricité solaire en 2022.[24]

Tableau comparatif des valeurs suisses et cantonales			
Consommation électrique	2022	57 TWh	1,8 TWh
Part d'électricité solaire	2022	7%	11%
Production d'électricité solaire	2022	3,9 TWh	0,2 TWh
Objectifs	2035	14 TWh	0,6 TWh
	2050	35 TWh	1,3 TWh

Les projections basées sur l'évolution de la puissance installée photovoltaïque jusqu'à ce jour (voir le graphique suivant) indiquent que même pour un canton qui a une puissance installée en-dessus de la moyenne suisse, des efforts considérables sont nécessaires pour atteindre les objectifs en termes de production d'électricité solaire. Concrètement, la production d'électricité solaire annuelle doit être triplée d'ici 2035 et augmentée d'un facteur de 6,5 d'ici 2050.

[24] Office fédéral de l'énergie (OFEN)/energeia plus, Bilan électrique de la Suisse, communiqué 9 février 2023 ; Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg, Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, 23 décembre 2022 ; Swissolar, Fiche technique – Photovoltaïque, décembre 2022 ; VESE (pvpower.ch), Carte des installations photovoltaïques réalisées (état 1er décembre 2022)

Développement passé et projections de la production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg



Graphique 5: Développement de la production d'électricité solaire dans le canton de Fribourg estimée (sur la base du Rapport 2015-2020 - Stratégie énergétique Etat de Fribourg) et prévue pour atteindre les objectifs fixés.

Mesures

En considérant la production PV à atteindre d'ici à 2035 (0.6TWh/an) et 2050 (1.3TWh/an) et les forces et faiblesses des champs d'application décrits ci-avant, le Conseil d'Etat a décidé de mettre la priorité sur le PV intégré aux bâtiments et le PV intégré aux infrastructures et le PV monté au sol. Cela étant, il a défini un ensemble de mesures clairement identifiées et pertinentes à mettre en œuvre dans les années qui viennent, en cohérence avec les objectifs du Plan Climat cantonal. Il reste par contre flexible pour adapter en tout temps sa stratégie en fonction du développement particulièrement dynamique du domaine photovoltaïque.

Les mesures sont définies pour cinq champs d'action (mesures thématiques) :

> M1 Exemplarité de la collectivité publique

> M2 Communication et formation

> M3 Mesures juridiques au niveau des dispositions légales

> M4 Mesures de soutien financier

> M5 Mesures de soutien au développement technologique

Chaque mesure est décrite par une ou des actions, une période de mise en œuvre, un responsable de la mise en oeuvre et les ressources nécessaires. La responsabilité de la mise en oeuvre incombe exclusivement aux Directions cantonales ou à quelques acteurs spécialisés.

Incidence en personnel et financière:

La mise en oeuvre des mesures susmentionnées et détaillées ci-après nécessitent environ 2 équivalent plein temps sur une période de 2ans.

Au niveau financier, hors investissements qui devront être déterminés en fonction de projets concrets, ces mesures représentent un engagement d'un peu plus d'1 million de francs.

Les moyens utilisés in fine pour la mise en œuvre de la stratégie photovoltaïque dépendront du cadre financier donné par le Conseil d'État lors des procédures budgétaires à venir, ainsi que des priorités décidées au sein de la stratégie énergétique du canton.

Exemplarité de la collectivité publique

–

Mesure thématique M1 Exemplarité de la collectivité publique	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M1.1 Directive solaire interne Adopter une directive promouvant l'utilisation de toutes les surfaces aptes - soit celles dont la couverture par une installations PV ne portant pas une atteinte majeure à un bâtiment ou à un site protégé - sur les bâtiments et infrastructures appartenant au canton pour la production d'électricité solaire lors de projets de nouvelles constructions et de rénovation	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,2 (6 mois)	10'000 CHF
M1.2 Portefeuille PV 2030 Analyser le parc immobilier de l'Etat de Fribourg en vue d'identifier les bâtiments qui peuvent être équipés d'une installation photovoltaïque d'ici 2030	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	40'000 CHF
M1.3 Analyse PV intégré aux infrastructures Analyser le potentiel photovoltaïque sur les infrastructures cantonales ainsi que les modèles d'affaires possibles	2023 - 2024	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	40'000 CHF
M1.4 Projets PV Réaliser des projets photovoltaïques montrant la diversité des options photovoltaïques intégrées dans le bâtiment (toit et façades) et dans les infrastructures et, idéalement, le savoir-faire du secteur photovoltaïque fribourgeois	continu	DIME (DEEF)	0,1 (2 ans)	Budget à déterminer selon projets
M1.5 PV dans les communes Accompagner les communes dans leurs démarches en faveur des projets photovoltaïques communaux (aide à la mise en œuvre)	2024 -	DEEF (DIME-ACF)	0,1 (2 ans)	10'000 CHF

L'État et les communes tiendront compte de la législation sur les marchés publics, tant pour la pose que pour l'exploitation de panneaux solaires photovoltaïques.

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Mesures de communication et de formation

Mesure thématique M2 Communication et formation	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M2.1 Campagne d'information grand public Soutenir la communication grand public sous forme de séance d'information «clés en main» qui s'adressent aux propriétaires et investisseurs intéressés apportent des informations par rapport aux options relatives à la réalisation d'un projet photovoltaïque de manière facilement accessible et indépendante[25]	dès 2023	DEEF	0,1 (2 ans)	50'000 CHF
M2.2 Rencontre solaire annuelle Organiser des rencontres et échanges d'expériences thématiques (p.ex. sous forme d'Assises ou Journées Fribourgeoises du Solaire) impliquant les acteurs du secteur et abordant des sujets d'actualité, facilitant ainsi le partage d'expérience, l'acquisition de compétences et la mise en réseaux des groupes d'acteurs régionaux[26]	dès 2023	DEEF	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF
M2.3 Formation Soutenir les activités - censées être complémentaires aux activités et cours proposés au niveau national et par la branche solaire - en matière de formation aux niveaux des cours de formation intégrant le photovoltaïque et des participant-e-s afin que les compétences nécessaires soient disponibles – aux niveaux quantitatif et qualitatif	continu	DEEF	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

[25] Subsidiairement aux supports d'information et de communication disponibles (p.ex. les publications de SuisseEnergie, Swissolar, Association Cité de l'énergie), le canton de Fribourg peut (faire) développer des supports thématiques spécifiques qui s'adressent aux publics cibles y relatifs. Si les applications PV sur les surfaces libres devaient gagner en importance, les aspects communicatifs et participatifs deviendraient également importants.

[26] Les thèmes d'actualité sont nombreux et vont évoluer rapidement au vu du développement dynamique du photovoltaïque. Des thématiques soulevées par les groupes d'acteurs sont p.ex. le regroupement pour la consommation propre, l'intégration du photovoltaïque dans les façades, le patrimoine protégé lors des rénovations, la densification et la solarisation des bâtiments et des infrastructures, le stockage, l'électromobilité et la gestion dynamique, le financement participatif etc. Ces échanges servent également à bien communiquer la stratégie PV du canton de Fribourg aux publics cibles du secteur.

Mesures juridiques au niveau des dispositions légales
–

Mesure thématique M3 Mesures juridiques au niveau des dispositions légales	Période de mise en œuvre	Respon-sabilité*	Ressources en person-nel**	Ressources financières
M3.1 Directive solaire et procédure facilitée Mettre à jour la directive solaire en y intégrant les différents volets et les bons et mauvais exemples (éventuellement des «notices» pour des thématiques spéci-fiques) tenant compte des adaptations et modifications légales et règlementaires au niveau fédéral ainsi que des bâtiments et sites protégés. Etendre la procédure d'annonce aux cas non-problématiques, pour faciliter la procédure et réduire la charge administrative pour les propriétaires et pour l'administration	dès 2023	DIME (DEEF)	0,2 (2 ans)	150'000 CHF
M3.2 PV monté au sol Création d'un groupe de travail pour définir les conditions cadres pour la réalisation d'installations montées au sol	2024-2026	DEEF (DIME-DIAF)	< 0,1 (2 ans)	20'000 CHF
M3.3 Production propre d'électricité («obligation solaire») Analyser et adapter l' «obligation solaire» – ancrée dans le modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) et plus spécifiquement dans le Règlement sur l'énergie (art. 25) du canton de Fribourg sous la désignation de «production propre d'électricité» – pour les bâtiments et infrastructures propices, c.-à-d.: a) Renforcer la production propre d'électri-cité pour les nouvelles constructions afin de favoriser et d'augmenter la production d'électricité, en augmentant la puissance minimale demandée par m^2 de surface de référence énergétique et en supprimant la puissance maximale de l'installation b) Définir une «obligation solaire» pour les aires de stationnement à partir d'un certain nombre de places c) Etendre l' «obligation solaire» sur les bâtiments existants notamment dans le contexte d'assainissement de l'enveloppe du bâtiment	2024-2026 (à concerter avec les travaux en cours dans le cadre du MoPEC)	DEEF	< 0,1 (2 ans)	20'000 CHF
M3.4 Planification énergétique Adapter la partie solaire du plan sectoriel de l'énergie et préciser les exigences pour les planifications énergétiques communales	2024-2026	DEEF (DIME)	< 0,1 (2 ans)	10'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Mesures de soutien financier

–

Mesure thématique M4 Mesures de soutien financier	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M4.1 Bonus rénovation + PV Encourager la réalisation simultanée des projets de rénovation de l'enveloppe du bâtiment et des installations photovoltaïques moyennant un bonus[27]	2024-2030	DEEF	0,2 (2 ans)	400,000 CHF
M4.2 Soutien façade + PV Soutenir les projets façades photovoltaïques afin de lancer le déploiement du photovoltaïque intégré sur les façades dans le canton de Fribourg[28]	2024-2027	DEEF	0,1 (2 ans)	200'000 CHF
M4.3 Fiscalité Etudier la possibilité d'adapter le cadre fiscal pour rendre les investissements dans les installations PV plus attrayants tout en clarifiant les éléments concernant en premier lieu l'imposition nette, le seuil de production/gain exempt d'impôt ainsi que la déductibilité des investissements photovoltaïques pour les nouvelles constructions	dès 2024	DFIN(DEEF)	0,1 (6 mois)	5'000 CHF

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

[27] Cette mesure peut être combinée avec le Programme Bâtiments et introduite avec ou sans «obligation solaire» afin de promouvoir l'intégration du photovoltaïque aux niveaux quantitatif (en utilisant un maximum des surfaces aptes) et qualitatif dans l'enveloppe. Ce soutien peut être octroyé moyennant un bonus par m^2 de surface assainie (toiture et façade) avec du photovoltaïque intégré. Ce bonus peut être majoré sous condition d'une intégration complète recouvrant toute la surface apte (et ainsi contrer le gaspillage des surfaces aptes pour le solaire).

[28] Actuellement, ce potentiel sur les façades reste largement sous-exploité (voir chapitre 4.1). Les installations solaires (quasi) verticales proposent un profil de production d'électricité intéressant sur le plan diurne et annuel, c.-à.-d. une répartition de la production tout au long du jour et une part élevée de la production dite «hivernale». Le bonus d'angle versé par Pronovo ne couvre pas forcément les coûts supplé-mentaires. Ces projets ont souvent besoin d'un temps de maturation plus important entre autres à cause des exigences élevées en matière de coordination et du manque d'expérience. Pour promouvoir le développement des projets d'installations sur façades, un soutien cantonal temporaire ou pour un nombre de projets prédéfini est recommandable. Il dépend de la puissance ou de la surface d'une installation. Les propriétaires sont ainsi encouragés à investir dans des installations sur façade. En outre, une telle mesure permettrait de normaliser ce type de projet dans le parc immobilier fribourgeois. Les installateurs pourraient finalement bénéficier d'une augmentation des projets de façades solaires et compléter leur offre, renforçant l'économie régionale

Mesures de soutien au développement technologique
–

Mesure thématique M5 Mesures de soutien au développement technologique	Période de mise en œuvre	Responsabilité*	Ressources en personnel**	Ressources financières
M5.1 Etudes et recherches prospectives Soutenir des recherches et études prospectives afin de consolider les bases et connaissances pour les différents champs d'application photovoltaïque	continu	DEEF (DIME)	< 0,1 (5 ans)	50'000 CHF
M5.2 Projets pilotes et d'innovation Soutenir des projets pilotes, d'innovation et de démonstration, de nouvelles solutions et approches, permettent ainsi aux acteurs régionaux d'acquérir une expertise et un savoir-faire qui, eux, favorisent le développement photovoltaïque et renforcent le tissu économique au niveau régional. Par exemple, 4 à 5 projets pilotes d'installations PV montées au sol pourraient être réalisés rapidement (se référer également à la mesure M3.2)	continu	DEEF (DIME)	0,1 (4 ans)	Budget à déterminer selon projets

* Incidence en personnel pour l'Etat (EPT) (pour la période de mise en œuvre précisée)

** Les ressources sont précisées en équivalent plein temps (EPT). La durée nécessaire liée à la ressource est précisée entre parenthèses.

Abréviations

ACF	Association des Communes Fribourgeoises
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
kW	kilowatt
m²	mètre carré
OFEN	Office fédéral de l'énergie
PV	Photovoltaïque
RCP	Regroupement dans le cadre de la consommation propre
SdE	Service de l'énergie (du canton de Fribourg)
SStat	Service de la statistique (du canton de Fribourg)
TWh	Térawatt-heure
VESE	Verband unabhängiger Energieerzeuger (Association des producteurs d'énergie indépendants)
W	Watt

Avec le soutien de:

Nowak Energie & Technologie AG

Botschaft 2023-DEEF-34

31. Oktober 2023

—

Fotovoltaik-Parks in den Voralpen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2022-GC-126 Christian Clément / Hubert Dafflon - Fotovoltaik-Parks in den Voralpen.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 2

2 Analyse des Entwicklungspotenzials der Fotovoltaik 2

3 Standpunkt des Staatsrats 3

4 Schluss 3

1 Einleitung

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das materielle Baurecht ausserhalb der Bauzone ausschliesslich in die Zuständigkeit des Bundes und nicht des Kantons fällt. In Bezug auf die Solaranlagen gibt Artikel 18a Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG: SR 700) den genauen Rahmen vor, in dem das Bundesrecht – direkt – zur Anwendung kommt, und legt den Handlungsspielraum der kantonalen Gesetzgeber fest.

Der Staatsrat ruft ferner einen Grundsatz in Erinnerung, der im kantonalen Richtplan verankert ist: «Errichtung der Solarpanels in bebautem Umfeld, durch eine gute Einbettung der Anlagen und unter angemessener Berücksichtigung von geschützten Ortsbildern und Gebäuden». Gemäss Sachplan Energie, den das Amt für Energie 2017 ausgearbeitet hat, würde im Übrigen allein schon der Einbau von Solaranlagen auf den bestehenden und künftigen Gebäuden sowie auf den bestehenden Infrastrukturen ausreichen, um die Ziele der Energiepolitik zu erreichen.

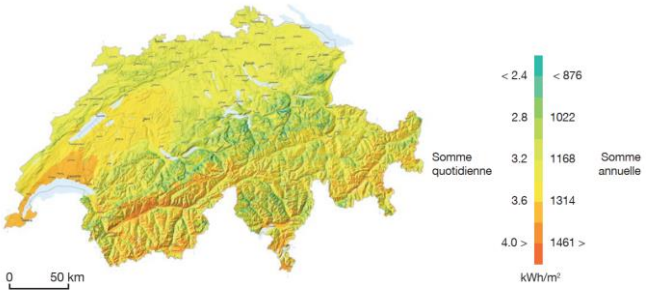
2 Analyse des Entwicklungspotenzials der Fotovoltaik

Das Planungsbüro NET Nowak Energie & Technologie hat eine neue Analyse durchgeführt, die für die Fotovoltaik ein Entwicklungspotenzial im Kanton (Januar 2023) von deutlich über 2000 GWh ergeben hat, und zwar auf Gebäuden, Infrastrukturen und auf dem Boden auf Flächen in Bauzonen, die nicht anderweitig genutzt werden. Ergänzende Analysen sind in den zuständigen Dienststellen des Staats zurzeit im Gange, um genauer festzulegen welche Bodenflächen vorrangig dafür genutzt werden können.

Gestützt auf die oben erwähnte Studie hat der Staatsrat schliesslich Ende August 2023 die Fotovoltaikstrategie beschlossen, die er in den kommenden Jahren umsetzen möchte. [1]Aus ihr gehen namentlich die verschiedenen Anwendungsgebiete hervor, in denen die Fotovoltaik ausgebaut werden könnte, legt die neuen Ziele des Staats in diesem Bereich fest und listet eine Reihe von Massnahmen für die nächsten Jahre auf, um die Ziele zu erreichen.

In Bezug auf die Fotovoltaik in den Voralpen, die Gegenstand des Postulats ist, sind die folgenden Punkte zu erwähnen:

a) Der Stromverbrauch im Kanton beläuft sich zurzeit auf etwa 1800 GWh pro Jahr und wird bereits jetzt zu knapp einem Drittel durch einheimische erneuerbare Ressourcen gedeckt.
b) Gemäss den Prognosen des Bundes im Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 könnte der künftige Strombedarf bis 2050 deutlich mehr als 2100 GWh pro Jahr betragen.
c) Im Kanton entfällt der Grossteil der Stromproduktion aus Fotovoltaik auf das Sommerhalbjahr (70 bis 75 %). Wie die untenstehende Karte zeigt, ist die Sonneneinstrahlung in unseren Voralpen nicht vergleichbar mit jener in den Alpen, insbesondere im Wallis und im Bündnerland.



[1] https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-09/fotovoltaikstrategie-des-kantons-freiburg_0.pdf

d) Die Fotovoltaik-Strategie des Kantons hat zum Ziel, mit Fotovoltaik eine jährliche Produktion von 600 GWh ab 2035 und 1300 GWh ab 2050 zu erreichen. Dies wird es erlauben, die bestehenden und künftigen Stromerzeugungsanlagen so zu ergänzen, dass im Sommerhalbjahr die Versorgungssicherheit gewährleistet ist, und im Winterhalbjahr ein bedeutender Beitrag an die Versorgung geleistet wird.
e) Für das Winterhalbjahr muss der Strommix des Kantons aber noch durch weitere Energiequellen ergänzt werden, die bis 2035 eine Strommenge in der Grössenordnung von etwa 500 bis 600 GWh liefern.
f) Die Wirtschaftlichkeit der in den Alpen geplanten Anlagen ist aktuell noch nicht gesichert, und dies trotz dem grosszügigen Beitrag des Bundes, der bis zu 60 % der Investitionskosten betragen kann. Der Hauptgrund dafür liegt im Anschluss an das Übertragungsnetz, das möglicherweise aufgrund der eingespeisten Leistung verstärkt werden muss.

3 Standpunkt des Staatsrats

Nach Meinung des Staatsrats ist es klar, dass der Ausbau der Energieproduktion vorrangig in den dafür geeignetsten Anwendungsbereichen stattfinden und möglichst wenig Auswirkungen auf das Kantonsgebiet haben soll. Deshalb möchte er gemäss seiner Strategie dem Bau von Fotovoltaikanlagen auf bestehenden Gebäuden und Infrastrukturbauten den Vorrang geben (1. Priorität), an zweiter Stelle folgen Bodenanlagen in Bauzonen auf bestimmten Flächen, die sich besonders dafür eignen (2. Priorität). Es ist durchaus realistisch, dass mit dem Ausbau in diesen Anwendungsbereichen das Ziel einer Solarstromproduktion von 1300 GWh pro Jahr bis 2050 erreicht wird. Was die Bodenanlagen in Bauzonen betrifft, wurde eine Arbeitsgruppe aufgestellt, in der die betroffenen Dienststellen des Staats vertreten sind, um den Rahmen für die Ausführung festzulegen.

4 Schluss

Der Staatsrat berücksichtigt hier die Tatsache, dass die Ausbauziele für die Fotovoltaik erreicht werden können, ohne die Priorität auf Zonen auszudehnen, in denen die Fotovoltaik deutlich stärkere Auswirkungen etwa auf die Artenvielfalt, die Landschaft oder die gesellschaftliche Akzeptanz haben könnte. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Pilotprojekte, die je nach Entwicklung des Bundesrechts in anderen Bereichen durchgeführt werden könnten.

Aufgrund dieses Sachverhalts hält der Staatsrat die Entwicklung der Fotovoltaik in unseren Voralpen nicht für prioritär. Dasselbe gilt für die schwimmende Fotovoltaik, das heisst für Anlagen auf Wasseroberflächen, und die Agro-Fotovoltaik, ausser die Kulturen benötigen einen Schutz oder ein Dach, wie z.B. ein Gewächshaus, oder die Anlage sichert oder steigert den landwirtschaftlichen Ertrag.

Der Staatsrat empfiehlt dem Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, der die beiliegende FotovoltaikStrategie des Kantons Freiburg einschliesst.

Anhang

Fotovoltaikstrategie des Kantons Freiburg

Photovoltaik-Strategie
Staat Freiburg

—

August 2023

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle DEEF
Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion VWBD

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **5**

Einleitung **7**

Aktuelle Situation **8**

Markt- und Technologieentwicklung 8

Potenzial 10

Rechtlicher Rahmen und Förderinstrumente 12

Anwendungsbereiche **14**

Gebäudeintegrierte PV 14

Infrastrukturintegrierte PV 16

PV auf Freiflächen in Bauzonen 18

Agri-PV 19

Alpine PV 20

Schwimmende PV 21

Zusammenfassung und Entscheidungsmatrix zu den Anwendungsbereichen 22

Ziele **23**

Massnahmen **25**

Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften 26

Kommunikations- und Bildungsmassnahmen 27

Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen 28

Massnahmen zur finanziellen Unterstützung 29

Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung 30

Abkürzungen **31**

Zusammenfassung

Die Photovoltaik (im Folgenden: PV) entwickelt sich besonders dynamisch. Sie wird gleich wie die Wasser- und Windkraft, die ebenfalls der Stromerzeugung dienen, als wesentlicher Bestandteil des künftigen Energieversorgungssystems der Schweiz angesehen. Das PV-Potenzial ist gross und – proportional zu den in den Energieperspektiven 2050+ festgelegten Zielen des Bundes – kann der Kanton Freiburg bis 2035 eine jährliche Stromproduktion von 0,6 TWh und bis 2050 von 1,3 TWh erreichen. Damit dies gelingt, muss die jährliche Solarstromproduktion, die hauptsächlich im Sommerhalbjahr erfolgt, bis 2035 verdreifacht und bis 2050 um den Faktor 6,5 gesteigert werden. Hierfür ist eine Strategie erforderlich, die die verschiedenen grundsätzlich verfügbaren Lösungsansätze und Mittel zur Erschliessung dieser Ressource berücksichtigt.

Aus der umfassenden Studie[1], die für den Kanton durchgeführt wurde, gehen verschiedene Anwendungsbereiche hervor, in denen die PV grundsätzlich eingesetzt werden könnte: integriert in Gebäude und / oder Infrastrukturen, auf Freiflächen, kombiniert mit landwirtschaftlicher Nutzung, im alpinen Kontext oder auf Wasseroberflächen.

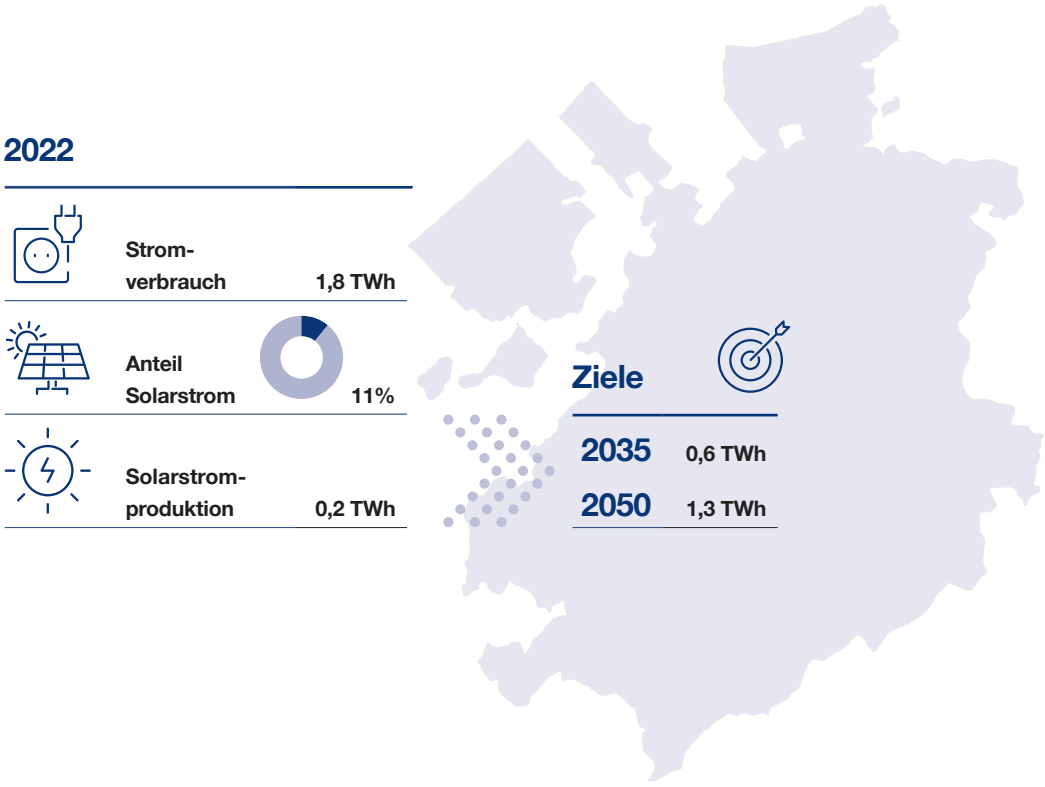
Nach der Analyse der einzelnen Anwendungsbereiche unter Berücksichtigung zahlreicher Parameter (u.a. Produktionspotenzial, Umweltaspekte, Wirtschaftlichkeit) ergibt sich aus der Studie, dass die Priorität auf der Realisierung von gebäude- und infrastrukturintegrierten PV-Anlagen liegen sollte (Priorität 1). Mit diesen beiden Anwendungsbereichen und PV-Anlagen auf ausgewählten, wenig empfindlichen Freiflächen (Priorität 2) kann das Ziel einer jährlichen Solarstromproduktion von 1,3 TWh bis 2050 durchaus erreicht werden.

Da sich der PV-Ausbau in den anderen Anwendungsbereichen aus technischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Gründen komplexer gestaltet, finden sich diese Anwendungsbereiche auf der tiefsten Prioritätsstufe 3. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse ist der Staatsrat der Ansicht, dass der PV-Ausbau auf dem Kantonsgebiet mit möglichst geringen negativen Auswirkungen und mit Fokus auf die vorteilhaftesten Anwendungsbereiche (d.h. Bereiche auf Prioritätsstufe 1 und 2) erfolgen soll und kann. Diese Einschätzung stützt letztlich die im kantonalen Richtplan festgelegte Ausrichtung für die PV-Entwicklung.

[1] NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

Um das ehrgeizige Ziel einer jährlichen Solarstromproduktion von 0,6 TWh bis 2035 zu erreichen, will der Staatsrat einen Massnahmenplan umsetzen, der an erster Stelle die Vorbildfunktion des Staates und der Gemeinden betont und besonderes Gewicht auf Information, Sensibilisierung und Ausbildung legt. So sollen die gesetzlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklung des gesetzlichen Rahmens auf Bundesebene angepasst werden. Ebenso soll der Bau von PV-Anlagen finanziell unterstützt werden, z. B. im Zusammenhang mit Gebäudesanierungen, Solarfassaden und Pilotprojekten. Dieses Massnahmenpaket, welches sich gut in die Zielsetzungen des kantonalen Klimaplans einfügt, wird ab 2023 schrittweise umgesetzt.

Die aktuelle Situation und die quantitativen Ziele für den Kanton Freiburg auf einen Blick:



Einleitung

PV ist eine der Säulen der Energiestrategie 2050 und soll bis 2050 sehr ehrgeizige Ziele erreichen.

Jüngst sind im Zusammenhang mit der 2022 aufgekommenen Energiekrise die Sorgen um die Versorgungssicherheit verstärkt in den Vordergrund getreten, was insbesondere auch die gesamte PV-Branche deutlich zu spüren bekommt.

Die PV-Strategie des Staates Freiburg, die sich grösstenteils auf den Bericht der Firma Nowak Energie & Technologie AG[2] stützt, soll in diesem Zusammenhang:

- die aktuelle Situation der PV in der Schweiz und im Kanton Freiburg darlegen
- die bestehenden Anwendungsbereiche und Potenziale aufzeigen
- die quantitativen und qualitativen Ziele des Staates Freiburg festlegen
- diejenigen Massnahmen aufführen, die der Staatsrat in den kommenden Jahren umsetzen will, um die Ziele für den PV-Ausbau zu erreichen.

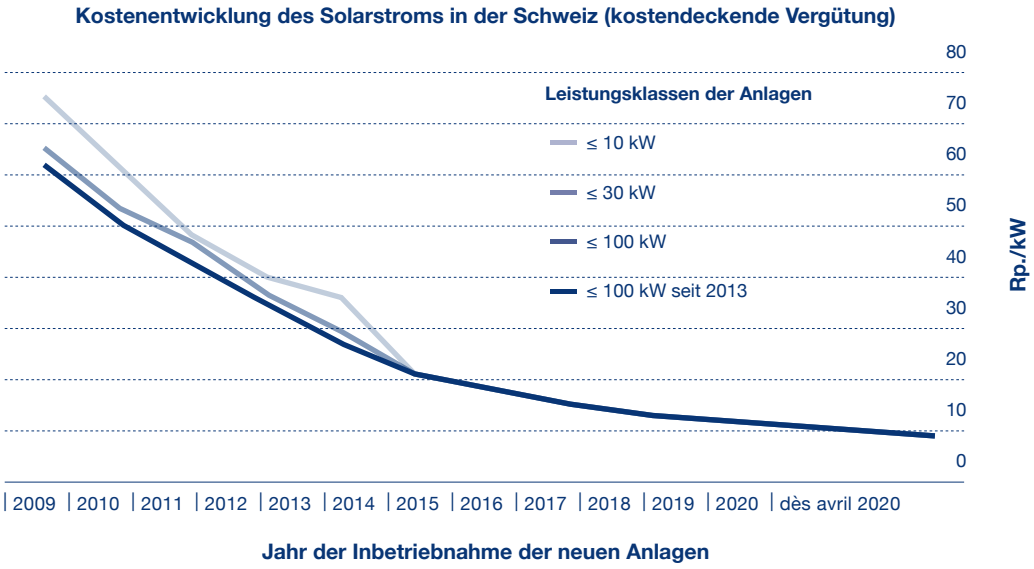
[2] Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, NET Nowak Energie & Technologie SA, 01.2023

Aktuelle Situation

Markt- und Technologieentwicklungen

Der PV-Markt entwickelt sich sehr dynamisch. Grosse Solarkraftwerke und die starke Zunahme von Projekten haben weltweit zu Skaleneffekten im PV-Sektor geführt. Die Preise für PV-Anlagen und Solarstrom sind in den 2010er Jahren um den Faktor 4 bis 5 gesunken (siehe Abbildung unten), wodurch die Technologie in vielen Bereichen wettbewerbsfähig geworden ist. In weiten Teilen der Welt stellt die PV heute die günstigste Stromproduktionstechnologie dar.[3] Die jährlich installierte Kapazität hat sich in den 2010er Jahren sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene verzehnfacht.[4]

Abbildung 3.1a: Kostenentwicklung anhand der vom Bund festgelegten Vergütungstarife.[5]



Das Wachstum in der Schweiz betrifft alle Segmente (Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsgebäude usw.), wobei die überwiegende Mehrheit der PV-Anlagen auf Dächern installiert wird. Die Solarstromproduktion im Jahr 2022 wird für die Schweiz auf fast 4 TWh geschätzt[6], was 7% des gesamten Stromverbrauchs (57 TWh[7]) entspricht. Im Kanton Freiburg decken PV-Anlagen bereits heute mehr als 10% des Stromverbrauchs (0,2 TWh bei einem Gesamtverbrauch von 1,8 TWh)[8].

[3] Die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktionskosten hängen unter anderem von den realisierten Anlagetypen, den erforderlichen Investitionen und den verfügbaren Ressourcen (Sonneneinstrahlung, Wind, Hydrologie, Geothermie, Biomasse usw.) ab. Quellen: Internationale Energieagentur, World Energy Outlook 2022, November 2022; SolarPower Europe, Global Market Outlook for Solar Power 2021-2025, Juli 2021; Fraunhofer ISE, Stromgestehungskosten erneuerbare Energien, Juni 2021; International Renewable Energy Agency, Renewable Power Generation Costs in 2021, 2022

[4] Internationale Energieagentur Photovoltaic Power Systems Program, Trends in Photovoltaic Applications 2020, 2021

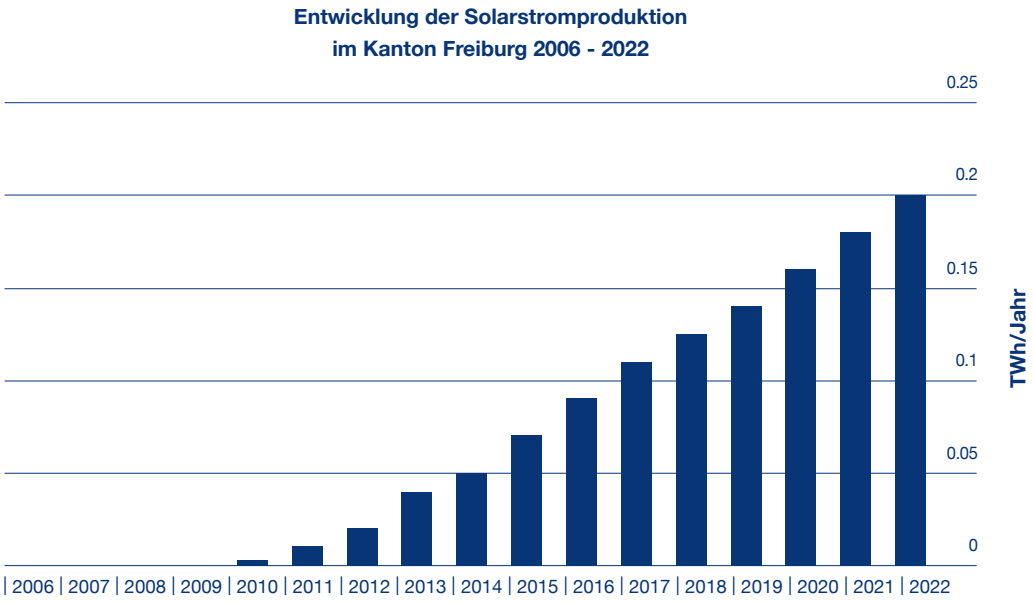
[5] Die Kurven enden für Kleinanlagen (2-10 kW) und mittlere Anlagen (10-30 kW) in den Jahren 2013/2014, da die kostendeckende Einspeisevergütung durch die Einmalvergütung abgelöst wurde. Datenquellen: Energieverordnung und Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien

[6] Swissolar, Faktenblatt - Photovoltaik, Dezember 2022

[7] Bundesamt für Energie (BFE)/energeia plus, Schweizer Elektrizitätsbilanz, Mitteilung 9. Februar 2023

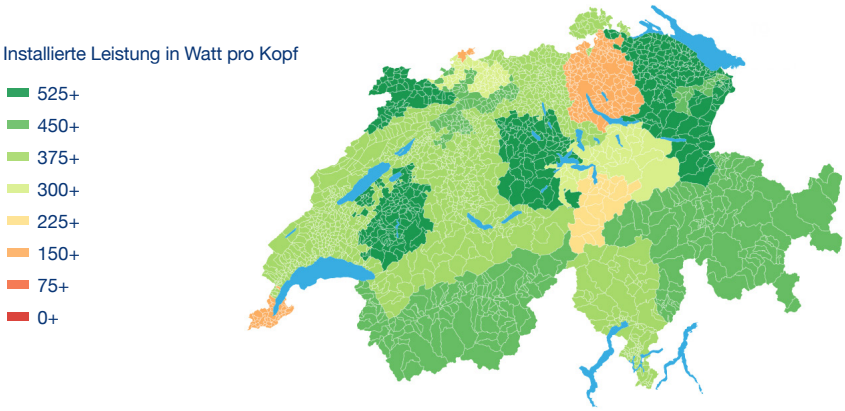
[8] Schätzung basierend auf: Amt für Statistik (StatA) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

Abbildung 3.1b: Entwicklung der jährlichen Solarstromproduktion im Kanton Freiburg für den Zeitraum 2006 bis 2022. Berechnung und Schätzung auf der Grundlage des AfE und VESE (pvpower.ch)[9]



Freiburg gehört auch zu den Kantonen mit dem stärksten Zubau von PV-Anlagen in der Schweiz:

Karte 5: Installierte Leistung (in W) pro Einwohner in den Kantonen. Quelle: VESE (pvpower.ch), Stand 1. Dezember 2022



Darüber hinaus ist der Fortschritt der PV-Technologie auf allen Ebenen bemerkenswert, von den Komponenten bis hin zu den Systemen, die eine Vielzahl interessanter Lösungen und Anwendungen hervorbringen. Die Umweltbelastung durch Solarstrom ist im Vergleich zu anderen Arten der Stromerzeugung gering.[10] Der durchschnittliche Wirkungsgrad eines kommerziellen Moduls hat mittlerweile 20% erreicht und steigt jährlich um etwa 0,5 Prozentpunkte.[11] Eine immer vielfältigere und leistungsfähigere Produktepalette (bifaziale Module, farbige Module, Module mit unterschiedlichen Grössen, Module für Fassaden und Infrastrukturbauten usw.) ermöglicht Systemlösungen, die an die verschiedenen Situationen gut angepasst werden können. Dieser Fortschritt kann und muss die laufenden Entwicklungen unterstützen, indem individuelle Lösungen angeboten werden, die sich in das jeweilige Bauwerk integrieren lassen und insgesamt zur Elektrifizierung und Dekarbonisierung des Energiesystems beitragen.

[9] Berechnung und Schätzung basierend auf: Amt für Energie (AfE), Energiestrategie Kanton Freiburg, Bericht 2015-2020; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

[10] EnergieSchweiz, Winterstrom für die Schweiz, S. 23 (805.240.D) und Stationäre Batteriespeicher in Gebäuden, S.25 (805.091.D)

[11] Fraunhofer ISE, Photovoltaics Report, 21. Februar 2023

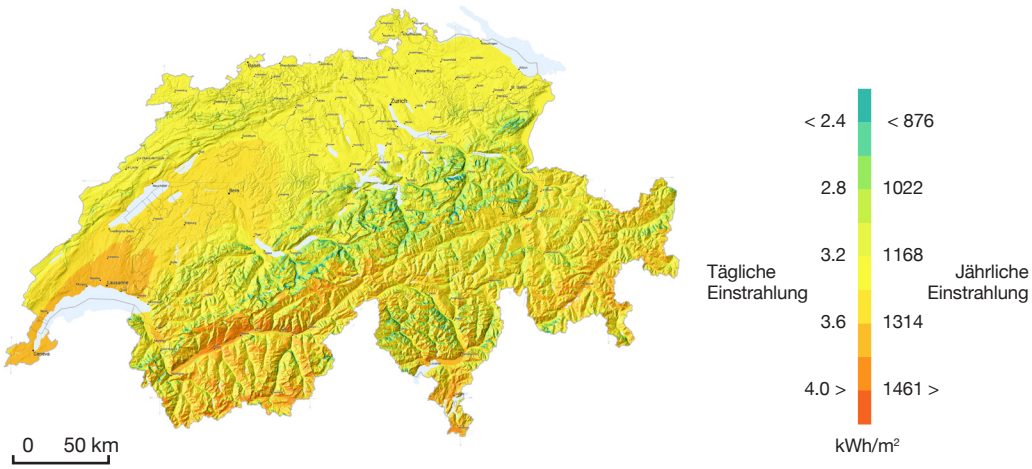
Potenzial

Im Kanton Freiburg ergibt sich bereits allein bei der bauwerk-integrierten PV ein Solarstromproduktionspotenzial von fast 2 TWh pro Jahr.[12] Mit einer Solarstromproduktion von aktuell rund 0,2 TWh im Jahr 2022 ist dieses Potenzial im Kanton Freiburg somit noch weitgehend ungenutzt. In Anbetracht des aktuellen Stromverbrauchs von rund 1,8 TWh und einer erwarteten Zunahme von rund 20% bis 2050 aufgrund der fortschreitenden Elektrifizierung in verschiedenen Bereichen (Heizung, Mobilität etc.) ist das PV-Potenzial im Produktionsmix mit Wasserkraft, Windkraft, Biomasse und langfristig eventuell mit Tiefengeothermie besonders bedeutsam, um die Stromversorgung des Kantons langfristig zu gewährleisten.

Das Potenzial der bauwerk-integrierten PV von fast 2 TWh pro Jahr verteilt sich auf Dächer (ca. 1,6 TWh pro Jahr), Fassaden (ca. 0,3 TWh pro Jahr) und Infrastrukturbauten. Anlagen auf anderen Flächen (oft als «freistehende Anlagen» bezeichnet) – PV-Freiflächenanlagen, alpine PV-Anlagen, Agri-PV und schwimmende PV-Anlagen - könnten ein theoretisch grosses Potenzial darstellen. Allerdings fehlen für den Kanton Freiburg spezifische Potenzialanalysen zu diesen Bereichen.

Der Kanton Freiburg weist eine relativ gute Solareinstrahlung auf:

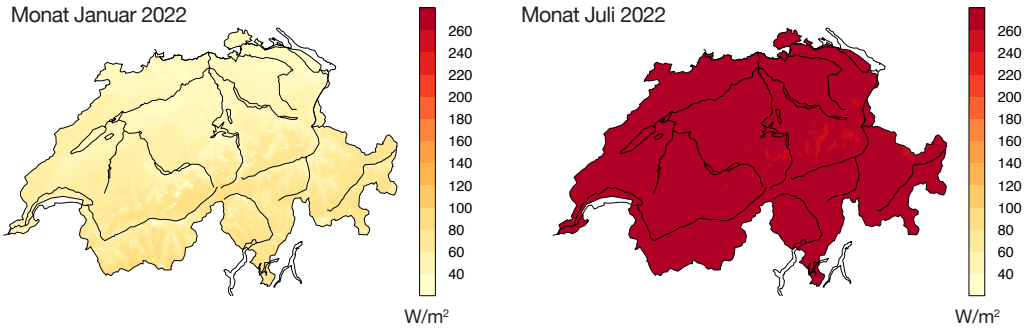
Langfristiger Durchschnitt der täglichen/jährlichen Summe, Zeitraum 1994-2018



Karte 3.2: Auf eine horizontale Fläche eingestrahlte Sonnenenergie (in kWh pro m²) pro Jahr. Quelle: Global Solar Atlas

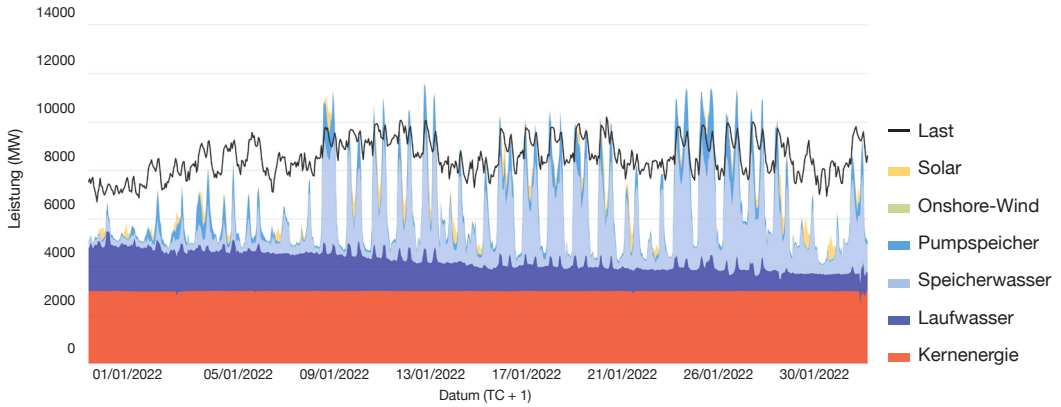
Zu beachten ist der sehr grosse Unterschied zwischen der Solareinstrahlung im Sommer und im Winter, wie die folgenden Karten von MeteoSchweiz zeigen.

[12] NET Nowak Energie & Technologie SA, Document de base pour l'élaboration d'une stratégie photovoltaïque du canton de Fribourg, 01.2023

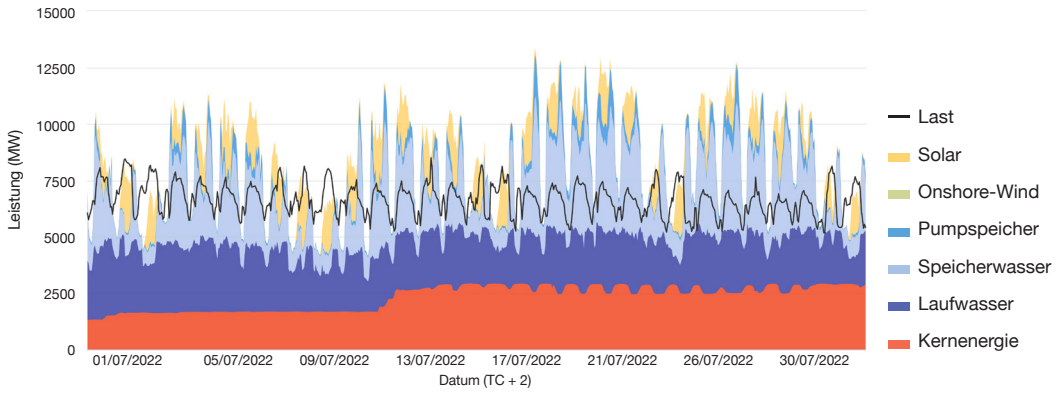


Globale Solareinstrahlung in W/m². Quelle: Meteo Schweiz

Was die Solarstromproduktion der bisher installierten PV-Anlagen betrifft, so wird diese zu 73% im Sommerhalbjahr und zu 27% im Winterhalbjahr realisiert (Stand 2021).[13] Grundsätzlich ist es angezeigt, das Potenzial auf den verfügbaren Dächern sowie auf den Fassaden und Infrastrukturbauten, die eine starke Neigung aufweisen und deshalb günstigere Voraussetzungen für die Stromerzeugung im Winter bieten, maximal zu nutzen. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz bereits jetzt einen Teil ihrer Stromproduktion im Sommerhalbjahr exportiert und im Winterhalbjahr zwischen 0 und 10 TWh importieren muss, abhängig von zahlreichen Faktoren wie Wetter, Hydrologie, wirtschaftliche Aktivitäten usw. Die Stromversorgungssicherheit des Landes muss daher einen Produktions- und Speichermix berücksichtigen, der das ganze Jahr über ausreichende Kapazitäten bereitstellt, wobei auch der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie gemäss der Energiestrategie 2050 des Bundes zu berücksichtigen ist.



Öffentliche Nettostromerzeugung in der Schweiz im Januar 2022. Quelle: Swiss Energy Charts

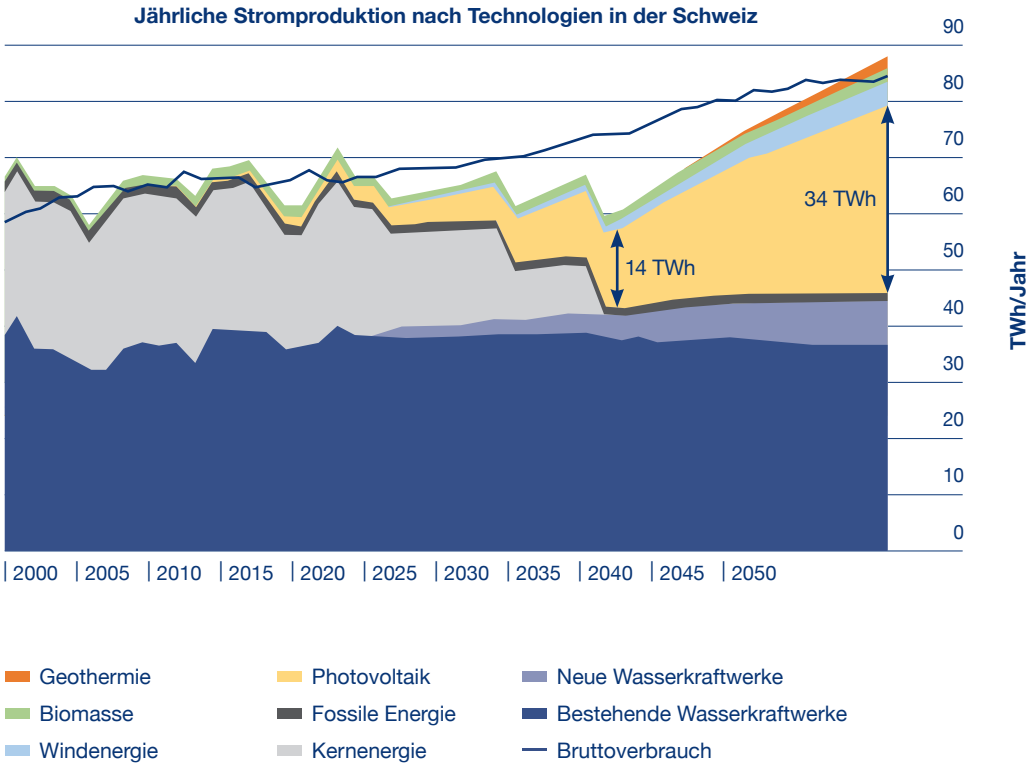


Öffentliche Nettostromerzeugung in der Schweiz im Juli 2022. Quelle: Swiss Energy Charts

[13] EnergieSchweiz, «Studie Winterstrom Schweiz» - Was kann die heimische Photovoltaik beitragen?, 25. Januar 2021

Rechtlicher Rahmen und Förderinstrumente

Der rechtliche Rahmen hat sich in den letzten Jahren in der Schweiz ständig weiterentwickelt.[14] Zudem sind zahlreiche Gesetzesänderungen in den Bereichen Energie, Elektrizität und Raumplanung in Erarbeitung, welche den PV-Ausbau weiter erleichtern, vereinfachen, aber auch klären und besser lenken dürften. Der Bundesrat hat verbindliche Zielwerte für die jährliche Stromproduktion aus erneuerbaren Energien ohne Wasserkraft für 2035 und 2050 festgelegt (17 TWh bzw. 39 TWh, wovon 14 TWh bzw. 34 TWh auf die Produktion von Solarstrom entfallen).[15] In den kommenden Monaten und Jahren könnten noch ehrgeizigere Ziele beschlossen werden. Die PV wird für den Bund somit ein Schlüsselfaktor zur Erreichung seiner Energie- und Klimaziele 2050 sein. Diese Ziele widerspiegeln sich in den Energieperspektiven 2050+ des Bundes. Die Abbildung unten zeigt, dass die PV auf der Ebene der jährlichen Stromproduktion den nuklearen Anteil langfristig «kompensiert».



Grafik 3.3: Entwicklung der jährlichen Stromproduktion nach Technologien gemäss Energieperspektiven 2050+ des Bundes.

[14] Im Rahmen der dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter wurde das Energiegesetz am 30. September 2022 geändert, indem unter anderem Übergangsbestimmungen für grosse PV-Anlagen erlassen wurden (Art. 71a)

[15] Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Änderung des Energiegesetzes und des Stromversorgungsgesetzes) (Entwurf), 18. Juni 2021

Die Förderinstrumente und Unterstützungsmassnahmen haben sich in den letzten Jahren in der Schweiz weiterentwickelt. Die Einmalvergütung ist zum wichtigsten finanziellen Förderinstrument geworden und wird ihrerseits ebenfalls ständig weiterentwickelt. Die Abnahme- und Vergütungspflicht sowie die Regelungen über den Eigenverbrauch und den Zusammenschluss zum Eigenverbrauch (ZEV) bieten einen finanziellen Grundanreiz, der mehr oder weniger stark ausfällt, je nach Einspeisevergütung, Energieprofil und Komplexität des PV-Projekts oder des ZEV. Diese Förderinstrumente zusammen mit der zunehmenden Wettbewerbsfähigkeit der PV haben in jüngerer Zeit den PV-Ausbau in der Schweiz und im Kanton Freiburg begünstigt.

Anwendungsbereiche

Die Photovoltaik (PV) hat sich stark entwickelt und diversifiziert, was sie für eine Vielzahl von Anwendungen mit unterschiedlichem Potenzial und Profil interessant macht. Da die verschiedenen Anwendungsbereiche in der Literatur nicht immer klar voneinander abgegrenzt werden, wird hier zuerst zwischen bauwerkintegrierten Anlagen und freistehenden/Freiflächenanlagen unterschieden. Auf dieser Grundlage lassen sich die Anwendungsbereiche entweder in die erste Kategorie (gebäudeintegrierte PV und infrastrukturintegrierte PV) oder in die zweite Kategorie (PV auf Freiflächen, Agri-PV, alpine PV und schwimmende PV) einordnen.

Gebäudeintegrierte PV

Die gebäudeintegrierte PV ist in der Schweiz gut etabliert. Die ersten Anlagen wurden bereits vor 40 Jahren erstellt. Der Anwendungsbereich umfasst einerseits gebäudeintegrierte Anlagen im engeren Sinne, d.h. die PV-Elemente übernehmen Funktionen der Gebäudehülle (z.B. Fassadenverkleidung, Dacheindeckung). Andererseits gibt es auch Anlagen, die dem Gebäude hinzugefügt werden, ohne dessen Struktur zu verändern (z.B. Aufdachanlage). Gebäudeintegrierte PV-Anlagen haben in den letzten Jahren eine eindrückliche Verbreitung erfahren. Das Verfahren für gebäudeintegrierte Solaranlagen ist im Wesentlichen im Bundesgesetz über die Raumplanung (Art. 18a), in der Raumplanungsverordnung (Art. 32a und 32b) und im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg geregelt (Art. 85).

Fotos 4.1a-c: Tausende von PV-Anlagen wurden im Kanton Freiburg in den letzten Jahren auf Dächern montiert. Quelle: NET AG

Der Grossteil der Solaranlagen wird auf den **Dächern** von Gebäuden installiert, wobei den verschiedenen Dacharten angepasste Produkte (Module, Montagesysteme usw.) zum Einsatz kommen.

Fassaden eignen sich ebenfalls für die Solarenergienutzung und sind besonders bei Neubauten und Renovationen interessant, da sie entscheidende Synergieeffekte ermöglichen. Dennoch wurden von den 46‘416 Solaranlagen, die in den Jahren 2020 und 2021 in der Schweiz erstellt wurden, nur 188 an Fassaden (bzw. mit einem Winkel von 75° bis 90°) installiert, was ungefähr einer Fassadenanlage auf 250 PV-Anlagen entspricht.[16] Vertikale und steil geneigte Solaranlagen bieten ein interessantes Tages- und Jahresprofil für die Stromerzeugung, d.h. sie begünstigen eine bessere Verteilung der Stromproduktion über den Tag und über die Jahreszeiten (mit einem vergleichsweise höheren Anteil der Stromproduktion im Winterhalbjahr).

Foto 4.1d: Fassadenintegrierte PV-Anlage in Domdidier (FR). Quelle: NET AG

PV-Anlagen müssen bei geschützten Gebäuden und Ortsbildern je nach Schutzgrad und Lage erhöhte Integrationsanforderungen erfüllen, die die Gesamtwirkung, Dachgeometrie, Proportionen, Ausrichtung und die Materialität des Daches berücksichtigen.[17] Mittlerweile gibt es eine breite Palette passender Produkte und Lösungen, die diesen verschiedenen Anforderungen gerecht werden.

Fotos 4.1e+f: Passende Module für eine bessere optische Integration in die Gebäude – Beispiele aus Ecuvillens (FR) und Jetschwil (FR). Quelle: BFE-Magazin energeiaplus und NET AG

[16] Bundesamt für Energie (BFE), Statistik Sonnenenergie, Referenzjahr 2020, 13. Juli 2021 und Referenzjahr 2021, 14. Juli 2022

[17] Staat Freiburg, Richtlinie über die architektonische Integration von thermischen und photovoltaischen Solaranlagen, Oktober 2015

Die Anlagekosten sind wettbewerbsfähig, insbesondere dank der auf nationaler Ebene verfügbaren Förderinstrumente. Die Techniken haben sich gut entwickelt und es werden Lösungen für verschiedene ästhetische und umweltbezogene Anforderungen angeboten (z. B. Architektur, begrünte Flachdächer). Die PV wird von der Gesellschaft meist gut akzeptiert. Das Potenzial für die Produktion von Solarstrom im Kanton Freiburg wird auf 1,6 TWh pro Jahr (für Dächer) bzw. 0,3 TWh pro Jahr (für Fassaden) geschätzt. Nur ein kleiner Teil der geeigneten Flächen wird heute für die Produktion von Solarstrom genutzt (0,2 TWh pro Jahr).

Infrastrukturintegrierte PV

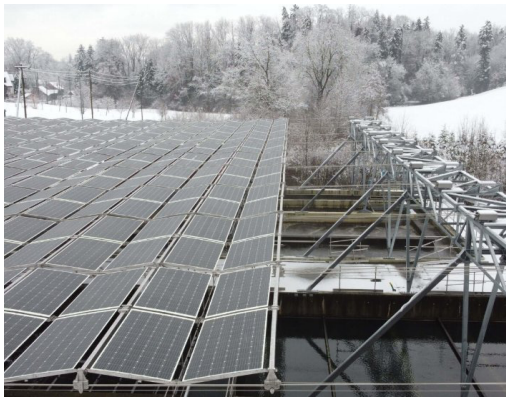
–

Infrastrukturintegrierte PV ist in der Schweiz kein neues Phänomen. Zahlreiche Infrastrukturkategorien (Parkplätze, Lärmschutzwände, Vordächer und Strassengalerien, Perrondächer, Staumauern, Kläranlagen, Lawinenverbauungen und Flächen wie Böschungen entlang von Strassen usw.) weisen grundsätzlich beträchtliche Flächen auf, von denen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen jedoch nur ein kleiner Teil eine wirtschaftliche Nutzung ermöglicht. Die entsprechenden Potenziale gilt es zu identifizieren und zu nutzen. Im Kanton Freiburg dürften sie zu einem grossen Teil auf Parkplätzen vorzufinden sein. Gut in die Infrastruktur integriert bieten diese PV-Anlagen die gleichen Vorteile wie gebäudeintegrierte PV (ökologische/umwelttechnische Aspekte, soziale Akzeptanz). Es gibt bisher keine spezifischen Studien für den Kanton Freiburg; das jährliche Solarstromproduktionspotenzial kann jedoch aufgrund anderer Analysen grob auf ungefähr 0,05 bis 0,1 TWh geschätzt werden.[18] Für (standortgebundene) Solaranlagen ausserhalb der Bauzone legt die Raumplanungsverordnung des Bundes (Art. 32c) fest, dass diese Anlagen optisch eine Einheit mit Bauten oder Anlagen, die voraussichtlich längerfristig rechtmässig bestehen, bilden müssen.

Foto 4.2a: Solar genutzte Parkflächen beim Einkaufszentrum in Aigle (VD) mit einer Produktion von 1,8 GWh/Jahr. Quelle: Romande Energie

[18] EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021; Interface, Konzept für einen stärkeren Zubau von grossen Solarstromanlagen auf Dachflächen und Infrastrukturanlagen im Kanton Thurgau, November 2021

otos 4.2b+c: Mehrere Kläranlagen sind mit einem Solarfaltdach ausgestattet worden wie z.B. die ARA in Esslingen (ZH). Im Kanton Freiburg ist eine PV-Anlage auf einem Perrondach am Bahnhof Pensier installiert. Quellen: dhp und Climkit



PV auf Freiflächen in Bauzonen

PV auf Freiflächen[19] umfasst direkt mit dem Boden verankerte PV-Anlagen auf Flächen, die nicht oder nur in zweiter Linie anderweitig genutzt werden (können). In der Schweiz gibt es derzeit nur eine begrenzte Anzahl grosser PV-Freiflächenanlagen. In vielen Ländern ist PV auf Freiflächen jedoch der wichtigste Anwendungsbereich. Die in der Schweiz realisierten Projekte sind hauptsächlich in Industrie- und Gewerbegebieten, also in Bauzonen, vorzufinden.

Eine allgemeine Verbreitung von Anlagen «auf freiem Feld» stösst aus mehreren Gründen auf Vorbehalte. In der Schweiz gibt es nur wenige Erfahrungen und Studien in diesem Bereich (mit einigen Ausnahmen wie dem Solarpark auf dem Mont Soleil). Einige Tendenzen lassen sich jedoch erkennen. Die soziale Akzeptanz hängt vor allem von den Auswirkungen auf die Landschaft und der Zweckmässigkeit solcher Anlagen angesichts des vorhandenen Potenzials auf Bauwerken ab. Die Anlagekosten sind grundsätzlich wettbewerbsfähig. Besonders empfindliche ökologische Gebiete (Moorlandschaften, Reservate, Biotope usw.) können von vornherein ausgeschlossen werden, ohne dass dadurch das theoretisch hohe Potenzial erheblich geschmälert wird. Das Potenzial von PV-Freiflächenanlagen wird im Wesentlichen von politischen Entscheidungen und den zu definierenden Rahmenbedingungen abhängen. Im Kanton Freiburg besteht derzeit kein territoriales Solarkonzept, das die am besten geeigneten Gebiete für PV-Freiflächenanlagen ausweist. Theoretisch könnten Spezialzonen für Solarparks definiert werden. In der Stellungnahme des Bundes zu «freistehenden Photovoltaik-Anlagen» vom 3. Juli 2012 wird erläutert, dass solche Anlagen zwingend in Nutzungsplänen geregelt werden müssen und dass in den seltenen Fällen, in denen derartige Anlagen in Betracht gezogen werden, diese im kantonalen Richtplan behandelt werden sollten. Diese Position wird derzeit auf Bundesebene diskutiert, ebenso wie alpine und landwirtschaftliche Anlagen.

Foto 4.3: PV-Freiflächenanlage mit 6 MW Leistung in Payerne (VD), in Betrieb seit September 2015. Quelle: NET AG

[19] Eine genauere Definition der Freiflächen-PV wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Beteiligung der zuständigen kantonalen Dienststellen vorgenommen

Agri-PV

Die Agri-PV kombiniert die landwirtschaftliche Nutzung und Solarstromproduktion, meist mittels höher über dem bewirtschafteten Boden angeordneter PV-Module (Ausnahme vertikal installierte Module z.B. als Solarzäune). Der Bereich der Agri-PV ist in den letzten Jahren in vielen Ländern stark gewachsen. In der Schweiz existieren nur wenige Agri-PV-Anlagen; sie dienen fast ausschliesslich Versuchs- und Forschungszwecken. Das Potenzial der Agri-PV wurde für den Kanton Freiburg noch nicht detailliert analysiert. Das Solarstromproduktionspotenzial für den Kanton Freiburg kann auf der Grundlage einer vom Bundesamt für Landwirtschaft unterstützten Schweizer Studie[20] proportional auf 0,02 - 0,03 TWh/Jahr bei Dauerkulturen, 3,4 TWh/Jahr bei offenen Ackerflächen und 0,5 TWh/Jahr bei Dauergrünland geschätzt werden. Die rechtliche Grundlage findet sich in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (Art. 32c). Diese legt fest, dass die (standortgebundenen) Solaranlagen in wenig empfindlichen Gebieten Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken oder entsprechenden Versuchs- und Forschungszwecken dienen müssen. Auf landwirtschaftlichen Flächen muss die Agri-PV zu einem höheren Naturalertrag in der Pflanzenproduktion führen. Ebenfalls sind Projekte zu Forschungs- und Versuchszwecken möglich. Auf Bundesebene wird derzeit über eine allfällige Lockerung der Zulassungskriterien sowie über die Direktzahlungen diskutiert, die auch im Zusammenhang mit der Kombination von landwirtschaftlicher Nutzung und Stromproduktion gewährt werden können.

Fotos 4.4a+b: Agri-PV Versuchsanlage in Deutschland (links) und Pilotprojekt in Conthey im Wallis (rechts). Quellen: Fraunhofer ISE und Agroscope

[20] Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Machbarkeitsstudie Agri-Photovoltaik in der Schweizer Landwirtschaft, September 2022; Amt für Statistik (SStat) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022 - für die Daten zu den Landwirtschaftsflächen.

Alpine PV

Die alpine PV ist vor allem im Zusammenhang mit Massnahmen zur Sicherung der Stromversorgung im Winter wieder aufgekommen. Dabei handelt es sich vorwiegend um freistehende PV-Anlagen in den Alpen in einer Höhe von 1‘500 bis 2‘500 Metern über dem Meeresspiegel. Einige kleinere Anlagen existieren in der Schweiz, teilweise bereits seit 30 Jahren. Die alpine PV dürfte etwa dreimal so teuer sein wie gebäudeintegrierte PV - ein Nachteil, der durch eine Jahres- und Winterstromproduktion, die weit über dem Schweizer Durchschnitt liegt, teilweise ausgeglichen wird. Der Bund hat erst kürzlich eine zeitlich begrenzte spezifische sog. «alpine» Einmalvergütung von bis zu 60% der Investitionskosten sowie einen Höhenbonus (Höhe ≥ 1‘500 m) für nicht gebäudeintegrierte Anlagen ausserhalb von Bauzonen eingeführt. Die ökologischen und umweltbezogenen Auswirkungen müssen für den alpinen Kontext noch analysiert werden. Die Auswirkungen auf die Landschaft sind beträchtlich, was sich auf die soziale Akzeptanz niederschlagen dürfte. Das Potenzial der alpinen PV hängt stark von den geografischen Standorten und der Infrastruktur für den Anschluss an das Stromnetz ab. Laut einer noch laufenden Studie des Verbands Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen liegt das Hauptpotenzial in den Kantonen Wallis und Graubünden.[21] Bisher gibt es keine spezifischen Studien zu diesem Thema und keine bestätigten potenziellen Standorte im Kanton Freiburg. Das am 30. September 2022 geänderte Energiegesetz des Bundes (Art. 71) definiert die dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter inklusive Solaroffensive (Produktion von zusätzlicher Elektrizität aus Photovoltaik-Grossanlagen).

Foto 4.5: PV-Anlage (97,78 kW) in Caischavedra (GR), die im Mai 1993 in Betrieb genommen wurde und im Winter eine besonders interessante Stromproduktion aufweist. Quelle: NET AG

[21] Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, https://www.strom.ch/de/energiezukunft-2050/alpine-pv-und-windkraft-fuer-eine-sichere-winterversorgung, Stand 26. Februar 2023

Schwimmende PV

–

Die schwimmende PV erlebt eine starke Zunahme, insbesondere in Asien durch sehr grosse, relativ wettbewerbsfähige Anlagen. In der Schweiz gibt es nur einige wenige Pilotanlagen, deren Installationskosten aufgrund der technischen Anforderungen und des experimentellen Charakters noch relativ hoch sind. Schwimmende PV-Anlagen können sowohl positive als auch negative ökologische und umweltbezogene Auswirkungen haben.[22] In der Schweiz können schwimmende PV-Anlagen unter den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen nur auf künstlichen Seen in Betracht gezogen werden. Es gibt aktuell keine spezifische Studie für das Potenzial im Kanton Freiburg. Eine Schweizer Studie[23] hat das Potenzial von Stauseen näherungsweise analysiert. Die künstlichen Freiburger Seen, die eine Fläche von rund 15 km^2 bedecken, sind nicht sehr hoch gelegen und weisen deshalb im Vergleich zu bebauten Flächen keinen Vorteil in Bezug auf den Solarertrag auf. Die gesetzliche Grundlage findet sich in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (Art. 32c).

Fotos 4.6a+b: Schwimmende PV-Anlage auf dem Stausee Les Toules (VS) mit einer Leistung von 448 kW (links) - wenn das Projekt erfolgreich verläuft, wird die Anlage um den Faktor 30 vergrössert. Die grösste schwimmende PV-Anlage (24 MW) in Mitteleuropa befindet sich in Grafenwörth in Österreich (rechts) - sie wurde im Februar 2023 in Betrieb genommen. Quellen: Romande Energie und ECOwind

[22] Bundesamt für Energie BFE, Auswirkungen von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Biodiversität und Umwelt, 12. November 2021

[23] EnergieSchweiz, Solarstrom auf Infrastrukturanlagen und Konversionsflächen, 23. Juli 2021

Zusammenfassung und Entscheidungsmatrix zu den Anwendungsbereichen

–

Anwendungsbereiche	Geschätztes Potenzial in TWh/Jahr	Wirtschaftlichkeit	Technische Komplexität	Soziale Akzeptanz	Rechtliche Komplexität	Ökologische Auswirkungen	Auswirkungen auf die Landschaft	Nutzungskonkurrenz	Priorität
Gebäudeintegrierte PV	1,6 (Dächer) 0,3 (Fassaden)								1
Infrastrukturintegrierte PV	0,05 – 0,1**								1
PV auf Freiflächen in Bauzonen	*/**								2
Agri-PV	0,02 – 0,03 */**								3
Alpine PV	*/**								3
Schwimmende PV	*/**								3

* Theoretisch grosses Potenzial, welches aber aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen in der Praxis tief ausfällt.

** Spezifische Analysen fehlen bezüglich des Potenzials im Kanton Freiburg.

Bewertung der Aspekte	(eher) positiv/günstig	mittelmässig	(eher) negativ/ungünstig

Prioritätsstufen der Anwendungsbereiche:

1 = hohe Priorität (Festlegung und Umsetzung von Massnahmen, die den Ausbau der Photovoltaik unterstützen)

2 = mittlere Priorität (Festlegung von Massnahmen, die das Anwendungspotenzial klären und Pilot- und Demonstrationsanlagen unterstützen)

3 = niedrige Priorität (die Entwicklung aufmerksam beobachten und das Potenzial einschätzen)

Aus dieser Tabelle geht klar hervor, welche Anwendungsbereiche für die Entwicklung der Photovoltaik im Kanton am günstigsten sind.

Ziele

Im Kontext seiner Energie- und Klimapolitik möchte der Staatsrat seine PV-Strategie optimieren und verstärken.

Die quantitativen Ziele werden proportional zu den Zielen des Bundes festgelegt, d.h. die **Zielwerte (jährliche Solarstromproduktion) für den Kanton Freiburg belaufen sich auf 0,6 TWh für 2035 und 1,3 TWh für 2050.**

Tabelle 5: Vergleich der schweizerischen und kantonalen Eckdaten – Einschätzung auf der Grundlage der von BFE, StatA, Swissolar und Vergleichstabelle der schweizerischen und kantonalen Eckdaten VESE (pvpower.ch) publizierten Daten und eine vorläufige Schätzung für die Solarstromproduktion im Jahr 2022.[24]

Vergleichstabelle der schweizerischen und kantonalen Eckdaten			
Stromverbrauch	2022	57 TWh	1,8 TWh
Solarstromanteil	2022	7%	11%
Solarstromproduktion	2022	3,9 TWh	0,2 TWh
Ziele	2035	14 TWh	0,6 TWh
	2050	35 TWh	1,3 TWh

Die auf der bisherigen Entwicklung der installierten PV-Leistung basierenden Projektionen (siehe folgende Abbildung) zeigen, dass selbst für einen Kanton mit einer über dem Schweizer Durchschnitt liegenden installierten Leistung erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Ziele für die Solarstromproduktion zu erreichen. Konkret bedeutet dies, dass die jährliche Solarstromproduktion bis 2035 verdreifacht und bis 2050 um den Faktor 6,5 gesteigert werden muss.

[24] Bundesamt für Energie (BFE)/energeia plus, Schweizer Elektrizitätsbilanz 2022, Medienmitteilung 9. Februar 2023; Amt für Statistik (StatA) des Kantons Freiburg, Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023, 23. Dezember 2022; Swissolar, Technisches Merkblatt - Photovoltaik, Dezember 2022; VESE (pvpower.ch), Karte der Photovoltaikleistung in der Schweiz (Stand 1. Dezember 2022)

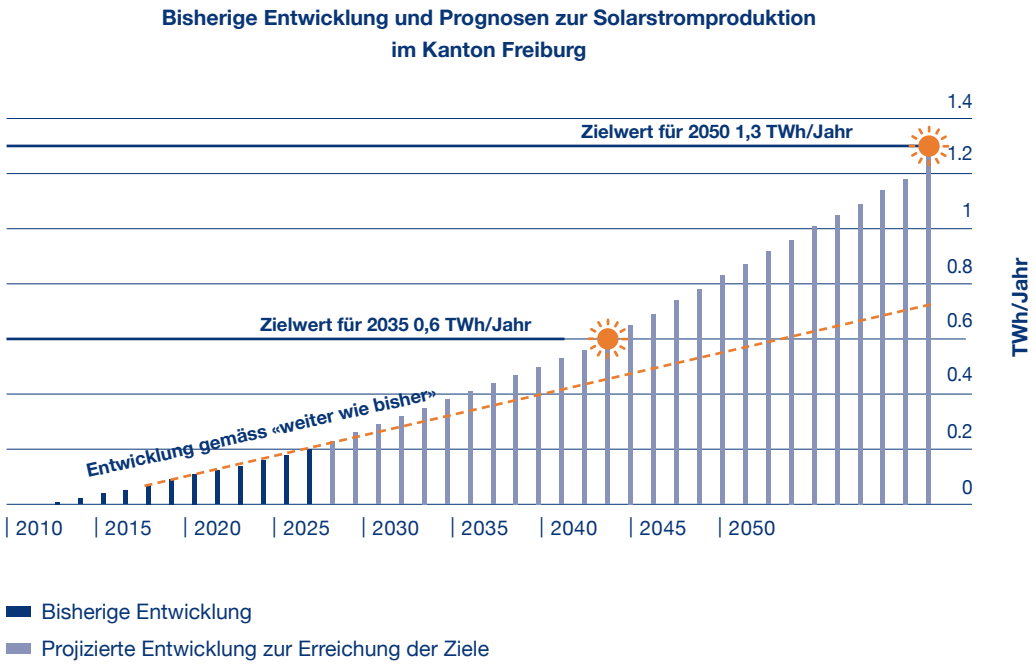


Abbildung 5: Entwicklung der Solarstromproduktion im Kanton Freiburg - bisher (Grundlage: Amt für Energie, Energiestrategie Kanton Freiburg, Bericht 2015-2020) und ausgerichtet auf die Erreichung der Zielwerte

Massnahmen

Unter Berücksichtigung der Zielwerte für die Solarstromproduktion von 0,6 TWh/Jahr bis 2035 und von 1,3 TWh/Jahr bis 2050 sowie der Stärken-Schwächen-Profile der oben beschriebenen Anwendungsbereiche hat der Staatsrat beschlossen, die Priorität auf die gebäudeintegrierte PV, infrastrukturintegrierte PV und die PV auf Freiflächen zu setzen. In diesem Zusammenhang hat er eine Reihe relevanter Massnahmen festgelegt, die in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen und ebenfalls mit den Zielen des kantonalen Klimaschutzplans im Einklang stehen. Der Staatsrat bleibt jedoch flexibel, um seine Strategie jederzeit an die besonders dynamische Entwicklung des PV-Bereichs anzupassen.

Die Massnahmen werden für fünf Handlungsfelder (thematische Massnahmen) definiert:

> M1 Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften

> M2 Kommunikation und Bildung

> M3 Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen

> M4 Massnahmen zur finanziellen Unterstützung

> M5 Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung

Jede Massnahme wird kurz mit den damit verbundenen Aktivitäten, der Umsetzungsperiode, der Zuständigkeit für die Umsetzung und den erforderlichen Ressourcen beschrieben. Die Zuständigkeit für die Umsetzung liegt ausschliesslich bei den kantonalen Direktionen oder spezialisierten Akteuren.

Personelle und finanzielle Auswirkungen:

Die Umsetzung der oben erwähnten Massnahmen, die nachfolgend erläutert werden, erfordert etwa 2 Vollzeitäquivalente über einen Zeitraum von 2 Jahren.

Auf finanzieller Ebene stellen diese Massnahmen eine Verpflichtung von etwas mehr als 1 Million Franken dar. Hinzu kommen Investitionen für noch zu bestimmende Anlagenprojekte.

Letztlich werden die für die Umsetzung der Photovoltaik-Strategie eingesetzten Mittel vom Finanzrahmen abhängen, den der Staatsrat bei den künftigen Voranschlagsverfahren beschliessen wird, sowie von den Prioritäten der kantonalen Energiestrategie.

Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften

–

Thematische Massnahme M1 Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften	Umsetzungs-periode	Zuständig-keit*	Personal-ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M1.1 Interne Solarrichtlinie Eine Richtlinie zur Nutzung aller geeigneten Flächen (bei denen eine PV-Anlage kein geschütztes Gebäude oder Ortsbild stark beeinträchtigt) auf Gebäuden und Infrastrukturen im Eigentum des Kantons für die Solarstromproduktion im Rahmen von Neubau- und Renovationsprojekten festlegen	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,2 (6 Monate)	10’000 CHF
M1.2 PV-Portfolio 2030 Den Immobilienbestand des Staats Freiburg analysieren, um die Gebäude, die bis 2030 mit einer PV-Anlage ausgestattet werden können, zu identifizieren	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	40’000 CHF
M1.3 Potenzialanalyse für infrastrukturintegrierte PV Das PV-Potenzial auf kantonalen Infrastrukturen sowie mögliche Geschäftsmodelle analysieren	2023 - 2024	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	40’000 CHF
M1.4 PV-Projekte PV-Projekte realisieren, die die Vielfalt der Lösungsansätze bei gebäude- (Dach und Fassade) und infrastrukturintegrierter PV und idealerweise das Know-how der Freiburger PV-Branche aufzeigen	kontinuierlich	RIMU (VWBD)	0,1 (2 Jahre)	In Abhängigkeit der Projekte
M1.5 PV in den Gemeinden Die Gemeinden bei der Realisierung kommunaler PV-Projekte unterstützen (Umsetzungshilfe)	2024 -	VWBD (RIMU-FGV)	0,1 (2 Jahre)	10’000 CHF

Der Staat und die Gemeinden werden sowohl bei der Installation als auch beim Betrieb von PV-Anlagen die Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen berücksichtigen.

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Kommunikations- und Bildungsmassnahmen
–

Thematische Massnahme M2 Kommunikation und Bildung	Umsetzungs-periode	Zuständig-keit*	Personal-ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M2.1 Informationskampagne für die breite Öffentlichkeit Kommunikation unterstützen mit «schlüsselfertigen», unabhängigen Informationsveranstaltungen für interessierte Gebäudeeigentümer und Investoren zu den verschiedenen Möglichkeiten für eigene PV-Projekte[25]	ab 2023	VWBD	0,1 (2 Jahre)	50'000 CHF
M2.2 Jährliches Solartreffen Thematische Treffen und ERFAs (z.B. Freiburger Solartag) organisieren, die die Akteure der PV-Branche einbeziehen und aktuelle Themen behandeln, um den Erfahrungsaustausch, den Erwerb von Kompetenzen und die Vernetzung der regionalen Akteurgruppen zu verstärken[26]	ab 2023	VWBD	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF
M2.3 Bildung Aktivitäten unterstützen im Bereich Aus- und Weiterbildungskurse zur Stärkung der PV-Kompetenzen in qualitativer und quantitativer Hinsicht – in Ergänzung zu den Angeboten, die in der Solarbranche und auf nationaler Ebene bestehen	kontinuierlich	VWBD	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

[25] Subsidiär zu den verfügbaren Informations- und Kommunikationsmedien (z.B. Publikationen von EnergieSchweiz, Swissolar, Trägerverein Energiestadt) kann der Staat Freiburg spezifische Materialien entwickeln (lassen), die sich an die entsprechenden Zielgruppen richten. Sollten PV-Anwendungen auf Freiflächen an Bedeutung gewinnen, werden auch kommunikative und partizipative Aspekte wichtig.

[26] Die aktuellen Themen sind zahlreich und werden sich angesichts der dynamischen Entwicklung der PV schnell ändern. Themen, die von den Akteurgruppen angesprochen wurden, sind der Zusammenschluss für den Eigenverbrauch, Solarfassaden, PV und Denkmalschutz, Verdichtung und Solarisierung von Gebäuden und Infrastrukturen, Speicherung, Elektromobilität und dynamische Steuerung, Beteiligungsfinanzierung etc. Dieser Austausch dient auch dazu, die PV-Strategie des Kantons Freiburg den Zielgruppen gut zu vermitteln.

Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen

Thematische Massnahme M3 Rechtliche Massnahmen auf der Ebene der Gesetzesbestimmungen	Umsetzungs-periode	Zuständig-keit*	Personal-ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M3.1 Solarrichtlinie und erleichtertes Verfahren Solarrichtlinie in den verschiedenen Teilbereichen, mit guten und schlechten Beispielen (evtl. ergänzende Merkblätter für spezifische Themen) aktualisieren, unter besonderer Berücksichtigung der Änderungen von Gesetzen und Verordnungen auf Bundesebene sowie der geschützten Gebäude und Ortsbilder. Das Meldeverfahren auf unproblematische Fälle ausweiten, um das Verfahren zu vereinfachen und den administrativen Aufwand für Eigentümerschaft und Verwaltung zu verringern et pour l'administration	ab 2023	RIMU (VWBD)	0,2 (2 Jahre)	150'000 CHF
M3.2 PV-Freiflächenanlagen Arbeitsgruppe zur Festlegung der Rahmenbedingungen für die Erstellung von PV auf Freiflächen schaffen	2024-2026	VWBD (RIMU-ILFD)	< 0,1 (2 Jahre)	20'000 CHF
M3.3 Eigenstromerzeugung («Solarpflicht») Die in den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEn) verankerte «Solarpflicht» , die im Energiereglement (Art. 25) des Kantons Freiburg unter dem Begriff Eigenstromerzeugung umgesetzt wird – prüfen und für geeignete Gebäude und Infrastrukturen anpassen, d. h.: a) Stärkung der Eigenstromerzeugung bei Neubauten, um die Stromproduktion zu unterstützen und zu erhöhen, indem die geforderte Mindestleistung pro m^2 Energiebezugsfläche erhöht und die Obergrenze / Höchstleistung der Anlage abgeschafft wird. b) «Solarpflicht» für Parkplätze ab einer bestimmten Anzahl von Standplätzen festlegen c) «Solarpflicht» auf bestehende Gebäude insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierung der Gebäudehülle ausweiten	2024-2026 (abzustimmen mit den laufenden Arbeiten im Rahmen der MuKEn)	VWBD	< 0,1 (2 Jahre)	20'000 CHF
M3.4 Energieplanung Das Kapitel Solarenergie im Sachplan anpassen und die Anforderungen an die kommunale Energieplanung präzisieren	2024-2026	VWBD (RIMU)	< 0,1 (2 Jahre)	10'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Massnahmen zur finanziellen Unterstützung
–

Thematische Massnahme M4 Finanzielle Unterstützung	Umsetzungs-periode	Zuständig-keit*	Personal-ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M4.1 Bonus Renovation + PV Die gleichzeitige Realisierung von Renovationsarbeiten an der Gebäudehülle und von PV-Anlagen durch einen Bonus unterstützen[27]	2024-2030	VWBD	0,2 (2 Jahre)	400,000 CHF
M4.2 Unterstützung Fassade + PV Projekte für PV-Fassaden unterstützen, um die Entwicklung der fassadenintegrierten PV im Kanton Freiburg anzustossen[28]	2024-2027	VWBD	0,1 (2 Jahre)	200'000 CHF
M4.3 Steuern Die Möglichkeiten prüfen, um den steuerlichen Rahmen für Investitionen in PV-Anlagen attraktiv zu gestalten und hierbei vorrangig die Elemente punkto Nettobesteuerung, Steuerbefreiung bis zu einer gewissen Produktions-/Einnahmegrenze sowie die Abzugsfähigkeit von PV-Investitionen bei Neubauten klären	dès 2024	FIND (VWBD)	0,1 (6 Monate)	5'000 CHF

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

[27] Diese Massnahme kann mit dem Gebäudeprogramm kombiniert und mit oder ohne «Solarpflicht» eingeführt werden, um die Integration der PV auf quantitativer Ebene (bei maximaler Nutzung der geeigneten Flächen) und auf qualitativer Ebene in die Gebäudehülle zu fördern. Diese Unterstützung kann mit einem Bonus pro m² sanierter Fläche (Dach und Fassade) mit integrierter PV gewährt werden. Dieser Bonus kann unter der Bedingung zusätzlich erhöht werden, wenn die gesamte geeignete Fläche solar genutzt wird (und so der Verschwendung grundsätzlich solarenergetisch nutzbarer Flächen entgegengewirkt wird).

[28] Derzeit bleibt dieses Potenzial an Fassaden noch weitgehend ungenutzt (siehe Kapitel 4.1). Vertikale und steil geneigte Solaranlagen bieten ein interessantes Tages- und Jahresprofil für die Stromerzeugung, d.h. sie begünstigen eine bessere Verteilung der Stromproduktion über den Tag und über die Jahreszeiten (mit einem vergleichsweise höheren Anteil der Stromproduktion im Winterhalbjahr). Der von Pronovo ausbezahlte Bonus für Neigungswinkel ≥75° deckt nicht unbedingt die zusätzlichen Kosten für solche Anlagen. Diese Projekte benötigen oft eine längere Vorbereitungszeit, unter anderem wegen der hohen Koordinationsanforderungen und der fehlenden Erfahrung. Um die Entwicklung von Projekten für PV-Fassaden zu fördern, ist eine zeitlich begrenzte kantonale Unterstützung oder eine Unterstützung für eine vorab festgelegte Anzahl von Projekten empfehlenswert. Die Unterstützungshöhe hängt von der Leistung oder der Fläche einer Anlage ab. Auf diese Weise werden die Eigentümer ermutigt, in PV-Fassaden zu investieren. Darüber hinaus könnte eine solche Massnahme zu einer Standardisierung dieser Art von Projekten im Freiburger Gebäudebestand beitragen. Schliesslich könnten so auch Installateure von einer Zunahme der Solarfassadenprojekte profitieren und ihre Angebotspalette vervollständigen, wodurch wiederum die regionale Wirtschaft gestärkt würde.

Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung

–

Thematische Massnahme M5 Massnahmen zur Unterstützung der technologischen Entwicklung	Umsetzungs-periode	Zuständig-keit*	Personal-ressourcen**	Finanzielle Ressourcen
M5.1 Prospektive Studien und Forschung Prospektive Studien und Forschung unterstützen, um die Grundlagen und Kenntnisse für die verschiedenen PV-Anwendungsbereiche zu verbessern und zu vertiefen	kontinuierlich	VWBD (RIMU)	< 0,1 (5 Jahre)	50'000 CHF
M5.2 Pilot- und Innovationsprojekte Pilot-, Innovations- und Demonstrationsprojekte für neue Lösungsansätze unterstützen, welche es den regionalen Akteuren ermöglichen, Fachwissen und Know-how zu erwerben, was wiederum die Entwicklung der PV und das regionale Gewerbe stärkt. Beispielsweise könnten 4 bis 5 Pilotprojekte für PV-Freiflächenanlagen zeitnah realisiert werden (s. auch Massnahme M3.2)	kontinuierlich	VWBD (RIMU)	0,1 (4 Jahre)	Budget in Abhängigkeit der Projekte

* Personelle Auswirkungen für den Staat (VZÄ) (für die angegebene Umsetzungsperiode)

** Die Ressourcen werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Die erforderliche Dauer, die mit der Ressource verbunden ist, wird in Klammern angegeben.

Abkürzungen

AfE	Amt für Energie (des Kantons Freiburg)
BFE	Bundesamt für Energie
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
FGV	Freiburger Gemeindeverband
FIND	Finanzdirektion
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
kW	Kilowatt
m^2	Quadratmeter
PV	Photovoltaik
RIMU	Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt
StatA	Amt für Statistik (des Kantons Freiburg)
TWh	Terawattstunde
VESE	Verband unabhängiger Energieerzeuger
VWBD	Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion
W	Watt
ZEV	Zusammenschluss zum Eigenverbrauch

Mit der Unterstützung von:

Nowak Energie & Technologie AG

Rapport 2023-DFAC-15

31 octobre 2023

—

Pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur postulat 2021-GC-157 Kubski Grégoire au nom du Club culture.

Table des matières

—

1 Introduction 3

2 Enseignement de la musique dans les établissements scolaires fribourgeois 4

2.1 Enseignement de la musique pour la scolarité obligatoire 4

2.2 Enseignement de la musique pour le secondaire 2 de formation générale 5

2.3 Formation initiale des enseignant-e-s 5

2.4 Formation continue des enseignant-e-s 6

2.5 Enseignement de la Musique dans la grille horaire 6

2.6 Activités scolaires dans le domaine de la musique 7

2.7 Activités extrascolaires dans le domaine de la musique 8

3 Liste des développements dans la formation musicale depuis la votation populaire fédérale sur l'article constitutionnel 67a Cst. concernant la discipline Musique 8

3.1 Ressources pédagogiques pour la scolarité obligatoire 9

3.2 Ressources pédagogiques pour le secondaire 2 de formation générale 10

3.3 Mise à disposition des ressources pédagogiques 10

3.4 Détection et encouragement des talents 11

3.4.1 Programme Sport-Art-Formation 11

3.4.2 Programme « Jeunes Talents Musique » de la Confédération 11

3.4.3 Filières du COF 11

3.4.4 Programme de la Confédération « Jeunesse et Musique » 12

3.4.5 Evaluation de l'élève par le corps enseignant 12

3.5 Consolidation des liens entre l'école et ses partenaires dans le domaine de la discipline Musique 12

3.5.1 Synergies entre COF et École : bureau COFEC 12

3.5.2 Synergies entre HEP|PH FR, CERF, HEMU et École 13

3.6 Recherche scientifique dans le domaine de l'enseignement de la musique 13

4 Evaluation des forces et faiblesses du modèle fribourgeois relatif à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire dès le cycle primaire 13

4.1 Forces identifiées du modèle fribourgeois relativement à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire 13

4.2 Faiblesses identifiées du modèle fribourgeois relativement à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire 14

5 Analyse des pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique à travers diverses formes de soutien au corps enseignant généraliste 15

6 Analyse des pistes d'amélioration pour les mesures visant la détection et le soutien aux jeunes talents 16

7 Conclusion et suite à donner 16

1 Introduction

Par postulat déposé le 15 octobre 2021, le Député Grégoire Kubski, au nom du Club Culture, invite le Conseil d'Etat à étudier les pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois.

Le postulant est d'avis que les ensembles instrumentaux ou vocaux du canton se trouvent dans une situation difficile. Il ajoute que l'enseignement de cette discipline à l'école obligatoire est un élément clé pour stimuler et favoriser la pratique musicale des jeunes de notre canton.

Selon lui, plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. Par exemple, il estime que les moyens liés à la formation de la musique sont régulièrement touchés par des suppressions d'heures. Un nombre insuffisant d'enseignants et d'enseignantes généralistes formés pour dispenser les cours et des carences dans la discipline Musique en seraient le résultat.

De plus, l'intervention de musiciens et musiciennes externes pour présenter les instruments est jugée insuffisante car elle dépendrait trop de la bonne volonté des responsables d'établissements à la sensibilité musicale variable et de l'engagement des sociétés de musique régionales. Un accès équitable à la musique se verrait donc compromis.

Finalement, le postulat souligne la difficulté de ressentir les efforts concrets permettant d'encourager la relève musicale au niveau cantonal à la suite de l'introduction de l'article 67a Cst. au niveau fédéral.

Partant, l'auteur, au nom du Club Culture, demande au Conseil d'Etat de réaliser une étude approfondie répondant à dix points spécifiques. À travers cette analyse, le postulant souhaite mettre en œuvre une meilleure formation à la musique au sein de l'école obligatoire dans le canton de Fribourg.

Dans sa réponse du 29 mars 2022, le Conseil d'État constate le dynamisme, tant institutionnel qu'associatif, autour de la discipline de la musique, dont il relève l'importance. Il indique toutefois que le postulat donne l'occasion de mener une réflexion ciblée sur une discipline impliquant de nombreuses institutions, qui forment un réseau complexe. Afin de gagner en efficience, il propose toutefois de concentrer son analyse sur les points suivants :

> Evaluation des forces et faiblesses du modèle fribourgeois relatif à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire dès le cycle primaire.
> Analyse des pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique à travers diverses formes de soutien aux enseignantes et enseignants généralistes.
> Réflexion sur les pistes de renforcement possibles des synergies entre les centres de formation pédagogique (Haute Ecole pédagogique Fribourg HEP|PH FR / Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF) / Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF)) et les structures existantes et performantes en matière musicale pratique (Conservatoire de Fribourg (COF) et Haute Ecole de Musique Fribourg).
> Liste des développements dans la formation musicale depuis la votation populaire fédérale sur l'article constitutionnel 67a Cst. concernant cette discipline.
> Analyse des pistes d'amélioration pour les mesures visant la détection et le soutien aux jeunes talents.

Le député Kubski demande néanmoins que l'ensemble des points énoncés initialement dans le postulat soient traités, et en particulier le point suivant : une enquête dans tous les établissements scolaires du canton quant à l'intervention d'intervenant-e-s externes (fanfares, orchestres, groupes, etc.) pour la sensibilisation à l'apprentissage des instruments et au chant.

En date du 18 mai 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat. Cette décision a entraîné la réalisation du présent rapport. Celui-ci présente les différents éléments qui constituent l'enseignement de la musique pour les élèves du canton de l'école primaire au secondaire 2 académique, le postulat abordant en particulier ces degrés scolaires.

2 Enseignement de la musique dans les établissements scolaires fribourgeois

—

Le rapport présente en premier lieu les éléments de contexte concernant l'enseignement de la musique à l'école obligatoire et au secondaire 2 académique, la formation initiale et continue du corps enseignant et les activités scolaires et extrascolaires en lien avec le domaine musical.

Plusieurs services et institutions sont impliqués dans le paysage de l'enseignement de la musique aux élèves de la scolarité obligatoire et du secondaire 2 académique. Le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA), le Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré (S2), l'Université de Fribourg (UNIFR) avec le Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF) et le Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF), la Haute Ecole Pédagogique Fribourg (HEP|PH FR) : toutes ces entités œuvrent à une transmission pédagogique et à une sensibilisation aux pratiques et cultures musicales pérennes et de qualité.

La Haute Ecole de Musique VD-VS-FR (HEMU), le Conservatoire de Fribourg (COF) et le Service de la culture de l'Etat de Fribourg (SeCu) participent également à l'apprentissage pratique en tant qu'amateur puis de futur professionnel, ainsi qu'à la médiation culturelle dans le domaine musical.

2.1 Enseignement de la musique pour la scolarité obligatoire

Pour la scolarité obligatoire, l'enseignement dispensé aux élèves est coordonné au niveau intercantonal par la Conférence suisse des directeurs et directrices cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et ses régions linguistiques (Suisse romande et Tessin, Suisse allemande). Dans le canton de Fribourg, le contenu des apprentissages se réfère ainsi au cadre fixé pour la mission du SEnOF et du DOA, à savoir aux lignes directrices du Plan d'études romand (PER) et du Lehrplan 21 (LP 21). Les apprentissages liés à la musique, comme pour les autres disciplines, sont donc définis dans ce cadre intercantonal.

L'enseignant-e primaire, généraliste, apporte une approche globale de la musique par des activités d'exploration au cycle 1 (1H-4H), puis d'expérimentation au cycle 2 (5H-8H). Au cycle 3 (9H-11H), le ou la spécialiste renforce les notions théoriques et la pratique.

Pour la musique comme pour les autres disciplines, le corps enseignant dispose de soutiens dans l'accomplissement de ses tâches au sein des services de l'enseignement. Ces apports garantissent l'atteinte des objectifs fixés dans les plans d'études. Ils élaborent et mettent à jour des ressources d'enseignement en fonction des besoins observés. Ils contribuent à l'analyse des pratiques ainsi qu'à la conceptualisation et au développement de projets spécifiques.

Pour la partie francophone, il s'agit d'un collaborateur pédagogique ayant notamment pour tâche d'accompagner et soutenir les enseignants et enseignantes et/ou les établissements scolaires. Il anime les Groupes de travail cantonaux (cycles 1-2, cycle 3), composés de personnes généralistes et spécialistes enseignant la musique. Ces tâches sont menées sous la supervision et l'analyse d'un Groupe de pilotage des Arts, composé de directions d'écoles primaires et secondaires, de didacticiennes et didacticiens de la HEP|PH FR et du CERF, conduit par un inspecteur scolaire, actuellement lui-même spécialiste du domaine musical. Ce Groupe de pilotage coordonne et met en œuvre les priorités et missions du SEnOF.

Dans la partie germanophone, le DOA dispose de groupes spécialisés pour chaque domaine. Ils sont composés d'un président ou d'une présidente de groupe, de didacticiens ou de didacticiennes de l'UNIFR et de la HEP|PH FR ainsi que d'enseignants et d'enseignantes des trois cycles.

2.2 Enseignement de la musique pour le secondaire 2 de formation générale

La maturité gymnasiale est régie par des dispositions de la Confédération et de la CDIP. Le nouveau règlement de la reconnaissance a été révisée en juin 2023. Le contenu des cours est fixé dans le plan d'études cadre national, actuellement en consultation jusque mi-décembre 2023. Les adaptations demandées par la CDIP devraient être reprises dans le canton de Fribourg d'ici l'année scolaire 2027/28.

Depuis 2022, le S2 dispose d'une structure cantonale de conférences de branche, dont la discipline Musique, dans le but, notamment, d'assurer l'échange et la collaboration entre les conférences de branche des différentes écoles du secondaire supérieur, de participer aux échanges avec les responsables de branche de l'école obligatoire et avec les personnes de référence des universités et de recenser les besoins en formation continue de ses membres. Avec les conférences de branche de chaque école, la DFAC a précisé le plan d'études cadre pour les collèges en validant un plan d'études cantonal élaboré par les conférences de branche.

La formation en école de culture générale (ECG) dépend également d'un cadre fixé par la CDIP. Le plan d'étude cadre (2019) détermine la place de la musique en fonction du domaine professionnel (santé, travail social, pédagogie). La DFAC a précisé le plan d'études cadre pour l'ECG en validant un plan d'études cantonal élaboré par les conférences de branche.

Dans ce sens, les apprentissages du secondaire 2 de formation générale sont clairement définis.

2.3 Formation initiale des enseignant-e-s

La formation du corps enseignant est différente selon les degrés scolaires. Dans le canton de Fribourg, les enseignant-e-s primaires (1H-8H) sont actuellement formés à la HEP|PH FR, alors que les enseignant-e-s du secondaire 1 (9H-11H) sont formés à l'UNIFR, pour la partie francophone au sein du CERF et pour la partie germanophone au sein du ZELF.

Le 29 juin 2023, le Grand Conseil a voté la loi modifiant la loi sur l'Université et abrogeant celle sur la HEP|PH FR, donnant ainsi la base légale à la réunion de l'ensemble de la formation à l'enseignement sous un même toit institutionnel. Dans ce cadre, une nouvelle Faculté sera créée, avec un Département de la formation à l'enseignement, qui comprendra les degrés primaire, secondaire 1 et 2. Bien que cette nouvelle entité soit sous l'égide de l'UNIFR, les plans d'études du Bachelor en enseignement primaire ne seront pas académisés et la formation pédagogique et didactique en musique sera conservée.

Les enseignant-e-s du primaire sont des généralistes, c'est-à-dire qu'ils possèdent un diplôme qui les qualifie pour enseigner toutes les disciplines grâce aux orientations pédagogiques et didactiques adaptées à l'âge des élèves. Pour le domaine de la musique, pendant la première année de formation à la HEP|PH FR, l'ensemble des étudiant-e-s est formé à l'enseignement de la musique dans un tronc commun. À partir de la deuxième année de formation, les étudiant-e-s ont le choix entre deux approfondissements : le choix du profil 1H-4H incluant les éléments-clefs propres à l'éveil et à l'enseignement de la musique et de la rythmique, ou le choix du profil 5H-8H, dans lequel deux domaines sont à retenir parmi l'enseignement de la musique, de l'éducation physique, de l'anglais et des arts visuels.

Les enseignant-e-s du secondaire 1 et 2 sont des spécialistes, c'est-à-dire qu'ils possèdent un diplôme qui les qualifie pour enseigner des branches spécifiques. Les diplômes d'enseignement s'acquièrent à l'issue de la formation pédagogique et didactique complémentaire au Bachelor (pour le secondaire 1) et au Master (pour le secondaire 2) disciplinaires. La formation scientifique pour la discipline enseignable « Musique » est dispensée par la Faculté des Lettres et des sciences humaines dans le programme d'études « Musicologie et histoire du théâtre musical » de l'UNIFR.

Le diplôme d'enseignement pour la musique peut également être obtenu dans une Haute école spécialisée. Dans le canton de Fribourg, l'HEMU propose la filière de Master of Arts en pédagogie musicale qui permet d'enseigner la musique au sein des écoles de musique, des conservatoires jusqu'au niveau Haute école de musique ou de l'école publique au niveau secondaire 1 et 2. L'institution offre un enseignement qui valorise tant la théorie que la pratique, assurant un accès immédiat au monde professionnel. Son offre couvre une très large palette d'instruments et de styles musicaux (classique, jazz et musiques actuelles). Les cours peuvent y être délivrés en français et/ou en allemand.

2.4 Formation continue des enseignant-e-s

La formation continue, aussi bien dans les domaines disciplinaires que didactiques et pédagogiques, fait partie intégrante du cahier des charges des enseignant-e-s. Ils et elles, généralistes ou spécialistes, bénéficient d'une offre de formation continue dans de nombreux domaines, dont celui de la musique.

Pour les corps enseignants primaire et du S1, les groupes de travail disciplinaires dépendant des services de l'enseignement obligatoire évaluent continuellement les besoins en formation continue. Par ailleurs, les entretiens d'évaluation des enseignant-e-s (Objectifs, développement et évaluation, ODE) permettent également de les faire apparaître. Les services relaient ces besoins en forme de mandat à la HEP|PH FR, qui est le prestataire principal pour l'offre de formation continue destinée aux enseignant-e-s du canton. L'institution peut en outre concevoir et proposer par elle-même des offres de formation continue. De 2012, année de l'acceptation de l'Art. 67a Cst. par le peuple suisse, à 2023, la HEP|PH FR a proposé aux enseignant-e-s, fribourgeois 263 cours de formation continue dans le domaine de la musique, pour un total de près de 2000 heures.

Pour les enseignant-e-s du secondaire 2, une évaluation régulière avec la direction de l'école a lieu dans le cadre de l'entretien d'évaluation. Les formations continues sont autorisées par les directions d'école et ont lieu dans les domaines où un besoin individuel est constaté (direction, pratique instrumentale, connaissances théoriques, ...). Par ailleurs, les conférences de branche internes ou cantonales peuvent également proposer des thèmes de formation continue.

2.5 Enseignement de la Musique dans la grille horaire

Pour la scolarité obligatoire, la dotation horaire pour l'enseignement de la Musique dans les programmes scolaires fribourgeois se situe en bonne place par rapport aux autres cantons.

Pour la partie francophone, la comparaison intercantonale menée par l'Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP) de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) montre que Fribourg se situe dans la moyenne romande pour les cycles 1 et 2[1] ainsi que pour le cycle 3[2]. A noter qu'à l'instar des cantons de Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud, la discipline Musique est intégrée au domaine des Arts.

Pour la partie germanophone, le rapport de 2022 concernant l'évaluation des grilles horaires dans le cadre de la mise en œuvre du Lehrplan 21 montre également que le canton de Fribourg se situe dans la moyenne germanophone du nombre de leçons d'enseignement de la musique pour le degré primaire (page 16 du rapport) et légèrement en-dessous pour le degré secondaire 1 (page 32 du rapport)[3].

Il est important de préciser que cette comparaison intercantonale est établie sur la base de leçons à 45 minutes, alors que le temps de cours du canton de Fribourg est fixé à 50 minutes. Comme développé au chapitre suivant, au CO francophone et germanophone, des cours facultatifs sont à disposition des élèves offrant notamment des activités de pratique musicale (chorale, ensemble instrumental, etc.). Avec cet éclairage, le canton de Fribourg est en-dessus de la moyenne pour la scolarité obligatoire.

Dans la formation gymnasiale, l'art (musique et arts visuels) est l'une des douze disciplines fondamentales. Actuellement, dans le canton de Fribourg, 5 % du total des leçons des quatre années du cursus sont consacrées à l'art en tant que discipline fondamentale. Cette dotation se situe dans les limites prescrites par l'ordonnance et le règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale actuellement en vigueur. La révision de l'Ordonnance fédérale sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale, adoptée en juin 2023 et qui entrera en vigueur en août 2024, a augmenté le domaine des disciplines artistiques à au moins 6 % du total de leçons. La mise en œuvre cantonale de cette disposition, prévue dès 2027, entraînera l'élaboration d'une nouvelle grille

[1] Institut de recherche et de documentation pédagogique IRDP : Grilles horaires de la scolarité obligatoire année scolaire 2023/24, domaine des Arts, discipline Musique : cycles 1 et 2.

[2] Institut de recherche et de documentation pédagogique IRDP : Grilles horaires de la scolarité obligatoire année scolaire 2023/24, domaine des Arts, discipline Musique : cycle 3.

[3] Stundentafeln zum Lehrplan 21, Auswertung 2017 / 2018 / 2019 / 2022

horaire, qui sera mise en consultation. Par ailleurs, la musique est également proposée comme option spécifique et comme option complémentaire. L'enseignement instrumental dans le cadre de l'option spécifique a lieu au Conservatoire. L'option spécifique, l'option complémentaire et le travail de maturité doivent actuellement représenter au moins 15 % du temps total d'enseignement. Ce pourcentage est maintenu dans la révision de l'ORM.

Les écoles de culture générale du canton de Fribourg proposent les domaines professionnels de la santé, du travail social et de la pédagogie. La formation en école de culture générale comprend 5 domaines d'apprentissage, dont l'un est constitué par les disciplines artistiques (arts visuels et design, musique ainsi que théâtre). La révision de la formation en école de culture générale a été introduite pour l'année scolaire 2020/21 dans le canton de Fribourg et le nombre de leçons consacrées à la musique dans la filière pédagogique a été augmenté. Actuellement, la musique est enseignée dans les domaines professionnels du travail social (1 leçon en 2e et 3e année) et de la pédagogie (1 leçon en 2e année, 2 leçons en 3e année et en 4e année).

2.6 Activités scolaires dans le domaine de la musique

Les directives DFAC concernant l'octroi d'un soutien dans le cadre du programme « Culture & École » sont entrées en vigueur le 1er janvier 2017. Visant principalement les élèves de la scolarité obligatoire, ce programme a pour mission de favoriser le développement et la diffusion auprès des écoles d'offres culturelles professionnelles accompagnées d'une médiation culturelle de qualité afin de soutenir l'accès et la sensibilisation à la culture de manière équitable pour l'ensemble des élèves du canton de Fribourg.

L'objectif du programme est de permettre à chaque classe (1H-11H) de bénéficier d'une offre de son choix par année à un prix avantageux, comprenant les transports publics pour s'y rendre. Durant l'année scolaire 2022/23, 38 820 élèves et enseignant-e-s ont pris part au programme et au festival Culture & Ecole. Les activités purement musicales ont concerné 5300 élèves, mais de nombreuses offres sont interdisciplinaires avec une composante musicale, qui ne sont pas comptées ici. Selon la thématique du festival, la musique est plus ou moins mise en avant à cette occasion. L'ensemble des élèves fribourgeois bénéficie d'une large offre (environ 170 offres en français et 70 en allemand, hors festival), y compris musicale (environ 40 offres musicales, y compris interdisciplinaire musique-théâtre en français, et une dizaine en allemand), encadrée par un programme de médiation culturelle riche qui se renouvelle d'année en année.

Depuis l'automne 2023, un nouveau portail facilite l'usage par les enseignants et les acteurs culturels et ainsi la participation à ce programme. Ces dernières années, le programme s'est efforcé à proposer des activités musicales dans tous les styles et pour tous les niveaux scolaires, comme des offres en musiques actuelles (concert et médiation dans un club et studio d'enregistrement), des opéras jeune public, des concerts d'orchestres avec médiation, des initiations aux musiques du monde, des concerts interactifs, des rencontres avec musicien-e-s en classe, etc.

Les écoles ont également la possibilité de faire venir ou d'accueillir des intervenant-e-s extérieur-e-s dans les classes. La décision revient aux directions d'école, étant les plus à même d'évaluer la pertinence de l'intervention, et de la situer dans l'ensemble des sollicitations existantes. Selon la demande du postulant, un sondage a été effectué du 22 mai au 9 juin 2023, auprès de toutes les directions d'école du DOA et du SEnOF. En voici les résultats :

Ecoles fribourgeoises primaires et CO	**116**
Taux de réponse	91 %
Ont reçu une ou plusieurs demandes d'interventions consacrées à la musique durant les années 2021/22 et 2022/23	62 % 65 écoles sur 105
Demandes acceptées	80 %

Les interventions ont été majoritairement considérées comme bien à très bien préparées, bien à très bien appréciées et ont globalement plutôt apporté une plus-value à la discipline. Pour les cas de refus, les principales raisons en étaient un trop grand nombre de sollicitations, trop de temps pris sur les cours, le coût du projet, un risque de publicité, l'inadéquation aux programmes, des demandes non régionales.

2.7 Activités extrascolaires dans le domaine de la musique

A l'école obligatoire, des cours facultatifs peuvent être organisés en plus des unités d'enseignement hebdomadaires au cycle 3. Dans ce cadre, de nombreuses activités musicales sont proposées dans les écoles du canton, sous la forme de chœur ou d'ensemble instrumentaux.

L'offre des cours facultatifs pour le SEnOF est la suivante (sur 14 CO) :

> ensembles vocaux : écoles du CO de Sarine-Ouest, de la Glâne, de Bulle, de Riaz, de La Tour-de-Trême, du Gibloux, de Cugy, de la Veveyse, de Jolimont et d'Estavayer-le-Lac ;
> ensembles instrumentaux : CO de Bulle, de la Tour-de-Trême, de Riaz et de Cugy ;
> ensemble d'initiation à la guitare au CO de Domdidier ;
> ensembles de musiques actuelles : CO de Marly, de Pérolles, de Domdidier, du Belluard, de Bulle, de La Tour-de-Trême, de Jolimont et de Cugy.

L'offre des cours facultatifs pour le DOA est la suivante (sur 8 CO) :

> ensembles vocaux : CO région Morat (francophones et germanophones réunis), Chiètres, Tavel, Wünnewil, Guin ;
> ensembles instrumentaux : CO Morat, Cormondes, Guin, Tavel, Wünnewil.

Le S2 compte les ensembles musicaux ci-après (sur 5 structures : collège, ECG, école de commerce) :

> Collège Ste-Croix : un chœur et un JazzBand ;
> Collège St-Michel : un chœur et une fanfare ;
> Collège de Gambach : différents School bands ;
> Collège du Sud : un chœur et un ensemble instrumental ;
> ECG Fribourg : cours facultatif de musique.

De nombreuses représentations sont organisées au cours de l'année scolaire par ces groupements musicaux au sein des écoles, comme des concerts de Noël ou de fin d'année.

Le COF offre aux jeunes intéressés un apprentissage pratique de la musique vocale et instrumentale à travers différents instruments et styles musicaux, ainsi qu'en danse et en art dramatique aux degrés amateur et préprofessionnel. En moyenne, 10 % des élèves de l'école obligatoire fribourgeoise suivent des cours au COF. Sur les 3 920 jeunes inscrit-e-s au COF en cours individuel pour 2023/24, 2 565 sont des élèves de la scolarité obligatoire, et 680 autres proviennent du S2.

En outre, le COF et l'HEMU proposent également de nombreuses activités ouvertes au public, contribuant à la vie culturelle cantonale et à l'intérêt des jeunes générations pour les domaines artistiques.

3 Liste des développements dans la formation musicale depuis la votation populaire fédérale sur l'article constitutionnel 67a Cst. concernant la discipline Musique

—

En vigueur depuis le 23 sept. 2012, l'art. 67a Cst. stipule que :

> ***Art. 67a***
>
> *[1] La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.*
>
> *[2] Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité. Si les efforts des cantons n'aboutissent*

pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

[3] La Confédération fixe, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux.

Dès 2011, le canton de Fribourg a œuvré à la meilleure mise en application possible du PER et du Lehrplan 21, dans chaque discipline, réinterrogeant régulièrement les options prises et les directives émises.

L'analyse des développements dans la formation musicale, depuis 2012, couvre plusieurs questions du député et offre la base de l'évaluation des forces et faiblesses présentée au chapitre 5. La suite de ce chapitre se concentre sur les ressources pédagogiques pour l'école obligatoire et pour le secondaire 2 académique, la formation des enseignant-e-s et sur la détection et l'encouragement des talents.

3.1 Ressources pédagogiques pour la scolarité obligatoire

Les moyens officiels à disposition des enseignant-e-s des différentes disciplines sont en principe élaborés dans le cadre des plans d'études pour la scolarité obligatoire. Leur réalisation est coordonnée au niveau intercantonal et sont liés aux objectifs d'apprentissages définis par les plans d'études. Les cantons ont toutefois la possibilité d'apporter des compléments. Dans ce sens, les services de l'enseignement obligatoire élaborent des ressources pédagogiques à destination des enseignant-e-s et en fonction des besoins identifiés sur le terrain. Pour la discipline musique et depuis 2012, le canton de Fribourg a élaboré de nombreuses ressources, séquences et moyens d'enseignements, pour le primaire et le secondaire 1.

Dans la partie francophone du canton, des ressources pédagogiques ont été élaborées sous forme de propositions d'activités et d'outils d'évaluation dès 2014 pour les classes de 3H à 8H. Elles visaient à développer une participation pratique et le processus créatif chez les élèves. Selon une évaluation menée en début 2023, plus de 1200 classes et 20 000 élèves ont utilisé ces séquences dans le canton de Fribourg depuis leur publication. Une évaluation continue montre un grand degré de satisfaction de la part des généralistes. Ils et elles relèvent une amélioration de l'intérêt et de l'engagement des élèves ainsi qu'une aisance et une motivation accrue pour eux-mêmes et elles-mêmes. Certain-e-s se disent cependant préoccupé-e-s face aux compétences demandées, signalant une amélioration possible dans la formation initiale et continue.

En 2019, la CIIP ayant suspendu le projet romand lié à la musique en raison du besoin en ressources des autres projets déjà en cours, le canton de Fribourg a fait le choix, d'abord seul, puis conjointement avec celui du Valais dès 2020, d'élaborer un nouveau moyen d'enseignement de la discipline Musique. Cette nouvelle ressource, intitulée *Allegro,* a été introduite aux degrés 1H à 8H à la rentrée 2023/24 et sera complétée par le cycle 3, en principe pour la rentrée 2026. La pédagogie par projet y est privilégiée, favorisant la pratique musicale et l'engagement créatif des élèves grâce également à la place donnée à l'improvisation et l'invention.

Concrètement, ce nouveau moyen met à disposition des propositions d'activités et de ressources à choisir et à adapter au contexte de la classe, tout en garantissant l'atteinte des objectifs du plan d'études. *Allegro* est accessible par une plateforme numérique favorisant l'interactivité et met à disposition des indications pédagogiques, des activités d'apprentissage, ainsi que différentes ressources multimédias (partitions, audios, vidéos, images, …). Les séances d'introduction obligatoires pour les enseignant-e-s de 5H à 8H se sont déroulées de mars à juin 2023. Celles pour les enseignant-e-s de 1H à 4H ont débuté en septembre 2023 et se termineront en février 2024. Les objectifs de ces séances sont les suivants : découvrir le nouveau moyen d'enseignement (organisation, structure, accès, utilisation de la plateforme numérique), s'approprier les éléments didactiques et pédagogiques du moyen, définir ses besoins en formation continue.

Au cycle 3, des collaborations intercantonales ont été mises en place afin d'échanger des outils et des ressources d'accompagnement des chants proposés par le recueil *Planète Musique* élaboré dès 2014 sous l'égide de la CIIP. Celui-ci met à disposition des enseignant-e-s et des élèves un répertoire vocal permettant de pratiquer et de partager quelque 200 chants d'origines les plus diverses. Les accompagnements vocaux et/ou instrumentaux proposés conduisent à diverses pratiques musicales et contribuent à la découverte de styles, de genres, d'époques, d'auteur-e-s et d'interprètes représentatifs.

Dans la partie germanophone du canton, plusieurs moyens d'enseignement sont à disposition des enseignant-e-s. Ces ressources proposent de multiples approches didactiques et méthodologiques afin de soutenir les généralistes dans leur enseignement de la musique. Le but de ces ressources est que les élèves atteignent les objectifs d'apprentissage et développent les compétences définis par le LP 21. Ces objectifs sont classés selon 6 domaines de compétences : chanter et parler, écouter et s'orienter, bouger et danser, jouer de la musique, processus de création, pratique des connaissances musicales.

Avec le matériel pédagogique « MusAik », les élèves se plongent dans le processus de création. Il permet aux enseignant-e-s de préparer et de dispenser leur enseignement en fonction de leur propre réalité. Cette ressource vaste et variée laisse de nombreux espaces de liberté et propose du matériel à choix. « Kreschendo » est le manuel de musique pour le niveau primaire. Ce manuel compact offre la base d'un enseignement rapidement préparé et attractif. Les enfants s'initient à la musique de manière ludique et simple. « Kreschendo » motive les élèves pour la musique et développe leurs compétences musicales de manière ciblée. Le manuel de formation Tipolino - Fit in Musik est adapté aux jeunes enfants et propose de nombreux contenus stimulants. Il est axé sur les compétences et l'action.

Im.puls est un ouvrage pédagogique avec une structure claire à disposition de l'enseignant. Il offre des activités en lien étroit avec la pratique, par exemple par le biais d'ateliers ou l'utilisation du matériel musical. De nombreuses chansons sont dotées d'éléments rythmiques et d'accompagnements instrumentaux pour différents instruments et niveaux de difficulté. L'enseignant peut ainsi viser les objectifs d'apprentissages, tout en adaptant son cours en fonction du niveau et des intérêts des élèves. Même si cette ressource ne nécessite pas de connaissance préalable du solfège aux élèves, elle leur permet de l'apprendre au fur et à mesure des leçons.

Finalement, musicBox, une réalisation fribourgeoise, offre une approche simple et très attrayante de l'enseignement de la musique, car les élèves participent rapidement et activement à la pratique musicale. Ils ont la possibilité de réaliser des nombreux projets. Cette ressource se base sur l'envie des enfants de s'exprimer au moyen de la voix, des instruments et du mouvement. Elle adopte une approche interdisciplinaire et jette donc régulièrement des ponts entre la musique et d'autres matières, que ce soient les langues, l'éducation physique ou le sport. Les épisodes musicBox autour d'un thème ou d'une chanson d'un-e musicien-ne suisse constituent le cœur du matériel pédagogique. Les tutoriels vidéo sont au cœur de l'enseignement, comme soutiens aux enseignant-e-s pour la préparation en classe, mais également pour une utilisation directe en classe. D'autres aides à la mise en œuvre telles que des fiches de travail, des instructions de bricolage, des playbacks et des partitions complètent l'offre.

3.2 Ressources pédagogiques pour le secondaire 2 de formation générale

Dans l'enseignement du secondaire 2, la direction d'école désigne, sur proposition des conférences de branche, le matériel pédagogique autorisé. Les enseignant-e-s spécialistes ont à leur disposition différentes collections et développent leur propre matériel, en fonction des besoins de leurs classes et du niveau de leurs élèves. L'approche Bring your own device (BYOD) offre également de nombreuses possibilités numériques pour la création musicale. Pour rappel, BYOD, désigne l'approche selon laquelle les élèves apportent leurs ordinateurs personnels à l'école et les intègrent dans la vie scolaire.

Quant à l'équipement à disposition, il est de deux types : des instruments et des outils informatiques. Parmi ces derniers, on relève des claviers-maîtres, grâce auxquels l'ordinateur génère des sons, et différents logiciels.

3.3 Mise à disposition des ressources pédagogiques

La mise à jour de Friportail à la rentrée 2023/24 améliore l'accessibilité des ressources à disposition des enseignant-e-s, ce qui est une nécessité. Cette plateforme numérique destinée aux enseignants et enseignantes de la scolarité obligatoire, tant francophones que germanophones, rassemble de très nombreuses ressources pédagogiques pour toutes les disciplines (en complément des méthodes et moyens officiels). C'est le cas pour la musique, par l'entremise constante du collaborateur pédagogique du SEnOF et du groupe spécialisé du DOA. Le corps enseignant germanophone est également informé régulièrement via le « DOA-BLOG » interne, alors que les francophones reçoivent périodiquement une « Infolettre ».

Pour le S2, les conférences de branche mettent à disposition des enseignant-e-s spécialistes les informations et ressources via les canaux de l'application collaborative Teams. Ces canaux permettent également l'échange de bonnes pratiques entre pairs.

3.4 Détection et encouragement des talents

Bien que la détection et l'encouragement de talents sportifs et artistiques ne fassent pas directement partie des missions de l'école, le cadre scolaire soutient cet objectif, en particulier par l'aménagement des horaires pour concilier la pratique musicale avec le programme scolaire ainsi que par d'autres mesures de soutien des élèves concerné-e-s.

3.4.1 Programme Sport-Art-Formation

A travers le programme Sport-Arts-Formation (SAF), le canton de Fribourg encourage les jeunes talents sportifs et artistiques, lors du secondaire 1 et du secondaire 2 académique et professionnel. Comme pour le sport, le programme vise à permettre aux jeunes artistes de talent de concilier leur formation scolaire avec la pratique musicale ou de la danse. Des aménagements scolaires sont octroyés aux élèves avec un statut SAF. En février 2023, de nouvelles directives DFAC relatives à l'application des mesures scolaires dans le cadre du programme SAF sont entrées en vigueur[4]. Elles prévoient des aménagements plus conséquents qu'auparavant, avec par exemple la possibilité de changer d'école. Des coordinateurs SAF sont à disposition des élèves. La DEEF a également mis à jour en novembre 2022 ses directives en la matière[5].

La procédure pour l'obtention d'un statut SAF pour le domaine des Arts, est menée par les directions des écoles en collaboration avec le COF. Ce dernier préavise la demande et la direction de l'école décide de l'admission au programme SAF et des mesures scolaires (aménagements et/ou allègements scolaires et mesures particulières). Pour les jeunes artistes dans le domaine de la musique, le COF fait partie des prestataires reconnus de la formation SAF du canton de Fribourg. Il examine les conditions de reconnaissance du statut du jeune artiste de talent, notamment le fait d'avoir atteint un haut niveau artistique selon les critères définis. La Direction tient compte de ce préavis ainsi que du fait que l'élève doit également présenter des résultats scolaires suffisants. Depuis l'introduction du programme fédéral Jeunes Talents Musique (chapitre 3.4.2), une nette augmentation des inscriptions au programme SAF est observée, en particulier pour la musique classique. Le nombre de talents dans le domaine des Arts est passé d'une moyenne de 15 à 40 élèves.

3.4.2 Programme « Jeunes Talents Musique » de la Confédération

Le programme « Jeunes Talents Musique » de la Confédération vise à soutenir les enfants et les jeunes musicalement doués. Plutôt que de créer son propre régime d'encouragement, la Confédération a décidé de s'appuyer sur des programmes de promotion cantonaux ou intercantonaux. Pour bénéficier du soutien de la Confédération, les cantons doivent proposer des programmes répondant à certaines exigences, au niveau tant du contenu que de la structure.

Ce programme a été introduit à Fribourg à la rentrée scolaire 2022/23 et permet aux élèves avec un statut SAF de bénéficier des Cartes Talents. Celles-ci contribuent à soutenir financièrement les jeunes talents ainsi que l'établissement qui les forme.

3.4.3 Filières du COF

Le COF a introduit dès l'année scolaire 2022/23 une filière intensive pour les talents, dénommée « filière Jeunes Talents ». Ce dispositif est destiné aux élèves particulièrement doué-e-s et motivé-e-s suivant une formation scolaire au degré primaire, secondaire 1 ou S2 ainsi que pour la formation professionnelle. Le but est de promouvoir une relève musicale de haut niveau afin de pouvoir intégrer la filière préprofessionnelle COF, cette dernière étant préparatoire aux études HES Musique. Selon le programme SAF, ces élèves de statut d'« Espoir » peuvent bénéficier de mesures scolaires.

[4] Directives de la Direction de la formation et des affaires culturelles du 1er février 2023 relatives à l'application des mesures scolaires dans le cadre du programme "sports-arts-formation"

[5] Directive SAF - formation professionnelle

Le COF dispense également une formation préparatoire aux études professionnelles dite « filière préprofessionnelle », adaptée aux exigences d'entrée dans les Hautes Ecoles de musique, dont l'HEMU Vaud Valais Fribourg qui dispose d'un site à Fribourg.

3.4.4 Programme de la Confédération « Jeunesse et Musique »

Le programme « Jeunesse et Musique » (J+M), découle de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (art. 12 LEC) et a pour objectif d'amener les enfants et les jeunes à pratiquer des activités musicales. Destiné à des jeunes de 4 à 25 ans, ce programme dispose de moniteurs et monitrices certifiés et propose une aide financière pour divers projets musicaux, tels que des journées, semaines ou camps thématiques organisés par les écoles.

Entre 2016 et 2019, pour l'ensemble de la Suisse, 822 camps et 423 cours de musique ont été mis sur pied. Plus de 41°000 enfants et jeunes entre 6 et 20 ans y ont participé. Actuellement, il y a 1507 moniteurs et monitrices certifié-e-s J+M dans toute la Suisse. 5,2 % d'entre ces personnes sont fribourgeoises, soit 79 moniteur-trice-s J+M, 18 germanophones et 61 francophones. Dans le système d'enregistrement centralisé, il n'est toutefois pas possible de faire apparaître le nombre de jeunes fribourgeois-e-s concerné-e-s.

Les données issues du monitorage mis en place par l'Office fédéral de la culture (OFC) montrent que le programme J+M connaît un ancrage variable selon la région linguistique et le genre musical.

3.4.5 Evaluation de l'élève par le corps enseignant

A l'école obligatoire, les nouvelles directives relatives aux pratiques en évaluation ont été mises en œuvre en août 2022 pour la partie francophone du canton. L'évaluation décrit la progression de l'élève dans ses apprentissages et détermine le niveau d'atteinte de ses connaissances et de ses compétences. Elle se réfère aux objectifs d'apprentissage fixés dans les plans d'études. Elle permet d'informer les parents et l'élève de sa progression dans les apprentissages, en explicitant ses forces et ses difficultés et de dresser des bilans des connaissances et des compétences acquises. Sous le regard de l'enseignant-e, la pratique en classe met en exergue les compétences des élèves dans différentes disciplines, dont celle de la musique. La révision du système d'évaluation pour la scolarité obligatoire favorise la détection des talents en mettant l'accent sur l'observation en continu des progressions de l'élève.

3.5 Consolidation des liens entre l'école et ses partenaires dans le domaine de la discipline Musique

3.5.1 Synergies entre COF et École : bureau COFEC

Dans le cadre de la stratégie COF 2025, un groupe de travail COF-ECOLE a été mis en place dans l'optique de favoriser les collaborations et synergies avec l'école fribourgeoise. Son rapport final de 2020 a rappelé l'objectif général de collaborer pour renforcer la qualité des apprentissages des élèves.

Les mesures visent la création de projets communs, l'harmonisation de la formation musicale autour du cursus des élèves ainsi qu'à renforcer les synergies entre les enseignant-e-s. Un bureau COFEC a été mandaté par la DFAC en 2021 pour concrétiser ces orientations stratégiques. Plus précisément, les objectifs du COFEC ont été définis comme suit :

> consolider les liens entre COF et l'école obligatoire fribourgeoise francophone et germanophone en favorisant les collaborations entre enseignant-e-s et professeur-e-s du COF ;
> proposer, coordonner et organiser les activités retenues ;
> harmoniser et promouvoir la formation en pratique musicale, en danse et en théâtre.

Depuis sa fondation, un premier projet conjoint COF et CO de la Gruyère pour les 50 ans de l'ensemble instrumental du CO a été réalisé. Divers ateliers ont permis un échange de compétences entre élèves, enseignant-e-s du CO et professeur-e-s du COF.

Néanmoins, les activités du Bureau COFEC ont connu un moment de stagnation en raison de la période de pandémie et du changement de la personne en charge du dossier pour la scolarité obligatoire. De nouveaux besoins sont également apparus, dont l'intégration de représentant-e-s du secondaire 2.

Les travaux du Bureau ayant repris, le mandat COFEC entrera dans une nouvelle phase de concrétisation pour l'année scolaire 2024/25. Des projets collaboratifs entre le Conservatoire et l'école obligatoire sont notamment en développement. Leur contenu pourra prendre par exemple la forme d'un accompagnement instrumental d'une classe par un ou plusieurs musicien-ne-s du COF pour un concert de fin d'année ou celle d'un coaching des élèves musicien-ne-s d'une classe pour être eux-mêmes accompagnant. Le but de ces collaborations sera de valoriser les compétences pédagogiques des enseignant-e-s et des musicien-ne-s du COF pour amener une valeur ajoutée dans l'expérimentation et la pratique musicale des élèves de l'école obligatoire. Des critères précis d'attributions de ces projets seront définis. A terme, des classes des deux régions linguistiques devraient en bénéficier. D'autres formats de collaboration sont à l'étude qui enrichiront progressivement le programme COFEC.

3.5.2 Synergies entre HEP|PH FR, CERF, HEMU et École

Il existe une volonté partagée par toutes les parties de maintenir et développer une synergie entre les institutions de formation à l'enseignement de la musique et l'école. Ainsi, les didacticien-ne-s de la HEP|PH FR participent aux séances du Groupe de pilotage des Arts ainsi qu'à celles des groupes spécifiques du DOA. Les échanges entre les acteurs de la formation à l'enseignement et l'HEMU ainsi qu'avec les services de l'enseignement seront davantage facilités et renforcés avec la création de la nouvelle Faculté et son futur Département de la formation à l'enseignement, qui prévoit des organes transversaux à plusieurs niveaux organisationnels.

3.6 Recherche scientifique dans le domaine de l'enseignement de la musique

La recherche scientifique fait partie intégrante des missions des institutions de formation. Dans le domaine de la didactique de la musique, la HEP|PH FR a décroché deux fonds, celui du Fonds national suisse (FNS) (2023) et l'autre « Practice to science » (2022). Ces deux programmes de recherche visent spécifiquement la didactique et privilégient la recherche-action, c'est-à-dire l'acquisition de connaissances scientifiques couplée à des actions concrètes et transformatrices sur le terrain. Des valorisations au bénéfice de l'école primaire sont à attendre.

4 Evaluation des forces et faiblesses du modèle fribourgeois relatif à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire dès le cycle primaire

—

Etant donné ce qui précède, une évaluation des forces et faiblesses de la sensibilisation de la pratique musicale dans les écoles du canton de Fribourg permet de rendre compte des éléments ci-après.

4.1 Forces identifiées du modèle fribourgeois relativement à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire

Du côté des **forces**, il faut tout d'abord relever que le canton de Fribourg bénéficie d'une longue tradition musicale.

Les apprentissages pour la discipline Musique pour la scolarité obligatoire et le secondaire 2 académique sont clairement définis dans les plans d'études et harmonisés au niveau intercantonal. Dans ce sens, les dispositions de l'art. 67 al. 2 Cst. fédérale sont respectées s'agissant du canton de Fribourg. Les ressources pédagogiques à disposition des enseignant-e-s sont variées et mettent l'accent sur la pratique musicale.

Afin de soutenir les enseignant-e-s généralistes dans leurs tâches, le canton de Fribourg s'engage activement pour un développement des ressources à leur disposition, sur la base de l'analyse des besoins du terrain. Ces ressources sont développées au sein des groupes disciplinaires, auxquels participent également des didacticien-ne-s des institutions de formation. La réalisation des ressources *Allegro* et la mise à disposition de musicBox montrent le dynamisme fribourgeois dans ce domaine. L'accessibilité de ces ressources a récemment été améliorée grâce à la nouvelle version de Friportail.

Pour le secondaire 2 académique, la révision au niveau de la CDIP de la formation à l'ECG et de la maturité gymnasiale a renforcé l'enseignement de la musique. La mise en œuvre des conférences cantonales de branche, dont celle dédiée à la musique, favorise les échanges disciplinaires et didactiques entre les écoles obligatoires et les hautes écoles.

Depuis de nombreuses années, une politique de soutien et d'encouragement aux institutions concernées permet d'assurer un enseignement de qualité.

La tradition musicale fribourgeoise se traduit par une forte présence de chœurs et formations instrumentales dans les écoles du secondaire 1 et 2. Les salles de musique sont globalement bien équipées et l'éducation numérique permet de nouvelles perspectives technologiques d'interactivité et de création musicale.

Les formations des enseignant-e-s couvrent la discipline Musique, aussi bien pour l'école primaire qu'aux degrés secondaires 1 et 2 académique. Les structures de soutien aux enseignant-e-s primaires sont organisées au sein des services d'enseignement obligatoire germanophone et francophone, au même titre que pour d'autres disciplines, dans le respect du système généraliste que le Conseil d'Etat défend.

Des formations continues sont proposées pour les généralistes et les spécialistes. La création de la future Faculté des sciences de l'éducation et de la formation à l'Université de Fribourg, résultant du regroupement complet de la formation à l'enseignement et donc de l'intégration de la HEP|PH FR au sein de l'Université permettra, dans tous les domaines de la formation des enseignantes et des enseignants, de renforcer les synergies et les collaborations. Le domaine de la musique ne devrait pas faire exception.

Concernant la consolidation des liens entre l'école et ses partenaires dans le domaine de la discipline Musique, le mandat du bureau COFEC est clairement défini et répond aux différents besoins évoqués par le postulant.

Avec le programme de sensibilisation et d'accès à la culture intitulé Culture & Ecole, l'ensemble des élèves fribourgeois bénéficie d'une large offre, y compris musicale, encadrée par un programme de médiation culturelle riche qui se renouvelle d'année en année. Depuis l'automne 2023, un nouveau portail facilite l'usage par les enseignant-e-s et les acteurs culturels et ainsi la participation à ce programme.

Le rapport sur postulat 2019-GC-5 publié en 2019 souligne que le programme SAF fribourgeois en comparaison intercantonale est approprié, avec la particularité d'être marqué par un souci de respect des objectifs des plans d'études scolaires dans la filière choisie par l'élève-artiste, afin de lui garantir le même niveau de compétences scolaires qu'aux autres élèves. Le programme permet des aménagements qui respectent les différents types de classes, les degrés et exigences scolaires, tout en garantissant un choix complet d'études pour les jeunes talents. Les révisions récentes du programme ont permis de combler certains besoins.

4.2 Faiblesses identifiées du modèle fribourgeois relativement à la sensibilisation pratique à la musique en milieu scolaire

En ce qui concerne les **faiblesses**, bien que les objectifs du Bureau COFEC soient clairement définis et en rapport avec les nécessités du moment, depuis sa mise sur pied en 2021, ses travaux ont connu une certaine stagnation pour les motifs exposés au chapitre 3.5.1. Comme évoqué également, une nouvelle planification est désormais élaborée.

Les offres extrascolaires à disposition des élèves sont mises en avant de manière différente selon les écoles. En outre, le programme Jeunesse et Musique n'est pour l'heure pas suffisamment utilisé. Quant au programme fribourgeois SAF, il repose essentiellement sur le temps libre, l'indépendance, la responsabilité et les capacités d'organisation de l'élève-artiste, tout comme sur un fort soutien familial. En comparaison avec le sport, statistiquement, moins d'artistes répondent aux critères SAF permettant de bénéficier de ces mesures. Cela dit, tous les élèves SAF (étudiant-e-s préprofessionnel-le-s en musique COF) et Espoir (élèves Jeunes talents Musique COF) bénéficient des mesures prévues dans le cadre des directives DFAC réactualisées en février 2023.

5 Analyse des pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique à travers diverses formes de soutien au corps enseignant généraliste

L'analyse effectuée dans le cadre de ce postulat montre que l'enseignement de la Musique bénéficie de plusieurs formes de soutien au corps enseignant généraliste.

En premier lieu, force est de constater que la musique fait partie intégrante du parcours de formation des enseignant-e-s. Dès le secondaire 2 académique, les élèves qui se dirigent vers l'enseignement bénéficient de cours dans ce domaine. La filière pédagogie de l'ECG a renforcé la musique dans sa grille horaire et dispose d'un cours facultatif musique. Cette plus grande importance donnée à l'enseignement musical est également une réalité dans le développement à venir de la formation gymnasiale. Les pratiquant-e-s de musique ont l'occasion de participer aux différentes chorales ou ensembles instrumentaux des écoles.

Durant leur formation initiale, les futur-e-s enseignant-e-s généralistes reçoivent toutes et tous les cours pour l'enseignement de la musique. Ils ont la possibilité de renforcer leurs connaissances dans le domaine musical grâce à une offre variée de formations continues obligatoires ou facultatives durant leur vie professionnelle. La mise en œuvre du regroupement institutionnel entre l'UNIFR et la HEP|PH FR apportera des collaborations plus étroites entre les différentes unités des institutions de formation réunies sous un même toit. En outre, le Chœur de l'Université et des Jeunesses Musicales (CUJM), ainsi que l'Orchestre de la Ville et de l'Université de Fribourg sont ouverts à l'ensemble des étudiant-e-s de l'UNIFR. Les étudiants et étudiantes de la nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation pourront ainsi en profiter directement.

Dans l'exercice de leur fonction, les généralistes sont formés à accompagner les élèves dans leur développement global. Leurs connaissances et compétences pédagogiques garantissent que leurs approches de l'enseignement soient adaptées aux apprentissages de différentes matières et en adéquation avec l'âge des élèves. Ils et elles peuvent s'appuyer sur des ressources pédagogiques pour les différentes disciplines enseignées. Dans le domaine de la musique, les services de l'enseignement ont veillé à développer constamment les ressources et moyens d'enseignement à disposition des généralistes. Les évolutions successives avaient pour objectif de mieux répondre aux besoins du terrain, notamment en apportant des solutions clés en main et en cherchant à favoriser la pratique musicale. Le canton de Fribourg est particulièrement engagé dans la création pédagogique dans le domaine de l'enseignement musical, comme le montrent les initiatives fribourgeoises *Allegro* et *MusicBox*. En complément de ces ressources, les formations du corps enseignant à l'éducation numérique permettront de capitaliser sur les possibilités pédagogiques qu'offrent les nouvelles technologies dans le domaine de la musique. En effet, le numérique offre un accès à un éventail infini de ressources pour écouter, enregistrer, composer de la musique. Les ressources pédagogiques développées ces dernières années intègrent ces opportunités et les développent pour les apprentissages. *Allegro* est un modèle en la matière en proposant de nombreuses activités numérisées développées par des didacticien-ne-s, alliant la technologie et l'utilisation d'instruments bien réels à des fins d'apprentissages dans le domaine de la musique.

Finalement, après une année de transition (2022/23), les travaux du Bureau COFEC ont repris. Cet organe prépare pour l'année scolaire 2024/25 des projets concrets de collaboration apportant une claire valeur ajoutée pour l'enseignement de la musique.

6 Analyse des pistes d'amélioration pour les mesures visant la détection et le soutien aux jeunes talents

L'analyse effectuée dans le cadre de ce postulat montre que les instruments de détection et de soutien des talents ont été renforcés au cours des dernières années et qu'ils commencent à déployer leurs effets.

Une table ronde sur le programme SAF réunissant les acteurs et actrices du programme SAF de trois Directions de l'Etat (DFAC, Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF)) a été organisée en juin 2023. Les résultats des discussions pour le domaine des Arts montrent que les améliorations proposées étaient nécessaires et permettent d'améliorer la situation ; un rapport sera remis prochainement au Conseil d'Etat avec diverses mesures encore à développer.

Pour rappel, dès 2022/23, le renforcement de la structure directionnelle COF ainsi que l'introduction de filières Jeunes Talents COF ont consolidé l'encadrement des jeunes talents en musique. Les filières préprofessionnelle et professionnelle assurent un soutien dans la continuité de la préparation de leur carrière. Le programme SAF sous sa forme actuelle permet une personnalisation pour les situations multiples existantes. Les nouvelles directives SAF, entrées en vigueur en février 2023 contribuent à améliorer l'application des mesures scolaires. Enfin, la Carte Talent offre également un soutien financier bienvenu pour les jeunes talents reconnus.

En outre, en améliorant le suivi de la progression des élèves pour la scolarité obligatoire, la mise en œuvre récente des nouvelles directives relatives aux pratiques en évaluation du côté francophone soutient la détection des talents.

Afin de garantir une même accessibilité aux offres extrascolaires, les directions d'école seront encouragées à offrir une meilleure visibilité aux offres du COF, notamment en les publiant en bonne place sur les sites internet des écoles obligatoires.

Toujours au chapitre des activités extrascolaires proposées, l'Office fédéral de la culture (OFC), dans ses perspectives pour 2021-2024, envisage un meilleur ancrage du programme Jeunesse et Musique dans les écoles et une communication accrue dans toutes les régions de Suisse. Le canton de Fribourg devra accompagner cette évolution.

7 Conclusion et suite à donner

Les jeunes sont aujourd'hui bien sollicités dans leur temps libre et ont à leur disposition une large gamme d'activités sportives et artistiques pour leurs loisirs. Les associations et sociétés font face à une érosion des engagements et doivent trouver de nouvelles manières de mobiliser l'engagement des jeunes générations. Cette impression a encore été accentuée durant la pandémie de Covid-19. Heureusement, l'actualité montre que les milieux sportifs et culturels semblent à nouveau susciter un certain engouement pour leurs activités.

Bien que l'école n'ait pas pour mission principale de raviver l'intérêt de la jeunesse du canton envers certaines formes choisies d'expressions artistiques, d'engagement sociétaire ou de l'orienter vers certains domaines créatifs en particulier, elle reste un lieu privilégié d'apprentissage, d'expérience et d'expression.

Pour le domaine de la Musique, le canton de Fribourg bénéficie d'une tradition vivante encore très ancrée. L'actualité musicale du canton et de ses talents démontre un réel dynamisme. Loin de se reposer sur ces acquis, l'école fribourgeoise a mis en place de nombreux développements dans la formation musicale depuis l'entrée en vigueur de l'article 67a Cst. fédérale.

La formation des enseignant-e-s garantit que chaque enseignant-e généraliste ou spécialiste ait les compétences pour enseigner la Musique, avec les méthodes pédagogiques propres à son degré scolaire et en lien avec les objectifs d'apprentissage fixés dans les plans d'études.

En soutien au corps enseignant généraliste, les services de l'enseignement mettent à disposition des ressources pédagogiques riches et diversifiées. Le canton de Fribourg s'est investi de sa propre initiative pour créer un moyen d'enseignement Musique, alors même que le développement au niveau intercantonal était retardé. *Allegro*, le résultat de sa collaboration avec le canton du Valais présenté durant l'été 2023 reçoit un écho très favorable depuis son introduction dans les classes primaires. Du côté germanophone, plusieurs moyens sont à disposition, offrant des approches didactiques et méthodologiques innovantes pour un enseignement ludique, en lien étroit avec la pratique. Ces ressources ont également su saisir les opportunités numériques en laissant la part belle à la voix et aux instruments.

En ce qui concerne la sensibilisation, l'accès à la culture et la médiation culturelle, le canton a développé un programme riche et diversifié avec Culture & Ecole. Celui-ci offre une place de choix à la Musique sous ses différentes formes et garantit que l'ensemble des élèves du canton bénéficient d'une offre de médiation culturelle de qualité dans son parcours scolaire. De nombreuses offres extrascolaires sont également à disposition des élèves dans le domaine de la Musique.

Pour la détection et de l'encouragement des talents, les écoles obligatoires et post-obligatoires ont su saisir les opportunités développées au niveau fédéral avec le programme Jeunes Talents Musique coordonné par le COF, mais ont également amélioré les directives du programme SAF, sans oublier la création de nouvelles filières au COF et la collaboration avec l'HEMU.

Etant donné ce que précède, le Conseil d'Etat estime que l'école fribourgeoise continue à offrir un terreau fertile pour les jeunes talents du domaine de la Musique, dès l'école primaire. Les instruments entrés en force depuis le dépôt du postulat doivent maintenant développer leurs effets. Ouvrant de belles perspectives de collaboration entre l'Ecole fribourgeoise et le COF, la relance du bureau COFEC y contribuera.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

Bericht 2023-DFAC-15

31. Oktober 2023

—

Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht an Freiburger Schulen

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-157 von Grossrat Grégoire Kubski im Namen des Kulturklubs.

Inhalt

1 Einführung 3

2 Musikunterricht an den Freiburger Schulen 4

2.1 Musikunterricht an der obligatorischen Schule 4

2.2 Musikunterricht auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 5

2.3 Grundausbildung der Lehrpersonen 5

2.4 Weiterbildung der Lehrpersonen 6

2.5 Musikunterricht in der Stundentafel 6

2.6 Schulische Aktivitäten im Bereich der Musik 7

2.7 Ausserschulische Aktivitäten im Bereich der Musik 8

3 Verzeichnis der Entwicklungen in der musikalischen Bildung seit der eidgenössischen Volksabstimmung über den Verfassungsartikel 67a BV zum Fach Musik 9

3.1 Pädagogische Ressourcen für die obligatorische Schule 9

3.2 Pädagogische Ressourcen für die allgemeinbildende Sekundarstufe 2 11

3.3 Bereitstellung von pädagogischen Ressourcen 11

3.4 Talentsuche und Talentförderung 11

3.4.1 Förderprogramm Sport-Kunst-Ausbildung 11

3.4.2 Förderprogramm «Junge Talente Musik» des Bundes 12

3.4.3 Bildungsgänge des Konservatoriums 12

3.4.4 Programm «Jugend und Musik» des Bundes 12

3.4.5 Beurteilung der Schülerin oder des Schülers durch die Lehrpersonen 13

3.5 Stärkung der Beziehungen zwischen der Schule und ihren Partnern im Fachbereich Musik 13

3.5.1 Synergien zwischen Konservatorium und Schule: Ausschuss «COFEC» 13

3.5.2 Synergien zwischen HEP|PH FR, CERF, HEMU und Schule 13

3.6 Wissenschaftliche Forschung im Bereich des Musikunterrichts 14

4 Evaluation der Stärken und Schwächen des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik an der Schule ab der Primarstufe 14

4.1 Stärken des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik in der Schule 14

4.2 Schwächen des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik in der Schule 15

5 Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht durch verschiedene Unterstützungsangebote für die Lehrpersonen, die als Generalistinnen und Generalisten unterrichten 16

6 Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für die Massnahmen zur Früherkennung und Unterstützung junger Talente 17

7 Schlussbemerkungen und weitere Schritte 17

1 Einführung

Mit einem am 15. Oktober 2021 eingereichten Postulat fordert Grossrat Grégoire Kubski im Namen des Kulturklubs den Staatsrat auf, Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht an den Freiburger Schulen zu prüfen.

Seiner Ansicht nach befinden sich die Instrumental- oder Vokalensembles im Kanton in einer schwierigen Lage. Dabei spiele der Unterricht in diesem Fach in der obligatorischen Schule eine Schlüsselrolle, wenn es darum gehe, die Jugendlichen in unserem Kanton zum Musizieren anzuregen.

Für diese Situation sind in seinen Augen mehrere Faktoren verantwortlich. So ist er beispielsweise der Ansicht, dass die Musikausbildung regelmässig durch den Ausfall von Stunden beeinträchtigt werde. Die Folge davon sei, dass es zu wenig ausgebildete Lehrkräfte für den Unterricht im Fach Musik gebe und der Musikunterricht daher Schwächen aufweise.

Ausserdem würden zu wenig externe Musikerinnen und Musiker beigezogen, um die Instrumente zu präsentieren. Dies hänge zu sehr vom guten Willen der Schuldirektionen mit ihrem unterschiedlichen Interesse an der Musik und vom Engagement der regionalen Musikvereine ab. Das gefährde einen gleichberechtigten Zugang zur Musik.

Schliesslich weist der Postulant darauf hin, dass sich nach der Einführung von Artikel 67a BV auf Bundesebene nur schwerlich konkrete Bemühungen zur Förderung des musikalischen Nachwuchses auf kantonaler Ebene ausmachen lassen.

Im Namen des Kulturclubs fordert der Verfasser des Postulats den Staatsrat auf, eine umfassende Studie zu zehn spezifischen Punkten durchzuführen. Durch diese Analyse möchte der Postulant eine bessere Musikausbildung an den obligatorischen Schulen im Kanton Freiburg erreichen.

In seiner Antwort vom 29. März 2022 stellte der Staatsrat fest, dass im Kanton sowohl auf institutioneller als auch auf Vereinsebene sehr viel für dieses Fach und dieses Thema getan wird, was er als wichtig erachtet. Er weist jedoch darauf hin, dass sich das vorliegende Postulat anbiete, um vertiefte Überlegungen zu einem Fach anzustellen, bei dem zahlreiche Institutionen in einem komplexen Netzwerk tätig sind. Aus Effizienzgründen schlägt er jedoch vor, seine Analyse auf folgende Punkte zu konzentrieren:

> Evaluation der Stärken und Schwächen des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik an der Schule ab Primarstufe.
> Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht durch verschiedene Unterstützungsangebote für Lehrpersonen, die als Generalistinnen und Generalisten unterrichten.
> Überlegungen zu möglichen Wegen, um die Synergien zwischen den Bildungsinstitutionen für die Lehrpersonenbildung (Pädagogische Hochschule Freiburg HEP|PH FR) / Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF) / Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF) und den bestehenden und leistungsfähigen Strukturen im Bereich der Musikpraxis (Konservatorium (KF) und Hochschule für Musik Freiburg) zu stärken.
> Verzeichnis der Entwicklungen in der musikalischen Bildung seit der eidgenössischen Volksabstimmung über den Verfassungsartikel 67a BV zu diesem Fach.
> Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für die Massnahmen zur Talentsuche und Talentförderung.

Grossrat Kubski fordert dennoch, dass alle ursprünglich im Postulat genannten Punkte behandelt werden, insbesondere der folgende Punkt: Eine Umfrage in allen Schulen des Kantons zu den Interventionen externer Musikerinnen und Musiker (Blaskapellen, Orchester, Bands usw.), um den Schülerinnen und Schülern das Erlernen eines Instruments oder den Gesang nahezubringen.

Am 18. Mai 2022 nahm der Grosse Rat das Postulat an, was dazu führte, dass der vorliegende Bericht erstellt wurde. Dieser erläutert die verschiedenen Elemente, die den Musikunterricht für die Schülerinnen und Schüler des Kantons von der Primarschule bis zur allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 ausmachen, da sich das Postulat vor allem auf diese Schulstufen bezieht.

2 Musikunterricht an den Freiburger Schulen

—

Der Bericht liefert zunächst Hintergrundinformationen zum Musikunterricht an den obligatorischen Schulen und an den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2, zur Grund- und Weiterbildung der Lehrpersonen sowie zu den schulischen und ausserschulischen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Musikbereich.

Verschiedene Ämter und Institutionen sind an der Durchführung des Musikunterrichts für Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen und der Schulen der Sekundarstufe 2 beteiligt. Das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF), das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA), das Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 (S2), die Universität Freiburg (UNIFR) mit dem Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire (CERF) und dem Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg (ZELF), die Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP|PH FR) setzen sich für eine hochstehende und nachhaltige pädagogische Wissensvermittlung und Sensibilisierung für das Musizieren und die Musikkultur ein.

Die Musikhochschule VD-VS-FR (HEMU), das Konservatorium Freiburg (KF) und das Amt für Kultur des Kantons Freiburg (KA) beteiligen sich ebenfalls am praktischen Unterricht für Amateurschaffende und künftige professionelle Musikschaffende sowie an der Kulturvermittlung im Bereich der Musik.

2.1 Musikunterricht an der obligatorischen Schule

Für die obligatorische Schule wird der Unterricht der Schülerinnen und Schüler auf interkantonaler Ebene von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) und deren Regionalkonferenzen (Westschweiz und Tessin, Deutschschweiz) koordiniert. Im Kanton Freiburg beziehen sich die Lerninhalte somit auf den Rahmen, der für den Auftrag des SEnOF und des DOA festgelegt wurde, d. h. die Grundlagen des Westschweizer Lehrplans (PER) und des Lehrplans 21 (LP 21). Der musikbezogene Unterricht wird daher, wie auch in anderen Fächern, in diesem interkantonalen Rahmen definiert.

Die Primarlehrperson ist Generalistin oder Generalist und vermittelt einen umfassenden Zugang zur Musik durch Explorationsaktivitäten im ersten Zyklus (1H-4H) und Experimentieren im zweiten Zyklus (5H-8H). Im dritten Zyklus (9H-11H) verstärkt die Fachlehrperson die theoretischen und die praktischen Kenntnisse.

In der Musik wie auch in anderen Fächern werden die Lehrpersonen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von den Unterrichtsämtern unterstützt. Dadurch wird gewährleistet, dass die in den Lehrplänen festgelegten Ziele erreicht werden. Pädagogische Ressourcen und Unterrichtsmaterialien werden entsprechend den ermittelten Bedürfnissen entwickelt oder zur Verfügung gestellt. Die Unterrichtsämter tragen zur Analyse von Praktiken sowie zur Konzeptualisierung und Entwicklung von spezifischen Projekten bei.

Für den französischsprachigen Teil handelt es sich um einen pädagogischen Mitarbeiter, der unter anderem die Aufgabe hat, die Lehrpersonen und/oder die Schulen zu begleiten und zu unterstützen. Er leitet die kantonalen Arbeitsgruppen (Zyklus 1-2, Zyklus 3), die sich Personen mit generalistischer und mit spezifischer Ausbildung zusammensetzen, die Musik unterrichten. Diese Aufgaben werden von einer Steuergruppe der Künste überwacht und analysiert, die sich aus Schuldirektionen von Primar- und Sekundarschulen, Fachdidaktikerinnen und -didaktikern der HEP|PH FR und des CERF zusammensetzt und von einem Schulinspektor geleitet wird, der derzeit selbst Spezialist im Bereich der Musik ist. Die Steuergruppe koordiniert und setzt die Prioritäten und Aufgaben des SEnOF um.

Im deutschsprachigen Kantonsteil verfügt das DOA über Fachgruppen für jeden Fachbereich. Sie setzen sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten der Fachgruppe, Fachdidaktikerinnen oder Fachdidaktikern der UNIFR und der HEP|PH FR sowie aus Lehrpersonen der drei Zyklen zusammen.

2.2 Musikunterricht auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2

Die gymnasiale Maturität wird durch Bestimmungen des Bundes und der EDK geregelt. Das neue Anerkennungsreglement wurde im Juni 2023 verabschiedet. Der Inhalt des Unterrichts ist im nationalen Rahmenlehrplan festgelegt, der sich bis Mitte Dezember 2023 in der Vernehmlassung befindet. Die von der EDK verlangten Anpassungen sollten im Kanton Freiburg bis zum Schuljahr 2027/28 übernommen werden.

Seit 2022 verfügt die S2 über eine kantonale Struktur von Fachschaften, einschliesslich des Fachs Musik, mit dem Ziel, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Fachschaften der verschiedenen Schulen der Sekundarstufe 2 zu gewährleisten, am Austausch mit den Fachverantwortlichen der obligatorischen Schule und den Referenzpersonen der Hochschulen teilzunehmen und den Weiterbildungsbedarf ihrer Mitglieder zu erfassen. Mit den Fachschaften der einzelnen Schulen hat die BKAD den Rahmenlehrplan für die Kollegien präzisiert, indem sie einen von den Fachschaften erarbeiteten kantonalen Lehrplan genehmigt hat.

Die Ausbildung an den Fachmittelschulen (FMS) erfolgt ebenfalls in einem Rahmen, der von der EDK festgelegt wird. Im Rahmenlehrplan (2019) wird der Stellenwert der Musik für das jeweilige Berufsfeld (Gesundheit, Soziale Arbeit, Pädagogik) festgelegt. Die BKAD hat einen von den Fachschaften erarbeiteten kantonalen Lehrplan genehmigt und damit den Rahmenlehrplan für die FMS präzisiert.

Somit ist das Lernen an den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 klar definiert.

2.3 Grundausbildung der Lehrpersonen

Die Ausbildung der Lehrpersonen unterscheidet sich je nach Schulstufe. Im Kanton Freiburg werden die Primarlehrpersonen (1H–8H) derzeit an der HEP|PH FR ausgebildet, während die Lehrpersonen der Sekundarstufe 1 (9H–11H) an der UNIFR ausgebildet werden, und zwar für den französischsprachigen Teil im CERF und für den deutschsprachigen Teil im ZELF.

Am 29. Juni 2023 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Universität und zur Aufhebung des Gesetzes über die HEP|PH FR. Damit wurde die gesetzliche Grundlage für die Zusammenführung der gesamten Lehrerinnen- und Lehrerbildung unter einem institutionellen Dach geschaffen. In diesem Rahmen wird eine neue Fakultät mit einem Departement für Lehrpersonenbildung geschaffen, das die Primar- sowie die Sekundarstufe 1 und 2 umfasst. Obwohl diese neue Einheit unter der Schirmherrschaft der UNIFR steht, werden die Studienpläne für den Bachelorstudiengang für die Primarstufe nicht akademisiert und die musikpädagogische und -didaktische Ausbildung bleibt erhalten.

Primarlehrpersonen sind Generalisten, d. h. sie verfügen über einen Abschluss, der sie dazu befähigt, alle Fächer mithilfe altersgerechter pädagogischer und didaktischer Ansätze zu unterrichten. Für den Bereich der Musik werden während des ersten Ausbildungsjahres an der HEP|PH FR alle Studierenden in einem gemeinsamen Modul für den Musikunterricht ausgebildet. Ab dem zweiten Ausbildungsjahr haben die Studierenden die Wahl zwischen zwei Vertiefungen: Die Wahl des Profils 1H–4H, das die Kernelemente der musikalischen Früherziehung und des Musik- und Rhythmikunterrichts umfasst, oder die Wahl des Profils 5H–8H, bei dem zwei Bereiche aus dem Musikunterricht, dem Sportunterricht, dem Englischunterricht und dem Unterricht in gestalterischen Fächern ausgewählt werden müssen.

Die Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufen 1 und 2 sind Fachlehrpersonen, d. h. sie verfügen über einen Abschluss, der sie zum Unterrichten bestimmter Fächer qualifiziert. Die Lehrdiplome werden nach Abschluss der pädagogisch-didaktischen Zusatzausbildung zum fachspezifischen Bachelor (für die Sekundarstufe 1) und Master (für die Sekundarstufe 2) erworben. Die wissenschaftliche Ausbildung für das Unterrichtsfach «Musik» wird von der Philosophischen Fakultät im Studiengang «Musikwissenschaft und Geschichte des Musiktheaters» der UNIFR angeboten.

Das Lehrdiplom für Musik kann auch an einer Fachhochschule erworben werden. Im Kanton Freiburg bietet die HEMU den Studiengang Master of Arts in Musikpädagogik an, der zum Unterrichten von Musik an Musikschulen, Konservatorien bis zur Stufe Musikhochschule oder an öffentlichen Schulen auf der Sekundarstufe 1 und 2 befähigt. Die Musikhochschule bietet eine theoretische und praktische Ausbildung an, die einen unmittelbaren Zugang zur Berufswelt gewährleistet. Ihr Angebot deckt eine sehr breite Palette an Instrumenten und Musikstilen ab (Klassik, Jazz und aktuelle Musik). Die Lehrveranstaltungen können dort auf Französisch und/oder Deutsch erteilt werden.

2.4 Weiterbildung der Lehrpersonen

Die Weiterbildung, sowohl im fachlichen als auch im didaktischen und pädagogischen Bereich, ist ein integraler Bestandteil des Pflichtenhefts der Lehrpersonen. Egal ob Generalisten oder Fachlehrpersonen, sie können sich in vielen Bereichen weiterbilden, auch im Bereich Musik.

Für die Lehrkräfte der Primarstufe und der S1 ermitteln Fachgruppen, die den Ämtern für obligatorischen Unterricht unterstehen, laufend den Bedarf an Weiterbildung. Darüber hinaus wird dieser Bedarf in den Evaluationsgesprächen mit den Lehrpersonen (Führung mit Zielvereinbarung, Entwicklung und Personalbeurteilung - ZEB) zum Ausdruck gebracht. Die Ämter leiten den Bedarf in Form eines Mandats an die HEP|PH FR weiter, die die Hauptanbieterin von Weiterbildungen für die Lehrkräfte im Kanton ist. Die Hochschule kann zudem selbst Weiterbildungsangebote konzipieren und anbieten. Seit 2012, dem Jahr der Annahme von Artikel 67a BV durch das Schweizer Stimmvolk, hat die HEP|PH FR den Freiburger Lehrpersonen 263 Weiterbildungskurse im Bereich Musik angeboten, die insgesamt fast 2000 Stunden umfassen.

Für die Lehrkräfte der Sekundarstufe 2 findet im Rahmen des Evaluationsgesprächs eine regelmässige Auswertung mit der Schuldirektion statt. Die Weiterbildungen werden von den Schuldirektionen genehmigt und finden in Bereichen statt, in denen ein individueller Bedarf festgestellt wird (Führung, Instrumentalpraxis, theoretische Kenntnisse...). Zudem können auch schulinterne oder kantonale Fachschaften Themen für Weiterbildungen anbieten.

2.5 Musikunterricht in der Stundentafel

An der obligatorischen Schule schneidet Freiburg bei der Lektionendotation für den Musikunterricht in den Unterrichtsprogrammen im Vergleich zu den anderen Kantonen gut ab.

Für den französischsprachigen Kantonsteil zeigt der vom Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP) der Interkantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) durchgeführte interkantonale Vergleich, dass Freiburg für den ersten und zweiten Zyklus[1] sowie für den dritten Zyklus[2] im Westschweizer Durchschnitt liegt. Anzumerken ist, dass das Fach Musik wie in den Kantonen Genf, Neuenburg, Wallis und Waadt zum Fachbereich der Künste gehört.

Für den deutschsprachigen Kantonsteil zeigt der Bericht von 2022 über die Evaluation der Stundentafeln im Rahmen der Umsetzung des Lehrplans 21 ebenfalls, dass der Kanton Freiburg bei der Anzahl Lektionen Musikunterricht für die Primarstufe im Durchschnitt (Seite 16 des Berichts) und für die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschule) leicht darunter liegt (Seite 32 des Berichts)[3].

Es ist wichtig zu erwähnen, dass dieser interkantonale Vergleich auf der Grundlage von Lektionen zu 45 Minuten erstellt wurde, während die Lektionsdauer im Kanton Freiburg auf 50 Minuten festgelegt ist. Wie im nächsten Kapitel erläutert, können die Schülerinnen und Schüler in den französisch- und deutschsprachigen Orientierungsschulen Freifächer wählen, die unter anderem musikalische Aktivitäten (Chor, Instrumentalensemble usw.) anbieten. Wenn man dies berücksichtigt, liegt der Kanton Freiburg in der obligatorischen Schulzeit über dem Durchschnitt.

[1] Institut de recherche et de documentation pédagogique IRDP: Grilles horaires de la scolarité obligatoire année scolaire 2023/24, domaine des Arts, discipline Musique: cycles 1 et 2.

[2] Institut de recherche et de documentation pédagogique IRDP: Grilles horaires de la scolarité obligatoire année scolaire 2023/24, domaine des Arts, discipline Musique: cycle 3.

[3] Stundentafeln zum Lehrplan 21, Auswertung 2017 / 2018 / 2019 / 2022.

In der Gymnasialausbildung ist Kunst (Musik und Bildnerisches Gestalten) eines der zwölf Grundlagenfächer. Derzeit sind im Kanton Freiburg 5% der gesamten Unterrichtslektionen während der vier Schuljahre des Bildungsgangs dem Fach Kunst als Grundlagenfach gewidmet. Diese Dotation liegt innerhalb der Grenzen, die von der derzeit gültigen Verordnung (MAV) und dem Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) vorgegeben werden. In der überarbeiteten Maturitäts-Anerkennungsverordnung (MAV), die im Juni 2023 verabschiedet wurde und im August 2024 in Kraft treten wird, wird der Bereich der künstlerischen Fächer auf mindestens 6 Prozent der Gesamtlektionen erhöht. Diese Bestimmung soll auf kantonaler Ebene ab 2027 umgesetzt werden. Dazu wird eine neue Stundentafel ausgearbeitet, die in die Vernehmlassung gehen wird. Darüber hinaus wird Musik auch als Schwerpunktfach und als Ergänzungsfach angeboten. Der Instrumentalunterricht im Rahmen des Schwerpunktfachs findet am Konservatorium statt. Das Schwerpunktfach, das Ergänzungsfach und die Maturaarbeit müssen nach der heutigen Regelung mindestens 15% der gesamten Unterrichtszeit ausmachen. Dieser Prozentsatz wird in der Überarbeitung der MAV beibehalten.

Die Fachmittelschulen des Kantons Freiburg bieten Ausbildungen in den Berufsfeldern Gesundheit, Soziale Arbeit und Pädagogik an. Die Fachmittelschulausbildung umfasst fünf Lernbereiche, von denen einer aus den künstlerischen Fächern (Bildnerisches Gestalten und Design, Musik sowie Theater) besteht. Zu Beginn des Schuljahres 2020/21 wurde im Kanton Freiburg die revidierte Fachmittelschulausbildung eingeführt, wobei die Anzahl der Lektionen für den Musikunterricht im Berufsfeld Pädagogik erhöht wurde. Derzeit wird Musik in den Berufsfeldern Soziale Arbeit (1 Lektion im zweiten und dritten Jahr) und Pädagogik (1 Lektion im zweiten Jahr, 2 Lektionen im dritten und vierten Jahr) unterrichtet.

2.6 Schulische Aktivitäten im Bereich der Musik

Die Richtlinien der BKAD über die Gewährung einer Unterstützung im Rahmen des Programms «Kultur & Schule» sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Dieses Programm richtet sich hauptsächlich an Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen und hat zum Ziel, die Entwicklung und Verbreitung von Kulturvermittlungsangeboten für die Schülerinnen und Schüler des Kantons Freiburg zu fördern. Es soll dazu beitragen, dass alle Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule im Kanton Freiburg einen gleichberechtigten Zugang zur Kultur haben und für die Kultur sensibilisiert werden.

Das Programm hat sich zum Ziel gesetzt, dass alle Klassen (1H–11H) jedes Jahr ein Angebot ihrer Wahl zu einem vergünstigten Preis nutzen können. Im Schuljahr 2022/23 nahmen 38 820 Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen am Programm und am Festival Kultur & Schule teil. An den rein musikalischen Aktivitäten haben sich 5300 Schülerinnen und Schüler beteiligt, aber es gibt auch viele fächerübergreifende Angebote mit einer musikalischen Komponente, die hier nicht einbezogen werden. Je nach Festivalthema steht dabei die Musik mehr oder weniger im Vordergrund. Alle Freiburger Schülerinnen und Schüler profitieren von einem umfangreichen Angebot (etwa 170 Angebote in französischer und 70 in deutscher Sprache, das Festival nicht mit eingerechnet), darunter auch musikalische Angebote (etwa 40 musikalische Angebote, interdisziplinäre Musiktheateraufführungen in französischer Sprache und ein Dutzend Aufführungen in deutscher Sprache), begleitet von einem reichhaltigen Kulturvermittlungsprogramm, das Jahr für Jahr erneuert wird.

Seit Herbst 2023 erleichtert ein neu gestaltetes Internetportal die Nutzung des Programms durch die Lehrpersonen und die Kulturanbieter und somit die Teilnahme am Programm. In den letzten Jahren war man bestrebt, musikalische Aktivitäten in allen Stilrichtungen und für alle Schulstufen anzubieten, wie z. B. Angebote für zeitgenössische Musik (Konzert und Vermittlung in einem Club und Tonstudio), Opern für ein junges Publikum, Orchesterkonzerte mit Vermittlung, Einführung in die Weltmusik, interaktive Konzerte, Begegnungen mit Musikerinnen und Musikern in der Klasse usw.

Die Schulen haben auch die Möglichkeit, externe Musikerinnen und Musiker für Präsentationen in den Klassen einzuladen. Die Entscheidung liegt bei den Schuldirektionen, da sie am besten in der Lage sind, die Bedeutung des Vortrags zu beurteilen und in die Gesamtheit der bestehenden Anfragen einzuordnen. Auf Wunsch des Postulanten wurde vom 22. Mai bis zum 9. Juni 2023 eine Umfrage bei allen Schuldirektionen des DOA und des SEnOF durchgeführt. Hier die Ergebnisse:

Freiburger Primar- und Orientierungsschulen	**116**
Antwortquote	91%
In den Jahren 2021/22 und 2022/23 haben folgende Schulen eine oder mehrere Anfragen für musikbezogene Interventionen erhalten:	62% 65 von 105 Schulen
Angenommene Anfragen	80%

Die Interventionen wurden mehrheitlich als gut bis sehr gut vorbereitet und gut bis sehr gut bewertet und haben insgesamt eher einen Mehrwert für das Fach gebracht. In den Fällen, in denen die Anfragen abgelehnt wurden, waren die Hauptgründe dafür zu viele Anfragen, zu viel Zeitaufwand für den Unterricht, die Kosten des Projekts, das Risiko der Werbung, die Unangemessenheit für das Unterrichtsprogramm sowie Anfragen ohne regionalen Bezug.

2.7 Ausserschulische Aktivitäten im Bereich der Musik

An den obligatorischen Schulen können im dritten Zyklus (Orientierungsschulen) zusätzlich zu den wöchentlichen Unterrichtslektionen Freifächer organisiert werden. In diesem Rahmen werden in den Schulen des Kantons zahlreiche musikalische Aktivitäten in Form von Chören oder Instrumentalensembles angeboten.

Beim SEnOF (an den französischsprachigen Orientierungsschulen) sieht das Angebot an Freifächern wie folgt aus (an 14 OS):

> Vokalensembles: Orientierungsschulen von Saane-West, Glane, Bulle, Riaz, La Tour-de-Trême, Gibloux, Cugy, Vivisbach, Jolimont und Estavayer-le-Lac;
> Instrumentalensembles: Orientierungsschulen von Bulle, La Tour-de-Trême, Riaz und Cugy;
> Ensemble für die Einführung in die Gitarre an der OS Domdidier;
> Ensembles für zeitgenössische Musik: OS Marly, Pérolles, Domdidier, Belluard, Bulle, La Tour-de-Trême, Jolimont und Cugy.

Beim DOA (an den deutschsprachigen Orientierungsschulen) sieht das Angebot an Freifächern wie folgt aus (an 8 OS):

> Vokalensembles: OS der Region Murten (Französisch und Deutschsprachige gemeinsam), Kerzers, Tafers, Wünnewil, Düdingen;
> Instrumentalensembles: OS Murten, Gurmels, Düdingen, Tafers, Wünnewil.

An den Schulen der S2 (Mittelschulen) gibt es die folgenden Musikensembles (verteilt auf 5 Schulen: Kollegien, Fach- und Handelsmittelschulen):

> Kollegium Heilig Kreuz: ein Chor und eine Jazz-Band;
> Kollegium St. Michael: ein Chor und eine Blaskapelle;
> Kollegium Gambach: verschiedene Schulbands;
> Kollegium des Südens: ein Chor und ein Instrumentalensemble;
> FMS Freiburg: Freifach Musik.

Im Laufe des Schuljahres werden von diesen Musikgruppen zahlreiche Auftritte in den Schulen organisiert, z. B. Weihnachts- oder Jahresabschlusskonzerte.

Das Freiburger Konservatorium bietet interessierten Jugendlichen eine praktische Ausbildung in Vokal- und Instrumentalmusik mit verschiedenen Instrumenten und Musikstilen sowie in Tanz und Schauspiel auf Amateur- und berufsvorbereitender Stufe. Im Durchschnitt besuchen 10% der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen Freiburgs den Unterricht am Konservatorium. Von den 3920 Jugendlichen, die im Schuljahr 2023/24 am Konservatorium im Einzelunterricht eingeschrieben sind, sind 2565 Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen und weitere 680 kommen aus den Schulen der S2.

Darüber hinaus bieten das Konservatorium und die Musikhochschule HEMU auch zahlreiche Aktivitäten an, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, und tragen so zum kulturellen Leben des Kantons und zum Interesse der jungen Generation an künstlerischen Bereichen bei.

3 Verzeichnis der Entwicklungen in der musikalischen Bildung seit der eidgenössischen Volksabstimmung über den Verfassungsartikel 67a BV zum Fach Musik

—

Der am 23. September 2012 in Kraft getretene Artikel 67a der Bundesverfassung lautet wie folgt:

> ***Art. 67a***
>
> *[1] Bund und Kantone fördern die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.*
>
> *[2] Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.*
>
> *[3] Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.*

Seit 2011 hat der Kanton Freiburg in jedem Fachbereich an der bestmöglichen Umsetzung des PER und des Lehrplans 21 gearbeitet und die gewählten Optionen und erlassenen Richtlinien regelmässig überprüft.

Die Analyse der Entwicklungen in der musikalischen Bildung seit 2012 deckt mehrere Fragen des Grossrats ab und bietet die Grundlage für die Auswertung der Stärken und Schwächen, die in Kapitel 5 erläutert wird. Die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel konzentrieren sich auf die pädagogischen Ressourcen für die obligatorischen Schulen und die allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2, die Ausbildung von Lehrpersonen sowie die Talentsuche und Talentförderung.

3.1 Pädagogische Ressourcen für die obligatorische Schule

Die offiziellen Lehrmittel, die den Lehrpersonen der verschiedenen Fächer zur Verfügung stehen, werden grundsätzlich im Rahmen der Lehrpläne für die obligatorische Schule erarbeitet. Ihre Erarbeitung wird auf interkantonaler Ebene koordiniert und ihre Entwicklung ist mit den in den Lehrplänen festgelegten Lernzielen verknüpft. Die Kantone haben jedoch die Möglichkeit, Ergänzungen vorzunehmen. Zu diesem Zweck entwickeln die Ämter für obligatorischen Unterricht pädagogische Ressourcen für die Lehrpersonen entsprechend den vor Ort ermittelten Bedürfnissen. Für das Fach Musik hat der Kanton Freiburg seit 2012 zahlreiche Ressourcen, Unterrichtssequenzen und Lehrmittel für die Primar- und die Sekundarstufe 1 erarbeitet.

Im französischsprachigen Kantonsteil wurden seit 2014 pädagogische Ressourcen in Form von Vorschlägen für Aktivitäten und Beurteilungsinstrumenten für die Klassen 3H bis 8H erarbeitet. Sie zielten darauf ab, bei den Schülerinnen und Schülern die praktische Partizipation und den Gestaltungsprozess zu fördern. Gemäss einer Anfang 2023 durchgeführten Evaluation haben im Kanton Freiburg mehr als 1200 Klassen und 20 000 Schülerinnen und Schüler diese Sequenzen seit ihrer Veröffentlichung verwendet. Eine fortlaufende Evaluation zeigt, dass die Generalistinnen und Generalisten sehr zufrieden sind. Sie berichten, dass sich das Interesse und das Engagement der Schülerinnen und Schüler verbessert haben und dass sie mehr Motivation für sich selbst finden und ihnen das Unterrichten leichter fällt. Einige sind jedoch besorgt über die geforderten Kompetenzen und weisen auf Verbesserungsmöglichkeiten in der Grund- und Weiterbildung hin.

Nachdem die CIIP im Jahr 2019 das Westschweizer Projekt zum Musikunterricht aufgrund des Mittelbedarfs bereits laufender Projekte ausgesetzt hatte, entschied sich der Kanton Freiburg, zunächst allein und dann ab 2020 gemeinsam mit dem Kanton Wallis, ein neues Lehrmittel für das Fach Musik zu entwickeln. Dieses neue Lehrmittel namens *Allegro* wurde im Schuljahr 2023/24 für die Klassen 1H bis 8H eingeführt und wird voraussichtlich im Schuljahr 2026 mit dem dritten Zyklus ergänzt. Hier wird auf eine projektbezogene Pädagogik gesetzt, bei der die musikalische Praxis und das kreative Spiel der Schülerinnen und Schüler gefördert wird, auch weil ihnen Gelegenheit für das Improvisieren und Experimentieren mit Musik gegeben wird.

Konkret werden in diesem neuen Lehrmittel Vorschläge für Aktivitäten und Ressourcen angeboten, die ausgewählt und an den Kontext der Klasse angepasst werden können, wobei gleichzeitig gewährleistet wird, dass die Ziele des Lehrplans erreicht werden. *Allegro* ist über eine interaktive Online-Plattform zugänglich und bietet pädagogische Anleitungen, Lernaktivitäten und verschiedene Multimedia-Ressourcen (Partituren, Audios, Videos, Bilder…). Die obligatorischen Einführungsveranstaltungen fanden an acht Orten statt, von März bis Juni 2023 für die Lehrkräfte der 5H bis 8H und von September 2023 bis Februar 2024 für die Lehrkräfte der 1H bis 4H. Mit diesen Veranstaltungen werden folgende Ziele verfolgt: das neue Lehrmittel kennenlernen (Organisation, Struktur, Zugang, Nutzung der digitalen Plattform), sich mit den didaktischen und pädagogischen Elementen des Lehrmittels vertraut machen und den Weiterbildungsbedarf ermitteln.

Bei den Orientierungsschulen (3. Zyklus) wurde eine interkantonale Zusammenarbeit aufgebaut, um Instrumente und Ressourcen zur Begleitung von Liedern auszutauschen. Diese Lieder stammen aus dem Lieder- und Songbuch *Planète Musique*, das ab 2014 unter der Schirmherrschaft der CIIP erarbeitet wurde. Es stellt den Lehrpersonen und den Schülerinnen und Schülern ein Gesangsrepertoire zur Verfügung, mit dem etwa 200 Lieder unterschiedlichster Herkunft geübt und geteilt werden können. Die angebotenen Vokal- und/oder Instrumentalbegleitungen führen zu unterschiedlichen musikalischen Praktiken und tragen zur Entdeckung von Stilen, Genres, Epochen, Autorinnen und Autoren sowie repräsentativen Interpretinnen und Interpreten bei.

Im deutschsprachigen Kantonsteil stehen den Lehrpersonen verschiedene Lehrmittel zur Verfügung. Diese Ressourcen bieten vielfältige didaktische und methodische Ansätze, um die Generalistinnen und Generalisten beim Musikunterricht zu unterstützen. Das Ziel dieser Ressourcen ist es, dass die Schülerinnen und Schüler die im LP 21 festgelegten Lernziele erreichen und Kompetenzen erwerben. Diese Ziele sind in sechs Lernfelder unterteilt: Singen und sprechen, hören und sich orientieren, bewegen und tanzen, musizieren, Gestaltungsprozesse, Praxis des musikalischen Wissens.

Mit dem Lehrmittel «MusAik» tauchen die Schülerinnen und Schüler in den Gestaltungsprozess ein. Es ermöglicht den Lehrpersonen, ihren Unterricht entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort vorzubereiten und durchzuführen. Das umfangreiche, vielseitige Angebot lässt viele Freiräume offen und bietet Material für eine individuelle Auswahl. «Kreschendo» ist das Musikhandbuch für die Primarstufe. Dieses kompakte Lehrbuch bildet die Grundlage für einen schnell vorbereiteten und ansprechenden Unterricht. Die Kinder lernen die Musik auf spielerische und einfache Weise kennen. «Kreschendo» motiviert die Schülerinnen und Schüler für die Musik und fördert gezielt ihre musikalischen Fähigkeiten. Das Lehrbuch «Tipolino – Fit in Musik» ist für jüngere Kinder geeignet und enthält viele anregende Inhalte. Es ist kompetenz- und handlungsorientiert.

Im.puls ist ein Lehrwerk mit einer übersichtlichen Struktur, das der Lehrperson zur Verfügung gestellt wird. Es bietet Aktivitäten mit einem engen Praxisbezug an, z. B. Workshops oder die Nutzung von musikalischem Material. Viele Lieder sind mit Rhythmusbausteinen und Instrumentalbegleitungen für verschiedene Instrumente und Schwierigkeitsstufen ausgestattet. So kann die Lehrperson die Lernziele anstreben und gleichzeitig ihren Unterricht an das Niveau und die Interessen der Schülerinnen und Schüler anpassen. Auch wenn dieses Lehrwerk von den Schülerinnen und Schülern keine Vorkenntnisse in Solfège verlangt, ermöglicht sie es ihnen, diese im Laufe der Lektionen zu erlernen.

Schliesslich bietet die Freiburger MusicBox eine einfache und sehr attraktive Herangehensweise an den Musikunterricht, da die Schülerinnen und Schüler schnell und aktiv in die musikalische Praxis einsteigen. Sie haben die Möglichkeit, zahlreiche Projekte zu verwirklichen. Das Lehrmittel MusicBox baut auf der Lust der Kinder auf, sich mittels Stimme, Instrumenten und Bewegung auszudrücken. Es verfolgt einen fächerübergreifenden Ansatz und

schlägt deshalb immer wieder die Brücke von Musik zu einem anderen Fach, sei es Sprachen, Natur, Mensch, Gesellschaft oder Sport. Herzstück des Lehrmittels sind die MusicBox-Folgen zu einem Thema oder Song einer Musikerin oder eines Musikers aus der Schweiz. Im Zentrum der Vermittlung stehen Videotutorials. Die Videos unterstützen die Lehrpersonen bei der Vorbereitung des Unterrichts, eignen sich aber auch für den direkten Einsatz im Unterricht. Weitere Umsetzungshilfen wie Arbeitsblätter, Bastelanleitungen, Playbacks und Partituren runden das Angebot ab.

3.2 Pädagogische Ressourcen für die allgemeinbildende Sekundarstufe 2

Für den Unterricht auf der Sekundarstufe 2 bezeichnet die Schuldirektion auf Vorschlag der Fachschaften die zulässigen Lehrmittel. Den Fachlehrpersonen stehen verschiedene Sammlungen zur Verfügung und sie entwickeln ihre eigenen Materialien, die auf die Bedürfnisse ihrer Klassen und das Niveau ihrer Schülerinnen und Schüler abgestimmt sind. Das BYOD-Konzept (Bring your own device) bietet auch viele Möglichkeiten für die Musikproduktion mit dem eigenen IT-Gerät. Zur Erinnerung: BYOD ist ein Konzept, bei dem die Schülerinnen und Schüler ihr persönliches IT-Gerät mit in die Schule bringen und dieses in den Schulalltag integrieren.

Es gibt zwei Arten von Ausrüstung: Instrumente und IT-Werkzeuge. Dazu gehören Masterkeyboards, mit denen der Computer Töne erzeugt, und verschiedene Programme.

3.3 Bereitstellung von pädagogischen Ressourcen

Mit dem aktualisierten Friportal, das zu Beginn des Schuljahres 2023/24 aufgeschaltet wurde, hat sich der Zugang zu den Ressourcen, die den Lehrkräften zur Verfügung stehen, verbessert, was auch notwendig war. Auf dieser Online-Plattform für deutsch- und französischsprachige Lehrpersonen an obligatorischen Schulen befindet sich eine Vielzahl von pädagogischen Ressourcen für sämtliche Fächer (ergänzend zu den offiziellen Methoden und Lehrmitteln). Dies gilt für den Bereich der Musik, und zwar durch die ständige Vermittlung des pädagogischen Mitarbeiters des SEnOF und der Fachgruppe des DOA. Die deutschsprachigen Lehrpersonen werden zudem regelmässig über den internen «DOA-BLOG» informiert, während die französischsprachigen Lehrpersonen periodisch einen «Infolettre» erhalten.

Für die S2 stellen die Fachschaften den Fachlehrpersonen Informationen und Ressourcen über das Kooperationstool Teams zur Verfügung. Diese Kanäle ermöglichen auch den Austausch bewährter Verfahren unter Kolleginnen und Kollegen.

3.4 Talentsuche und Talentförderung

Obwohl die Suche nach und das Fördern von sportlichen und künstlerischen Talenten nicht direkt zu den Aufgaben der Schule gehört, wird dieses Ziel im schulischen Rahmen unterstützt, insbesondere durch die Gestaltung des Stundenplans, um das Musizieren mit dem Lehrplan in Einklang zu bringen, sowie durch andere Massnahmen zur Unterstützung der betreffenden Schülerinnen und Schüler.

3.4.1 Förderprogramm Sport-Kunst-Ausbildung

Mit dem Förderprogramm Sport-Kunst-Ausbildung (SKA) fördert der Kanton Freiburg junge sportliche und künstlerische Talente an den Orientierungsschulen und den allgemein- und berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe 2. Wie im Sport soll das Förderprogramm talentierten jungen Künstlerinnen und Künstlern ermöglichen, ihre Schulausbildung mit der Ausübung von Musik oder Tanz zu vereinbaren. Schülerinnen und Schülern mit einem SKA-Status profitieren von schulischen Anpassungen. Im Februar 2023 traten die neuen Richtlinien der BKAD über die schulischen Massnahmen im Rahmen des Programms «Sport-Kunst-Ausbildung» in Kraft.[4] Sie sehen umfangreichere Änderungen als bisher vor, z.B. die Möglichkeit, die Schule zu wechseln. Die Schülerinnen und Schüler können sich an SKA-Koordinatorinnen und SKA-Koordinatoren wenden. Die VWBD hat im November 2022 ihre diesbezüglichen Richtlinien ebenfalls aktualisiert[5].

[4] Richtlinien der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten vom 1. Februar 2023 über die schulischen Massnahmen im Rahmen des Programms «Sport-Kunst-Ausbildung»

[5] SKA - Richtlinien Berufsbildung

Das Verfahren zur Erlangung des SKA-Status für den Bereich der Kunst wird von den Schuldirektionen in Zusammenarbeit mit dem Konservatorium durchgeführt. Dieses nimmt Stellung zum Gesuch und die Schuldirektion entscheidet über die Aufnahme in das SKA-Förderprogramm und die schulischen Massnahmen (Anpassung oder Erleichterung des Stundenplans und besondere Massnahmen). Für junge Künstlerinnen und Künstler im Bereich der Musik gehört das Konservatorium zu den anerkannten Anbietern der SKA-Ausbildung im Kanton Freiburg. Das Konservatorium prüft die Voraussetzungen für die Anerkennung des Status eines Nachwuchskunsttalents, insbesondere ob dieses gemäss den festgelegten Kriterien ein hohes künstlerisches Niveau erreicht hat. Die BKAD berücksichtigt diesen Vorentscheid und prüft, ob die Schülerin oder der Schüler auch ausreichende schulische Leistungen vorweisen kann. Seit der Einführung des Förderprogramms «Junge Talente Musik» des Bundes (Kapitel 3.4.2) ist ein deutlicher Anstieg der Anmeldungen für das SKA-Förderprogramm zu verzeichnen, vor allem im Bereich der klassischen Musik. Die Anzahl der Talente im Bereich der Kunst ist von durchschnittlich 15 auf 40 Schülerinnen und Schüler gestiegen.

3.4.2 Förderprogramm «Junge Talente Musik» des Bundes

Das Förderprogramm «Junge Talente Musik» soll musikalisch begabte Kinder und Jugendliche fördern. Statt ein eigenes Begabtenförderungssystem zu schaffen, hat der Bund beschlossen, sich auf kantonale oder interkantonale Förderprogramme zu stützen. Damit eine Unterstützung durch den Bund möglich ist, müssen die Kantone Programme anbieten, die inhaltlichen wie auch strukturellen Vorgaben genügen.

Dieses Programm wurde im Kanton Freiburg auf Beginn des Schuljahres 2022/23 eingeführt und ermöglicht es Schülerinnen und Schülern mit einem SKA-Status, «Talent Cards» zu erhalten. Diese tragen dazu bei, sowohl die jungen Talente als auch die Institution, die sie ausbildet, finanziell zu unterstützen.

3.4.3 Bildungsgänge des Konservatoriums

Das Konservatorium hat ab dem Schuljahr 2022/23 einen Intensivkurs für Talente eingeführt, den Studiengang «Jeunes Talents Musique» (Junge Talente Musik). Dieses Angebot richtet sich an besonders begabte und motivierte Schülerinnen und Schüler, die eine schulische Ausbildung auf der Primar- oder der Sekundarstufe 1 oder 2 absolvieren, sowie an Lernende in der Berufsbildung. Ziel ist es, einen musikalischen Nachwuchs auf hohem Niveau zu fördern, um in den berufsvorbereitenden Studiengang des Konservatoriums einsteigen zu können, der auf das Fachhochschulstudium Musik vorbereitet. Gemäss SKA-Programm erhalten diese Schülerinnen und Schüler den Status «Espoir» (Nachwuchshoffnung) und können von schulischen Massnahmen profitieren.

Das Konservatorium bietet auch eine Ausbildung zur Vorbereitung auf das Berufsstudium an, die sogenannte «berufsvorbereitende Ausbildung», die auf die Anforderungen für die Aufnahme an Musikhochschulen zugeschnitten ist, darunter die HEMU Vaud Valais Fribourg mit einem Standort in Freiburg.

3.4.4 Programm «Jugend und Musik» des Bundes

Das Programm «Jugend und Musik» (J+M) ist aus der Umsetzung des Kulturförderungsgesetzes des Bundes (Art. 12 KFG) hervorgegangen. Es soll Kinder und Jugendliche zur musikalischen Aktivität führen. Dieses Programm richtet sich an Kinder und Jugendliche zwischen 4 und 25 Jahren. Es verfügt über zertifizierte Leiterinnen und Leiter und bietet finanzielle Unterstützung für verschiedene Musikprojekte wie Thementage, -wochen oder -lager, die von Schulen organisiert werden.

In den Jahren 2016 bis 2019 wurden in der gesamten Schweiz 822 Musiklager und 423 Musikkurse durchgeführt. Mehr als 41°000 Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 20 Jahren nahmen daran teil. Derzeit gibt es in der ganzen Schweiz 1507 zertifizierte J+M-Leiterinnen und -Leiter. 5,2% dieser Personen sind Freiburger, d.h. 79 J+M-Leiter/innen, 18 deutschsprachige und 61 französischsprachige. Im zentralen Anmelderegister ist es jedoch nicht möglich, die Anzahl der betroffenen Freiburger Jugendlichen anzuzeigen.

Die Daten aus dem Monitoring des Bundesamts für Kultur (BAK) zeigen, dass das J+M-Programm je nach Sprachregion und Musikgenre unterschiedlich verankert ist.

3.4.5 Beurteilung der Schülerin oder des Schülers durch die Lehrpersonen

Im August 2022 wurden die neuen Richtlinien für die Beurteilungspraxis an der obligatorischen Schule für den französischsprachigen Kantonsteil umgesetzt. Bei der Beurteilung werden die Lernfortschritte der Schülerinnen und Schüler beschrieben und der Wissens- und Kompetenzstand ermittelt. Sie bezieht sich auf die in den Lehrplänen festgelegten Lernziele. Sie ermöglicht es, die Eltern und die Schülerinnen und Schüler über ihre Lernfortschritte zu informieren, deren Stärken und Schwierigkeiten zu erläutern und eine Bilanz der erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten zu ziehen. Im Fokus der Lehrperson liegt der Schwerpunkt der pädagogischen Praxis auf den Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in verschiedenen Fächern, einschliesslich der Musik. Die Überarbeitung des Beurteilungssystems für die obligatorische Schule fördert die Talenterkennung, da sie den Schwerpunkt auf die kontinuierliche Beobachtung der Lernfortschritte der Schülerinnen und Schüler legt.

3.5 Stärkung der Beziehungen zwischen der Schule und ihren Partnern im Fachbereich Musik

3.5.1 Synergien zwischen Konservatorium und Schule: Ausschuss «COFEC»

Im Rahmen der Strategie KF 2025 wurde eine Arbeitsgruppe «COF-ECOLE» ernannt, um die Zusammenarbeit und Synergien mit der Freiburger Schule zu fördern. In ihrem Schlussbericht von 2020 wurde an das übergeordnete Ziel der Zusammenarbeit erinnert, um die Lernqualität der Schülerinnen und Schüler zu verbessern.

Die Massnahmen zielen auf die Entwicklung gemeinsamer Projekte, die Harmonisierung der Musikausbildung rund um den Lehrplan der Schülerinnen und Schüler sowie auf die Stärkung der Synergien unter den Lehrpersonen ab. Ein Ausschuss «COFEC» wurde 2021 von der BKAD beauftragt, diese strategischen Leitlinien umzusetzen. Konkret wurden die Ziele des Ausschusses «COFEC» wie folgt definiert:

> die Beziehungen zwischen dem Konservatorium und den französisch- und deutschsprachigen obligatorischen Schulen Freiburgs durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem Konservatorium und den Lehrpersonen stärken;
> Aktivitäten vorschlagen und die ausgewählten koordinieren und organisieren;
> die Ausbildung in den Bereichen Musik, Tanz und Theater harmonisieren und fördern.

Seit der Einsetzung von COFEC wurde ein erstes gemeinsames Projekt des Konservatoriums und der OS des Greyerzbezirks zum 50-jährigen Jubiläum des Instrumentalensembles der OS durchgeführt. Verschiedene Workshops haben einen Kompetenzaustausch zwischen Schülerinnen und Schülern, OS-Lehrpersonen und den Lehrpersonen des Konservatoriums ermöglicht.

Aufgrund der Pandemie und des Wechsels der für die obligatorische Schule zuständigen Person stellte der Ausschuss «COFEC» seine Tätigkeit jedoch ein. Es ergaben sich zudem neue Bedürfnisse, so etwa die Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der Sekundarstufe 2.

Da der Ausschuss seine Tätigkeit inzwischen wieder aufgenommen hat, wird für das COFEC-Mandat zu Beginn des Schuljahres 2024/25 eine neue Phase der Umsetzung beginnen. So sind unter anderem Kooperationsprojekte zwischen dem Konservatorium und der obligatorischen Schule in Vorbereitung. Der Inhalt kann z. B. darin bestehen, dass eine Musikerin oder ein Musiker des Konservatoriums oder mehrere eine Klasse bei einem Jahresabschlusskonzert instrumental begleiten oder dass die Musikschülerinnen und Musikschüler einer Klasse gecoacht werden, um selbst als Begleitung zu fungieren. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, die pädagogischen Kompetenzen der Lehrpersonen und Musikerinnen und Musiker des Konservatoriums aufzuwerten, um einen Mehrwert für das Experimentieren und die musikalische Praxis der Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schulen zu schaffen. Es werden genaue Kriterien für die Vergabe dieser Projekte festgelegt. Langfristig sollten Klassen beider Sprachregionen davon profitieren. Weitere Formate der Zusammenarbeit sind in Planung, um das COFEC-Programm schrittweise zu bereichern.

3.5.2 Synergien zwischen HEP|PH FR, CERF, HEMU und Schule

Es besteht ein gemeinsamer Wille aller Beteiligten, die Synergie zwischen den Ausbildungsinstitutionen für den Musikunterricht und der Schule aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln. So nehmen die Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker der HEP|PH FR an den Sitzungen der Steuergruppe Kunst sowie an den Sitzungen der Fachgruppen

des DOA teil. Der Austausch zwischen den Akteuren der Lehrpersonenbildung und der HEMU sowie mit den Unterrichtsämtern wird sich mit der Gründung der neuen Fakultät und ihres künftigen Departements für die Lehrpersonenbildung, die transversale Organe auf mehreren organisatorischen Ebenen vorsieht, weiter erleichtern und verstärken.

3.6 Wissenschaftliche Forschung im Bereich des Musikunterrichts

Wissenschaftliche Forschung ist integraler Bestandteil der Aufgaben von Ausbildungsinstitutionen. Im Bereich der Musikdidaktik hat die HEP|PH FR zwei Fonds erhalten: Einen Fonds des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) (2023) und den Fonds «Practice to science» (2022). Beide Forschungsprogramme sind speziell auf die Didaktik ausgerichtet und legen den Schwerpunkt auf die Aktionsforschung, d.h. auf den Erwerb wissenschaftlicher Kenntnisse in Verbindung mit konkreten und transformativen Massnahmen vor Ort. Aufwertungen zum Nutzen der Primarschule sind zu erwarten.

4 Evaluation der Stärken und Schwächen des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik an der Schule ab der Primarstufe

—

Aus einer Evaluation der Stärken und Schwächen der Sensibilisierung für die musikalische Praxis an den Schulen des Kantons Freiburg lässt sich eine Reihe von Schlüssen ziehen, die im Folgenden erläutert werden.

4.1 Stärken des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik in der Schule

Auf der Seite der **Stärken** ist zunächst zu erwähnen, dass der Kanton Freiburg über eine lange musikalische Tradition verfügt.

Die Lerninhalte für das Fach Musik für die obligatorische Schule und die allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 sind in den Lehrplänen klar definiert und auf interkantonaler Ebene harmonisiert. Insofern werden die Bestimmungen von Artikel 67 Abs. 2 der Bundesverfassung im Kanton Freiburg eingehalten. Den Lehrpersonen stehen vielfältige pädagogische Mittel zur Verfügung, die sich auf die musikalische Praxis konzentrieren.

Um die Generalisten unter den Lehrkräften bei ihren Aufgaben zu unterstützen, setzt sich der Kanton Freiburg aktiv für einen Ausbau der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ein, basierend auf einer Bedarfsanalyse vor Ort Diese Ressourcen werden in den Fachgruppen entwickelt, an denen auch Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktiker der Ausbildungsinstitutionen beteiligt sind. Die Realisierung des Lehrmittels *Allegro* und die Bereitstellung der MusicBox zeigen die Dynamik des Kantons Freiburg in diesem Bereich. Die Zugänglichkeit dieser Ressourcen wurde kürzlich durch die neue Version des Friportals verbessert.

Für die allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 hat die auf EDK-Ebene durchgeführte Revision der Fachmittelschulausbildung und der gymnasialen Maturität den Musikunterricht gestärkt. Die Einsetzung kantonaler Fachschaften, darunter diejenige für Musik, fördert den fachlichen und didaktischen Austausch zwischen den obligatorischen Schulen und den Hochschulen.

Seit vielen Jahren werden die betreffenden Institutionen politisch gezielt unterstützt und gefördert, um eine qualitativ hochwertige Bildung zu gewährleisten.

Die Freiburger Musiktradition spiegelt sich in einer starken Präsenz von Chören und Instrumentalgruppen in den Schulen der Sekundarstufen 1 und 2 wider. Auch die Musikräume sind gesamthaft gesehen gut ausgestattet. Die digitale Bildung bringt neue technologische Möglichkeiten für die Interaktivität und das musikalische Schaffen.

Die Lehrpersonenbildung deckt das Fach Musik ab, sowohl für die Primar- und die Orientierungsschulen als auch für die allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2. Die Strukturen zur Unterstützung der Primarlehrpersonen werden bei den Ämtern für deutsch- und französischsprachigen Unterricht organisiert, genauso wie für andere Fächer, wobei das vom Staatsrat befürwortete generalistische System respektiert wird.

Es werden Weiterbildungen für Generalistinnen und Generalisten und für Fachlehrpersonen angeboten. Die Schaffung der künftigen Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften an der Universität Freiburg, die sich aus der vollständigen Zusammenführung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und damit aus der Integration der HEP|PH FR in die Universität ergibt, wird es ermöglichen, in allen Bereichen der Lehrpersonenbildung Synergien zu nutzen und die Zusammenarbeit zu stärken. Der Bereich der Musik sollte keine Ausnahme bilden.

Was die Festigung der Beziehungen zwischen der Schule und ihren Partnern im Bereich des Fachs Musik betrifft, so ist das Mandat zum Ausschuss «COFEC» klar definiert und entspricht den vom Postulanten angesprochenen Bedürfnissen.

Mit dem Programm Kultur & Schule zur Sensibilisierung und zum Zugang zur Kultur profitieren alle Freiburger Schülerinnen und Schüler von einem breiten Angebot, auch im Bereich der Musik, begleitet von einem reichhaltigen Kulturvermittlungsprogramm, das von Jahr zu Jahr erneuert wird. Seit Herbst 2023 erleichtert ein neu gestaltetes Internetportal die Nutzung des Programms durch die Lehrpersonen und die Kulturanbieter und somit die Teilnahme am Programm.

Der 2019 veröffentlichte Bericht zum Postulat 2019-GC-5 hebt hervor, dass das Freiburger SKA-Förderprogramm interessante Vorzüge bietet: Es weist die Besonderheit auf, dass es auf die Einhaltung der Lehrplanziele der jeweils gewählten Ausbildung abzielt, um den Kunsttalenten das gleiche schulische Leistungsniveau zu gewährleisten wie den anderen Schülerinnen und Schülern. Das Förderprogramm ermöglicht Anpassungen, die auf die verschiedenen Klassen, Stufen und schulischen Anforderungen ausgerichtet sind und die den jungen Talenten eine umfassende Studienwahl gewährleistet. Die jüngsten Überarbeitungen des Programms haben es ermöglicht, bestimmten Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

4.2 Schwächen des Freiburger Modells im Hinblick auf die praktische Sensibilisierung für die Musik in der Schule

Was die **Schwächen** betrifft, so sind die Ziele des Ausschusses «COFEC» zwar klar definiert und entsprechen den aktuellen Erfordernissen, doch seit ihrer Einsetzung im Jahr 2021 ist ihre Arbeit aus den in Kapitel 3.5.1 dargelegten Gründen gewissermassen zum Stillstand gekommen. Wie ebenfalls erwähnt, wird nun eine neue Planung erarbeitet.

Die ausserschulischen Angebote für die Schülerinnen und Schüler werden je nach Schule auf unterschiedliche Weise hervorgehoben. Ausserdem wird das Programm Jugend und Musik derzeit nicht ausreichend genutzt. Das Freiburger SKA-Konzept basiert im Wesentlichen auf dem Engagement in der Freizeit, der Selbständigkeit, der Eigenverantwortung und den Organisationsfähigkeiten der Schülerin oder des Schülers sowie auf einer starken familiären Unterstützung. Im Vergleich zum Sport erfüllen statistisch gesehen weniger Künstlerinnen und Künstler die SKA-Kriterien für diese Massnahmen. Abgesehen davon profitieren alle Schülerinnen und Schüler des SKA-Förderprogramms (Schülerinnen und Schüler in der berufsvorbereitenden Musikausbildung am Konservatorium) und Espoir («Jeunes talents Musique» KF) von den Massnahmen, die im Rahmen der im Februar 2023 überarbeiteten Richtlinien der BKAD vorgesehen sind.

5 Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für den Musikunterricht durch verschiedene Unterstützungsangebote für die Lehrpersonen, die als Generalistinnen und Generalisten unterrichten

—

Die im Rahmen dieses Postulats durchgeführte Analyse zeigt, dass der Musikunterricht von den Generalistinnen und Generalisten unter den Lehrkräften auf verschiedene Weise unterstützt wird.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass Musik ein integraler Bestandteil der Lehrpersonenausbildung ist. An den allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe 2 erhalten die Schülerinnen und Schüler, die sich für den Lehrberuf entscheiden, Unterricht in diesem Bereich. Im Bildungsgang des Berufsfelds Pädagogik der FMS wurde das Fach Musik in der Stundentafel verstärkt, zudem wird ein Freifach Musik angeboten. Diese stärkere Gewichtung des Musikunterrichts ist auch in der zukünftigen Entwicklung der gymnasialen Ausbildung zu vermerken. Wer Musik praktiziert, hat die Möglichkeit, in den verschiedenen Chören oder Instrumentalensembles der Schulen mitzuwirken.

Im Rahmen ihrer Grundausbildung erhalten die künftigen Generalistinnen und Generalisten Kurse für den Musikunterricht. Sie haben die Möglichkeit, ihre Kenntnisse im musikalischen Bereich während ihres Berufslebens durch ein vielfältiges Angebot an obligatorischen oder freiwilligen Weiterbildungen zu erweitern. Die Umsetzung der institutionellen Zusammenführung der UNIFR und der HEP|PH FR wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einheiten der unter einem Dach vereinten Bildungsinstitutionen mit sich bringen. Darüber hinaus stehen der Chor der Universität und der Jeunesses Musicales (CUJM) sowie das Orchester der Stadt und der Universität Freiburg allen Studierenden der UNIFR offen. So können die Studierenden der neuen Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften direkt davon profitieren.

Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit werden die Generalistinnen und Generalisten darin geschult, die Schülerinnen und Schüler in ihrer gesamten Entwicklung zu begleiten. Ihre pädagogischen Kenntnisse und Fähigkeiten stellen sicher, dass ihre Unterrichtsansätze auf die unterschiedlichen Fächer abgestimmt und dem Alter der Schülerinnen und Schüler angepasst sind. Sie können sich auf pädagogische Ressourcen für die verschiedenen Fächer stützen. Die Unterrichtsämter haben sich im Bereich der Musik darum bemüht, die den Generalistinnen und Generalisten zur Verfügung stehenden Ressourcen und Lehrmittel laufend auszubauen. Die aufeinanderfolgenden Entwicklungen zielten darauf ab, den Bedürfnissen vor Ort besser gerecht zu werden, insbesondere durch schlüsselfertige Lösungen und durch die Förderung der musikalischen Praxis. Der Kanton Freiburg engagiert sich besonders stark für die Musikpädagogik, wie die Freiburger Initiativen *Allegro* und *MusicBox* zeigen. Zusätzlich zu diesen Ressourcen werden die Lehrpersonen dank der Schulungen im Bereich der digitalen Bildung die pädagogischen Möglichkeiten der neuen Technologien im Bereich der Musik nutzen können. Tatsächlich bietet die digitale Technik Zugang zu einer unendlichen Palette von Ressourcen, um Musik anzuhören, aufzunehmen und zu komponieren. Die Lehrmittel, die in den letzten Jahren entwickelt wurden, beziehen diese Möglichkeiten mit ein und entwickeln sie für das Lernen weiter. *Allegro* ist hier ein Vorbild, denn es bietet eine Vielzahl digitalisierter Aktivitäten an, die von Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktikern entwickelt wurden und Technologie und die Verwendung realer Instrumente für musikalische Lernzwecke kombinieren.

Nach einem Übergangsjahr (2022/23) wurden die Arbeiten des Ausschusses «COFEC» schliesslich wieder aufgenommen. Das Gremium bereitet für das Schuljahr 2024/25 konkrete Kooperationsprojekte vor, die einen klaren Mehrwert für den Musikunterricht bringen.

6 Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten für die Massnahmen zur Früherkennung und Unterstützung junger Talente

Die im Rahmen dieses Postulats durchgeführte Analyse zeigt, dass die Instrumente zur Talentsuche und Talentförderung in den letzten Jahren ausgebaut wurden und nun beginnen, ihre Wirkung zu entfalten.

Im Juni 2023 fand ein Rundtischgespräch zum SKA-Programm statt, an dem die Akteurinnen und Akteure des SKA-Programms aus drei Direktionen des Staates (BKAD, Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD), Volkswirtschafts-, Beschäftigungs- und Berufsbildungsdirektion (VBBD)) teilnahmen. Die Ergebnisse der Diskussionen für den Bereich der Kunst zeigen, dass die vorgeschlagenen Verbesserungen notwendig waren, um eine Verbesserung der Situation zu ermöglichen. Demnächst wird dem Staatsrat ein Bericht mit verschiedenen Massnahmen vorgelegt, die noch entwickelt werden sollten.

Es sei daran erinnert, dass ab 2022/23 die Stärkung der Führungsstruktur des Freiburger Konservatoriums und die Einführung von Bildungsgängen für «Jeunes Talents COF» die Betreuung junger Musiktalente gestärkt haben. Die berufsvorbereitenden und berufsbildenden Bildungsgänge sorgen für Unterstützung bei der weiteren Vorbereitung auf ihre Karriere. Das SKA-Programm in seiner derzeitigen Form ermöglicht eine Anpassung an mehrere bestehende Situationen. Die neuen SKA-Richtlinien, die im Februar 2023 in Kraft getreten sind, tragen zu einer besseren Umsetzung der schulischen Massnahmen bei. Schliesslich bietet auch die Talent Card eine willkommene finanzielle Unterstützung für anerkannte junge Talente.

Darüber hinaus unterstützt die kürzlich erfolgte Umsetzung der neuen Richtlinien für die Beurteilungspraxis im französischsprachigen Kantonsteil die Talentsuche, indem die Fortschritte der Schülerinnen und Schüler an den obligatorischen Schulen besser verfolgt werden.

Um einen gleichberechtigten Zugang zu ausserschulischen Angeboten zu gewährleisten, werden die Schuldirektionen dazu angehalten, die Angebote des Freiburger Konservatoriums besser bekanntzumachen, insbesondere indem sie diese auf den Websites der obligatorischen Schulen veröffentlichen.

Ebenfalls im Bereich der angebotenen ausserschulischen Aktivitäten sieht das Bundesamt für Kultur (BAK) in seinen Perspektiven für 2021-2024 eine stärkere Verankerung des Programms Jugend und Musik in den Schulen sowie eine verstärkte Kommunikation in allen Regionen der Schweiz vor. Der Kanton Freiburg wird diese Entwicklung mitverfolgen müssen.

7 Schlussbemerkungen und weitere Schritte

Junge Menschen sind heutzutage in ihrer Freizeit stark gefordert und haben ein breites Spektrum an sportlichen und künstlerischen Aktivitäten, die sie in ihrer Freizeit ausüben können. Vereine und Gesellschaften sehen sich mit einem einbrechenden Engagement konfrontiert und müssen neue Wege finden, um die jüngeren Generationen zu mobilisieren. Dieser Trend hat sich während der Covid-19-Pandemie noch verstärkt. Erfreulicherweise zeigen die aktuellen Ereignisse, dass die sportlichen und kulturellen Kreise wieder eine gewisse Begeisterung für ihre Aktivitäten zu wecken scheinen.

Obwohl es nicht die Hauptaufgabe der Schule ist, das Interesse der Jugend des Kantons an bestimmten künstlerischen Ausdrucksformen oder an einem Engagement für die Gemeinschaft zu wecken oder auf bestimmte kreative Bereiche zu lenken, bleibt sie ein bevorzugter Ort des Lernens, der Erfahrung und des Ausdrucks.

Im Bereich der Musik profitiert der Kanton Freiburg von einer lebendigen Tradition, die noch sehr stark verankert ist. Das aktuelle Musikgeschehen im Kanton und das Potenzial seiner Talente zeugen von einer echten Dynamik. Die Freiburger Schule ruht sich keineswegs auf diesen Errungenschaften aus, sondern hat seit dem Inkrafttreten von Artikel 67a der Bundesverfassung zahlreiche Entwicklungen in der Musikausbildung in Gang gesetzt.

Die Lehrpersonenbildung gewährleistet, dass alle Generalistinnen und Generalisten unter den Lehrkräften und Fachlehrpersonen über die Fähigkeiten verfügen, Musik zu unterrichten, wobei sie die pädagogischen Methoden ihrer jeweiligen Stufe anwenden und den in den Lehrplänen festgelegten Lernzielen entsprechen.

Zur Unterstützung der Generalistinnen und Generalisten stellen die Unterrichtsämter eine reichhaltige und vielfältige Palette von pädagogischen Ressourcen zur Verfügung. Der Kanton Freiburg hat sich aus eigener Initiative für die Erstellung eines Lehrmittels für Musik eingesetzt, obwohl sich die Entwicklung auf interkantonaler Ebene verzögert hatte. *Allegro*, das im Sommer 2023 vorgestellte Ergebnis seiner Zusammenarbeit mit dem Kanton Wallis, findet seit seiner Einführung in den Primarklassen grossen Anklang. Im deutschsprachigen Kantonsteil stehen mehrere Lehrmittel zur Verfügung, die innovative didaktische und methodische Ansätze für einen spielerischen und praxisnahen Unterricht bieten. Für diese Lehrmittel wurden auch die digitalen Möglichkeiten genutzt, wobei der Stimme und den Instrumenten viel Platz eingeräumt wird.

In den Bereichen Sensibilisierung, Zugang zur Kultur und Kulturvermittlung hat der Kanton mit *Kultur & Schule* ein reichhaltiges und vielseitiges Programm entwickelt. Dieses bietet der Musik in ihren verschiedenen Formen einen bevorzugten Platz und garantiert, dass alle Schülerinnen und Schüler des Kantons in ihrer Schullaufbahn von einem qualitativ hochwertigen Kulturvermittlungsangebot profitieren. Auch im Bereich der Musik stehen den Schülerinnen und Schülern zahlreiche ausserschulische Angebote zur Verfügung.

Im Bereich Talentsuche und Talentförderung haben die obligatorischen und nachobligatorischen Schulen die Möglichkeiten genutzt, die auf Bundesebene im Rahmen des vom Konservatorium koordinierten Programms Junge Talente Musik (Jeunes Talents Musique) entwickelt wurden. Daneben wurden auch die Richtlinien des SKA-Programms verbessert, neue Studiengänge am Konservatorium eingeführt und die Zusammenarbeit mit der HEMU gestärkt.

In Anbetracht dessen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Freiburger Schule nach wie vor einen fruchtbaren Nährboden für junge Talente im Bereich der Musik bietet, und zwar bereits ab der Primarstufe. Die seit der Einreichung des Postulats in Kraft getretenen Instrumente müssen nun ihre Wirkung entfalten. Die Wiederbelebung des Ausschusses «COFEC»wird dazu beitragen, gute Perspektiven für die Zusammenarbeit zwischen der Freiburger Schule und dem Freiburger Konservatorium zu eröffnen.

Abschliessend lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Message 2023-DIAF-16

3 octobre 2023

—

Octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens - 2023-2029

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret portant sur l'octroi d'un crédit d'engagement de 4 489 830 francs pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens pour la période 2023-2029, conformément aux articles 29ss de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat et son règlement d'exécution du 12 mars 1996.

Table des matières

—

1 Introduction – Forêts domaniales, bâtiments et autres biens 2

1.1 Introduction 2

1.2 Forêts domaniales 2

1.3 Bâtiments et autres biens 3

1.4 Desserte forestière 4

1.5 Investissements depuis 2012 – Vue d'ensemble 4

1.6 Amortissement des investissements 5

2 Crédit d'engagement 2018-2022 – Aperçu et bilan 5

2.1 Projets réalisés entre 2018 et 2022 5

2.2 Bilan – Crédit d'engagement 2018-2022 5

3 Crédit d'engagement 2023-2029 – Présentation 6

3.1 Informations générales 6

3.2 Réalisation des projets 7

3.3 Projets planifiés 7

4 Considérations finales 11

1 Introduction – Forêts domaniales, bâtiments et autres biens

—

1.1 Introduction

Les domaines d'équipement suivants sont concernés par ce projet de décret :

> Remise en état et amélioration de la desserte forestière
> Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière
> Mesures de protection contre les dangers naturels
> Gestion d'autres biens

Le dernier décret relatif aux forêts domaniales a été adopté le 21 août 2018 par le Grand Conseil. Il concernait l'exécution d'un programme pluriannuel entre 2018 et 2022 pour un montant total de 3 428 000 francs (cf. chapitre 2).

Le présent programme d'équipement sert de fil directeur pour la planification financière ainsi que pour l'établissement des budgets. Il sert en plus de référence pour le contrôle des *dépenses et recettes effectives* liées aux investissements.

1.2 Forêts domaniales

Les forêts domaniales du canton de Fribourg s'étendent sur une surface de 5076 hectares, soit environ 12 % de la surface forestière totale du canton.

Tableau 1: Identification statistique des forêts domaniales dans le canton de Fribourg

Arrondissement forestier	Triage forestier	Identification des principales forêts domaniales (FD = Forêts domaniales - SW = Staatswälder)	Surface (ha)
1	1.1	FD Sarine (Cornard – Chaney – Châtillon – Monterban – Nierlet – Belfaux - Burgerwald – Monteynan – La Combert – Abbaye d'Hauterive)	816
2	2.1	SW Sense	1814
	2.6	SW Galm – Chablais	424
3	3.1	FD Gothuz – Russille – Gérignoz	83
	3.2	FD Berra – Javroz	200
	3.3	FD Ritzwald – Terre Rouge	100
	3.4	FD Tissiniva	31
	3.9	FD Les Combes – Chésalles	120
	3.10	FD Bouleyres – Vaucens – Sautaux	165
	3.11	FD Devin de Maules – Collège St-Michel	35

Arrondissement forestier	Triage forestier	Identification des principales forêts domaniales (FD = Forêts domaniales - SW = Staatswälder)	Surface (ha)
4	4.1	FD Belmont – Berley – Chanéaz – Thibaut	526
	4.2	FD Franex – Rive sud du lac de Neuchâtel – Vuissens	187
	4.3 4.4 4.6	FD Surpierre – Lussy – Derbaly – Vauderens	263
	4.7	FD Attalens – Teysachaux	265
	4.8	FD Joux des Ponts	47
		Total	**5076**

Les différents massifs forestiers de l'Etat sont localisés sur la carte en annexe.

De manière générale, l'exploitation des forêts domaniales poursuit les buts suivants :

> Exploitation durable des forêts, adaptée au contexte du changement climatique ;
> Utilisation locale de la ressource naturelle bois ;
> Maintien et amélioration de la fonction de protection contre les dangers naturels ;
> Amélioration des conditions du milieu naturel pour la faune et la flore (biodiversité) ;
> Prise en compte de la fonction d'accueil et de délassement.

La gestion opérationnelle des forêts domaniales est réalisée en tenant compte des critères d'économie d'entreprise et de rentabilité. Différentes fonctions sociales font partie des prestations et induisent des coûts sans compensation financière directe. En revanche, les prestations orientées vers une rentabilité économique (production de bois, travaux pour tiers) couvrent en général les charges d'exploitation. La situation du marché du bois est bien sûr déterminante.

La grande majorité des forêts domaniales ont été intégrées dans les unités de gestion forestières des régions dans lesquelles elles se trouvent. Leur gestion est ainsi déléguée. L'Etat reste employeur d'une seule équipe forestière :

> « Staatsforstbetrieb Sense SFB », surface forestière d'environ 1 814 hectares, 6.13 EPT, 1 apprenti et une taille d'entreprise très saine.

1.3 Bâtiments et autres biens

Le Service des forêts et de la nature (ci-après SFN) n'est pas seulement responsable des forêts domaniales, mais aussi d'autres biens qui n'ont souvent pas de lien direct avec l'économie forestière. Une grande partie de ces objets ne sont d'ailleurs pas ou plus utilisés pour l'exploitation des forêts. Cette responsabilité relativement peu connue concerne en particulier les biens suivants :

> Des surfaces et parcelles partiellement ou non boisées, notamment les Rives sud du lac de Neuchâtel
> Différents bâtiments qui avaient une utilité pour l'exploitation des forêts dans le passé
> Des bâtiments situés sur des alpages, avec ou sans affectation agricole.

En 2022, un inventaire détaillé des bâtiments et infrastructures gérés par le SFN a été réalisé : nonante-huit objets y figurent. Complété d'une couche infogéographique localisant les objets, cette base de données a pour objectif principal de permettre à terme l'élaboration d'une stratégie de gestion détaillée, comprenant la localisation, l'état des bâtiments, leur utilisation (en propre ou location) et les besoins en investissement à court, moyen et long terme. Il est prévu que chaque bâtiment dispose d'une fiche descriptive détaillée (cf. annexe 2). Cet inventaire sera complété en 2023 par celui de l'ensemble des parcelles gérées par le SFN. De plus, les valeurs des bâtiments et les investissements par bâtiment manquants seront complétés.

En cas de projets particuliers, des demandes de crédit séparées sont déposées (comme par exemple pour l'assainissement de La Pila, les Rives sud du Lac de Neuchâtel, la pisciculture d'Estavayer-le-Lac).

1.4 Desserte forestière

L'Etat de Fribourg détient et gère environ 265 kilomètres de desserte forestière, dont 250 km de route forestière carrossable à camion (desserte de base). En prenant en compte un coût moyen de 250 francs par mètre, la valeur d'acquisition des routes forestières à camion se monte à elle seule à environ 65 millions de francs.

Un cadastre exhaustif de l'ensemble des dessertes forestières de base a été établis entre 2016 et 2018. Il permet actuellement de connaître l'état des différentes routes forestières et de pouvoir planifier les investissements, pour l'Etat mais aussi pour les différentes corporations ou syndicats.

1.5 Investissements depuis 2012 – Vue d'ensemble

Conformément au système en vigueur, le suivi du crédit d'engagement s'effectue sur la base des dépenses et recettes effectives. La plus grande partie des contributions correspond aux subventions fédérales. Le tableau 2 permet de visualiser les investissements réalisés par rubrique financière depuis 2012.

Tableau 2 : Aperçu des montants d'investissements réalisés entre 2012 et 2022.

Commentaire : Pour l'année 2012, les contributions ont été enregistrées dans le compte 6300.003. Pour l'année 2016, les contributions ont été enregistrées dans les comptes 6320.200 et 4630.201. Les autres années, les contributions ont été enregistrées dans le compte 6300.200. Les reports de crédits sont pris en compte dans ces chiffres.

	Dépenses		**Contributions**	**Dépenses nettes**
	Prestations de tiers	**Propres prestations**	**Confédération - Communes**	
Position	5050.006	5050.007	6300.200, 6300.003, 6320.200 et 4630.201	
Année	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2012	640 012	78 538	252 045	466 505
2013	318 763	34 058	53 493	299 328
2014	755 004	14 343	69 851	699 496
2015	514 169	7 283	34 830	486 622
2016	805 097	10 293	56 000	759 390
2017	784 865	12 657	66 659	730 863
2018	778 663	1 922	21 314	759 271
2019	302 807	7 999	52 244	258 562
2020	549 736	54 800	49 320	555 216
2021	652 990	36 448	159 250	530 188
2022	761 343	40 313	96 618	705 038
Total	**6 863 449**	**298 654**	**911 624**	**6 250 479**

1.6 Amortissement des investissements

Un amortissement annuel de 10 % décroissant sur la valeur résiduelle durant vingt ans est normalement pris en compte pour les investissements dans le compte de fonctionnement des forêts domaniales. Après vingt ans, la valeur résiduelle est amortie en totalité.

Les investissements courants continueront à être amortis selon ce principe.

Les contributions (parts fédérales et participations de tiers) réduisent les charges liées aux amortissements annuels.

2 Crédit d'engagement 2018-2022 – Aperçu et bilan

—

2.1 Projets réalisés entre 2018 et 2022

La vue d'ensemble ci-après montre les montants investis par catégorie d'investissement entre 2018 et 2022.

Tableau 3 : Aperçu des investissements réalisés par catégorie d'investissement entre 2018 et 2022 (sans prise en compte des reports de crédit des années 2018 et 2019, pour -265 000 francs au total)

Catégories d'investissements	Nbre de projets	Prestation de tiers	Planification (selon message GC 2018-DIAF-18)
		Fr.	Fr.
Remise en état et amélioration de la desserte forestière	32	2 442 713	2 365 000
Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière	1	204 043	535 000
Mesures de protection contre les dangers naturels	1	86 362	350 000
Gestion d'autres biens	10	577 420	311 000
Total	**44**	**3 310 538**	**3 561 000**

Les principaux investissements concernent les projets suivants (les montants d'investissements ont été arrondis) :

> Participation à la réfection de la route forestière de base du Burgerwald, 210 000 francs ;
> WEGSAN 2018-2019 et 2020-2022, forêts domaniales Singine, 660 000 francs ;
> Réfection de l'adduction d'eau de l'alpage et du chalet de La Berra pour 406 000 francs et de l'abri pour le bétail pour 70 000 francs ;
> Réfection de la desserte forestière à la suite des intempéries de 2021, Belmont-Berley-Chanéaz, 191 000 francs.

2.2 Bilan – Crédit d'engagement 2018-2022

Les commentaires suivants peuvent être faits par rapport aux écarts entre la planification et les réalisations effectives entre 2018 et 2022 :

> La cohérence entre la planification et la réalisation des projets est satisfaisante, même si certains projets ont dû être remplacés par d'autres.
> A noter que malgré les différentes phases de la pandémie COVID entre 2020 et 2021, les travaux planifiés qui étaient prioritaires ont pu être réalisés dans les délais. Certains projets non urgents ont été différés.

> Les investissements concernant la remise en état et l'amélioration de la desserte forestière existante ont été légèrement plus élevés, notamment en raison des intempéries survenues en 2018 et en 2021. Une priorisation des projets a dû être réalisée.
> Les investissements concernant la gestion des autres biens sont également plus élevés que planifiés en raison du projet de réfection de l'adduction d'eau pour le chalet de La Berra, accepté par le Conseil d'Etat en avril 2021 (ACE 2021-518).
> Finalement, 93 % des coûts planifiés (prestations de tiers) du crédit d'engagement 2018-2022 ont pu être engagés. Les projets qui ont été différés ont été repris dans le crédit d'engagement 2023-2029.

3 Crédit d'engagement 2023-2029 – Présentation

A la différence du crédit précédent, le crédit d'engagement 2023-2029 porte sur une durée de sept années (au lieu de cinq), pour tenir compte des montants prévus au budget 2023 et dans le Plan financier. Les fiches signalétiques qui figurent en annexe renseignent de manière détaillée sur chaque nouvel investissement prévu, raison pour laquelle les commentaires dans ce chapitre restent d'ordre général. Les projets déjà approuvés ou en cours de réalisation figurent dans la liste avec leur solde.

3.1 Informations générales

Remise en état et amélioration de la desserte forestière

L'entretien des infrastructures existantes est un point important du présent crédit d'engagement.

Dans le domaine de la desserte forestière, aucune nouvelle construction n'est planifiée. Cela correspond à la stratégie cantonale en la matière qui met l'accent en priorité sur l'entretien, l'amélioration et la remise en état des infrastructures existantes. En cas de nouvelle construction, une pesée des intérêts entre les fonctions de la forêt et d'autres intérêts est effectuée.

Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière

Le programme prévoit sept remises en état et améliorations de bâtiments existants avec une fonction d'exploitation forestière et trois déconstructions (un dépôt militaire à Monteynan, une cabane forestière à Lussy et un couvert forestier à Chanéaz). L'inventaire des bâtiments réalisé en 2022 sert de base de réflexion sur la gestion de ces bâtiments. Comme précédemment annoncé, il sera complété en 2023.

Ouvrages de protection contre les dangers naturels

Les stratégies actuelles en matière de gestion des dangers naturels demandent une analyse précise des biens à protéger, des effets des mesures ainsi que de la réduction des risques lorsque des mesures de protection coûteuses sont envisagées. En tenant compte du fait que la gestion des forêts protectrices ne fait pas partie des investissements, un seul projet figure dans cette catégorie. Il concerne une situation d'instabilité de falaise en bordure du lac de Neuchâtel. En fonction de l'occurrence de nouveaux évènements de dangers naturels entre 2023 et 2029, d'autres investissements pourraient toutefois être nécessaires et seront priorisés dans le cadre du crédit d'engagement et des budgets alloués.

Gestion d'autres biens

Cette catégorie comprend quelques investissements qui ne peuvent pas être associés aux autres catégories. Comme décrit au chapitre 1, le SFN gère des bâtiments sans fonction forestière qui nécessitent également des travaux de remise en état.

Il s'agit de projets qui concernent la fonction d'accueil (pont pédestre, Petite Glâne), la remise en état ou l'adaptation de cabanes forestières et de chalets d'alpage (Plan Rosset, Galm).

3.2 Réalisation des projets

La réalisation des projets se déroule dans le cadre du processus ordinaire de planification et de budgétisation. La planification de détail et l'élaboration des contrats sont généralement assurées au sein du SFN par les arrondissements forestiers et le suivi général au niveau cantonal par la section forêt et dangers naturels.

Depuis 2017, chaque investissement planifié est enregistré dans une base de données centralisée. Cette base de données est actualisée régulièrement.

3.3 Projets planifiés

Les tableaux ci-après récapitulent les investissements prévus par catégorie. Une fiche signalétique standardisée résume les points principaux de chaque projet. Les projets déjà approuvés lors du précédent crédit d'engagement et qui sont en cours de réalisation figurent également dans le tableau, avec uniquement le solde des charges et recettes dès le 1er janvier 2023.

Explication sur la légende du tableau :

Prestations de tiers : Coûts effectifs attendus du projet (compte financier 5050.006)

Propres prestations : Prestations effectuées par les équipes forestières des forêts domaniales en sus des prestations de tiers (compte financier 5050.007)

Contribution : Contribution attendue par la Confédération (principalement), des tiers impliqués ou autres bénéficiaires (Compte financier 6300.200)

Remise en état et amélioration de la desserte forestière

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
1_D1	Réfection desserte - Boucle du Bois du Sac	1	100 000			100 000
1_D2	Réfection desserte - accès cabane du Bois Cornard	1	60 000			60 000
1_D3	Réfection de la route de base du Burgerwald, étape III	1	365 000		146 000	219 000
2_D1	Participation à l'assainissement de la route Falli-Hölli (solde)	2	30 000			30 000
2_D2	Participation aux projets de syndicats à buts multiples SBM	2	75 000		18 000	57 000
2_D3	WEGSAN 2020-2023 (solde 2023)	2	130 000	45 500	31 200	144 300
2_D4	WEGSAN 2024-2027	2	575 000	201 250	138 000	638 250

Remise en état et amélioration de la desserte forestière

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
2_D5	Solde de frais réfection Attenbergstrasse	2	40 000			40 000
3_D1	Réfection et amélioration du chemin à camion de Russille	3	80 000			80 000
3_D2	Réfection de la piste forestière de Russille	3	70 000			70 000
3_D3	Réfection Bouleyres - Route de la Forêt	3	42 000		16 800	25 200
3_D4	Aménagement desserte - Ilot de sénescence Bouleyres	3	5 000			5 000
3_D5	Réfection et entretien périodique - Bouleyres - Bulle	3	158 000		37 920	120 080
3_D6	Réfection du chemin de Gros Mottau - Bouleyres - Bulle	3	38 000			38 000
3_D7	Réfection du chemin Route du Stade - Bouleyres - Bulle	3	40 000		16 000	24 000
3_D8	Réfection - Chemins du Gottu	3	25 000			25 000
4_D1	Réfection desserte - Joux des Ponts	4	50 000		20 000	30 000
4_D2	Réfection desserte Franex - Petite Glâne	4	30 000			30 000
4_D3	Réfection desserte Vuissens - la Rigne	4	30 000		12 000	18 000
4_D4	Réfection desserte Vuissens - Grand Bois	4	10 000		4 000	6 000
4_D5	Réfection et amélioration de la desserte forestière, le Droché	4	200 000	10 000		210 000

Remise en état et amélioration de la desserte forestière

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
4_D6	Réfection et réparations chemin Belmont-Berley-Chanéaz	4	200 000		80 000	120 000
4_D7	Réfection chemin Cheyres - Estavayer	4	100 000		40 000	60 000
4_D8	Réfection desserte forestière de base - Surpierre	4	100 000		40 000	60 000
4_D9	Réfection desserte forestière de base – Derbaly	4	100 000		40 000	60 000
4_D10	Réfection desserte forestière de base Mont-Vuarat	4	420 000		168 000	252 000
Total			**3 073 000**	**256 750**	**807 920**	**2 521 830**

Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
1_C1	Démolition d'un dépôt militaire à Monteynan	1	30 000			30 000
1_C2	Rénovation des cabanes forestières - 1er arrondissement forestier	1	150 000			150 000
2_C1	Rénovation des cabanes forestières - 2e arrondissement forestier	2	400 000			400'000
3_C1	Rénovation des cabanes forestières - 3e arrondissement forestier	3	200 000			200 000

Construction et amélioration de bâtiments d‘exploitation forestière

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
4_C1	Rénovation des cabanes forestières - 4e arrondissement forestier	4	150 000			150 000
4_C2	Déconstruction de la cabane FD Lussy	4	25 000			25 000
4_C3	Construction et amélioration de bâtiments d’exploitation forestière à la Chanéaz	4	12 000			12 000
4_C4	Déconstruction du couvert de Chanéaz	4	15 000			15 000
X_C1	Installation de panneaux solaires - toits des hangar ou centre forestier	tous	200 000			200 000
Total			**1 182 000**			**1 182 000**

Mesures de protection contre les dangers naturels

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
4_O1	Sécurité chemins Rives sud lac NE (parties sous falaises)	4	90 000	10 000	31 500	68 500
Total			**90 000**	**10 000**	**31 500**	**68 500**

Gestion d'autres biens

Nº fiche signa-létique	Nom du projet	Arrdt	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
			5050.006	5050.007	6300.200	
2_A1	Travaux d'entretien en vue de la vente à des tiers – Cabane forestière Glunggmoos	2	110 000	13 750		123 750
2_A2	Remise en état cabanes non forestières	2	390 000	48 750		438 750
2_A3	Chambre froide pour les gardes-faunes région Singine	2	60 000			60 000
3_A1	Plan Rosset, améliorations intérieures du chalet	3	15 000			15 000
3_A2	Les Gurles, démolition	3	80 000			80 000
Total			**655 000**	**62 500**		**717 500**

4 Considérations finales

—

Le SFN est chargé de gérer des forêts, des infrastructures et des biens de différentes natures. Depuis des années, de nombreux projets ont été exécutés avec succès dans les forêts domaniales. Une telle réussite est le fruit d'un engagement important du personnel de l'Etat, des entreprises concernées ainsi que du soutien du Grand Conseil fribourgeois.

Le tableau 4 ci-après résume les différents besoins par catégorie d'investissement. Au total, le présent crédit d'engagement porte sur 4 489 830 francs (coûts nets à charge de l'Etat) pour la période 2023-2029.

Tableau 4 : Résumé des investissements nécessaires par catégorie (en francs), période 2023-2029

Catégories d'investissements	Nombre de projets	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
		5050.006	5050.007	6300.200	
Remise en état et amélioration de la desserte forestière	26	3 073 000	256 750	807 920	2 521 830
Construction et amélioration de bâtiments d'exploitation forestière	9	1 182 000			1 182 000
Mesures de protection contre les dangers naturels	1	90 000	10 000	31 500	68 500

Catégories d'investissements	Nombre de projets	Prestations de tiers	Propres prestations	Contributions	Coûts nets
		5050.006	5050.007	6300.200	
Gestion d'autres biens	5	655 000	62 500		717 500
Total	**41**	**5 000 000**	**329 250**	**839 420**	**4 489 830**

Le budget 2023 et le plan financier 2024-2026 prévoient des investissements sous forme de prestations de tiers (5050.006) en faveur des forêts domaniales pour un montant moyen de 700 000 francs par an. Le présent crédit d'engagement s'inscrit dans cette planification avec un montant moyen de prestations de tiers de 715 000 francs par an entre 2023 et 2029. En comparaison avec le crédit d'engagement 2018-2022, on observe un besoin d'investissement important pour les bâtiments ainsi que pour la gestion des autres biens). La réalisation d'un inventaire des biens gérés par le SFN a permis d'identifier et de définir plus précisément les investissements nécessaires (inventaire exhaustif et finalisé en 2023).

La réalisation effective des investissements se fera dans le cadre des budgets annuels alloués et une priorisation des projets sera effectuée.

En conclusion, le présent programme permet, avec des investissements raisonnables et justifiés, de maintenir les infrastructures nécessaires à une exploitation des forêts domaniales avec des méthodes et une sylviculture actuelle d'une part, de conserver et d'entretenir les autres biens de l'Etat, de l'autre. De plus, la grande majorité des travaux planifiés seront confiés à des entreprises locales, ce qui contribue au maintien d'un savoir-faire régional.

Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

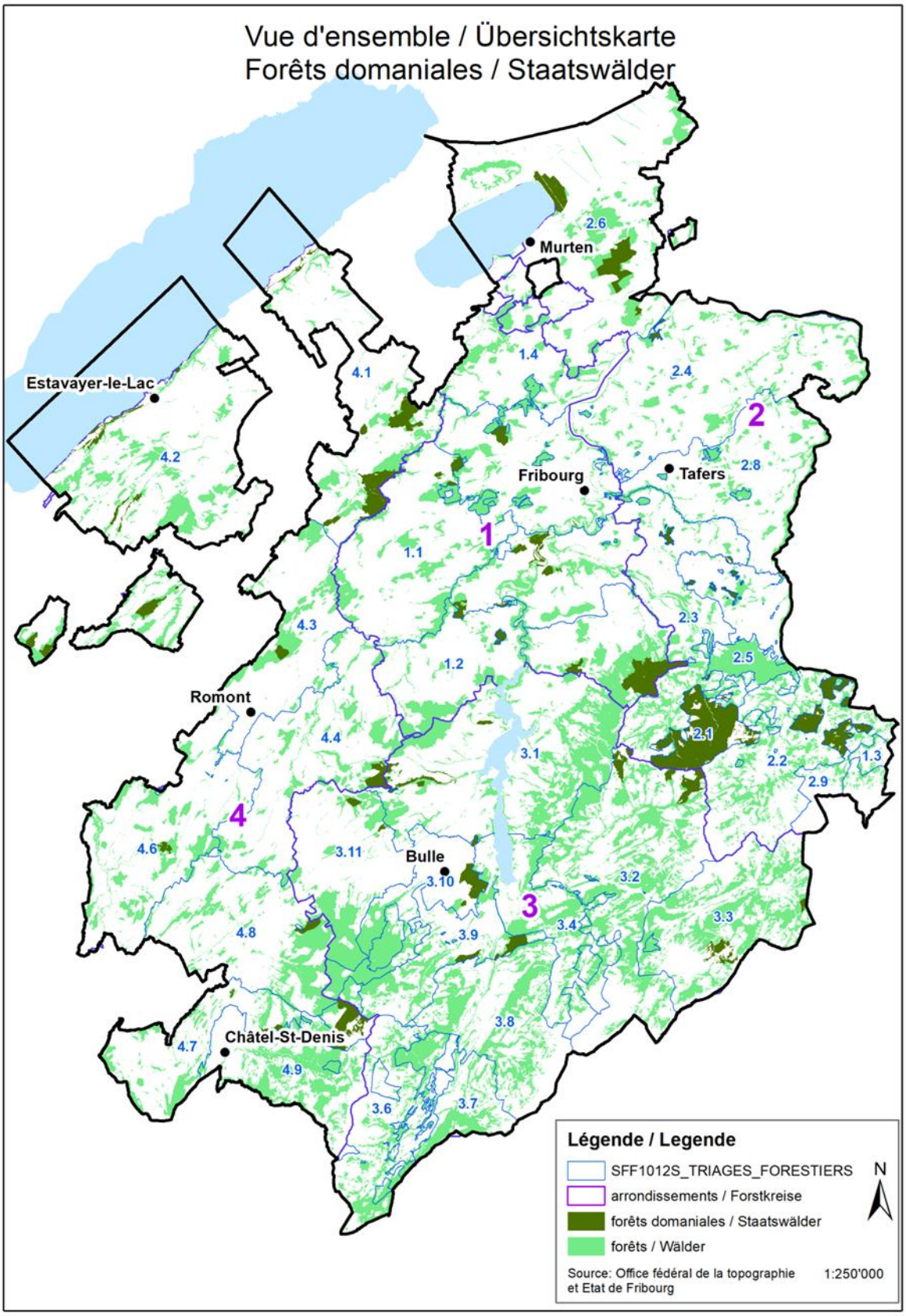
Annexes

—

1. Carte avec vue d'ensemble des forêts domaniales
2. Exemple de fiche descriptive, inventaire des bâtiments gérés par le SFN
3. Fiches signalétiques par projet d'investissement (cf. N° fiche), disponibles pour consultation par le lien ci-après : http://www.fr.ch/sff/fr/pub/foret/sff_prop/forets_domaniales.htm

Octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens - 2023-2029

Annexe 1 : Carte avec vue d'ensemble des forêts domaniales



Octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens - 2023-2029

Annexe 2 : Exemple de fiche descriptive, inventaire des bâtiments gérés par le SFN

Inventar Liegenschaften
Aufnahmen pro Liegenschaft

Administrative Informationen					
SFN-Identificator:	201_23	Name der Liegenschaft:	Schwannholz		
Status:	Existant	Folder:	201_23_Schwannholz		
Referenzperson:	Daniel Pürro	Neue OTP-Nr:	SFOR-B-201_23		
Art der Immobilie:	Pisciculture et centres faunes		0		

Allgemeine Angaben:				
Adresse:	Schwandholzstrasse 1, 1717 St. Ursen	Koordinaten:	2582798 / 1181281	
Gemeinde:	St. Ursen	Forstkreis	2.1	
Gebiet:	Unterland	Parzelle Nr:	FR230411_277	
Baujahr:	nicht bekannt	Schutzstatus:		
Nutzung des Gebäudes:	Wohnteil Dauermieter, Rest Wildhut	Feuerlöscher:	1	Stück

ECAB et impôts:			
Nummer der KGV-Liste	E2_23	Schatzung Jahr:	2014
Wert der Schatzung:	551'000 CHF	KGV Prämien:	354 CHF
Steuerwert:	0	Steuerprämien:	0

Location:				
Nummer der Miete-Liste	L2_04			
Benutzung Miete/Pacht:	Miete	Miet- oder Pachtzins pro Jahr in Fr.		500.00 CHF
Vertragsbeginn:	07.05.2010	Vertragsende:	31.12.2019	
Mieter:	Corpataux Franz Joseph, 1717 St.Ursen			

Angaben zur Bauart, Erschliessung und Nutzung:			Aufnahmedat.:	18.09.2018
Allg. Zustand und erster Eindruck (gut/mittel/schlecht):				
Bauart Umfassungswände:				
	Dachsanierung 1998			
Masse in Meter:	Länge:	25.8	Breite:	10.2
	Traufe:	5.85	Firsthöhe:	9.5
	Vordach:		Traufseitig:	2.4
	Ortseitig:	0.4		
Ausbaustandart:	Anzahl Zimmer:	2	Heizung:	-
	Dach/Material:	Ziegeln	Sanierungsjahr:	
	Küche:	sehr gross	WC:	aussem
	Schlafplätze:	-	Strom:	Netzan. Prob. Gewitter
	Typ des Stalls:	-	Plätze:	-
	Güllenloch:	-	Inhalt:	-
	Bühne:	-		
Erschliessung:	Zufahrt:	Kiesweg	Fussmarsch:	0 Min.
	Telefonanschluss:		Natelempfang:	kein Emfang
	Quelle/Wasser:	kein Trinkwasser	Ausreichend:	derzeit keines
	Wasserleitungsverlauf & Quellenstandort:			bekannt
	Umgebung:			

Investitionen: Beschrieb siehe Rückseite	Kurzfristig 0- 5 Jahre	Mittelfristig 6-10 Jahre	Langfristig 11 bis 20 Jahre	Total in Fr.
Fundament	50'000			50'000
Fassade	50'000			50'000
Innenausbau	100'000			100'000
Konstruktion	150'000			150'000
Dach				-
Wasser / Quelle				-
Umgebung				-
Abwasser				-
				-
Total	350'000	-	-	350'000

Name der Liegenschaft:	Schwannholz	Aufnahmedat.:	18.09.2018
Kurzbesch. Investitionen:			
0 bis 5 Jahre:			
Fundament Fr. 50'000.-			
Fassade Fr. 50'000.-			
Innenausbau Fr. 100'000.-			
Konstruktion Fr. 150'000.-			
6-10 Jahre			
11-20 Jahre			
Finanzielle Aussichten:			
Lösungsvorschlag:	Teilabbruch des Wohnteils Kostenschatzung betreffen den Wohnteil		
	Teil Vermietung an Wildhut und SFB		
Bilder Nummer:		Anhang:	
Visum:			

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

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

Vu la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN);

Vu le message 2023-DIAF-16 du Conseil d'Etat du 3 octobre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

[1] Le rapport sur le crédit d'engagement de la période 2018–2022 ainsi que le programme d'équipement des forêts domaniales et d'autres biens pour la période 2023–2029 sont approuvés.

Art. 2

[1] Le coût total du programme est estimé à 5'329'250 francs. Ce montant correspond aux charges liées aux prestations de tiers pour 5'000'000 francs et aux propres prestations estimées à 329'250 francs.

Art. 3

[1] Un crédit d'engagement de 4'489'830 francs, dont 329'250 francs de propres prestations, est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la part cantonale pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens.

[2] Le solde de 839'420 francs est couvert par des subventions fédérales et des participations de tiers.

Art. 4

[1] Les crédits de paiement nécessaires à l'exécution du programme d'équipement forestier seront portés aux budgets financiers du Service des forêts et de la nature et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 5

[1] L'Administration des finances est autorisée à faire l'avance de la part de la Confédération au programme annuel des travaux d'équipement, jusqu'à concurrence du montant indiqué à l'article 3.

[2] La subvention fédérale sera inscrite aux budgets financiers du Service des forêts et de la nature.

Art. 6

[1] Les dépenses prévues à l'article 3 seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.

Botschaft 2023-DIAF-16

3. Oktober 2023

—

Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern - 2023-2029

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit von 4 489 830 Franken für Daueranlagen in Staatswäldern und weiteren Gütern für den Zeitraum 2023–2029, gemäss Artikel 29 ff. des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates und seinem Ausführungsreglement vom 12. März 1996.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung – Staatswald, Gebäude und weitere Güter 2

1.1 Einleitung 2

1.2 Staatswald 2

1.3 Gebäude und weitere Güter 3

1.4 Forstliche Erschliessung 4

1.5 Investitionen seit 2012 – Überblick 4

1.6 Tilgung der Investitionen 5

2 Verpflichtungskredit 2018–2022 – Übersicht und Bilanz 5

2.1 Zwischen 2018 und 2022 ausgeführte Projekte 5

2.2 Bilanz – Verpflichtungskredit 2018–2022 6

3 Verpflichtungskredit 2023–2029 – Präsentation 6

3.1 Allgemeine Hinweise 6

3.2 Umsetzung von Projekten 7

3.3 Geplante Projekte 7

4 Schlussbemerkungen 11

1 Einleitung – Staatswald, Gebäude und weitere Güter

—

1.1 Einleitung

Dieses Dekret umfasst folgende Investitionsbereiche.

> Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung
> Bau und Umbau von forstlichen Betriebsgebäuden
> Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren
> Verwaltung verschiedener Güter

Das letzte Dekret für den Staatswald betreffend die Umsetzung eines Mehrjahresprogramms von 2018 bis 2022 für einen Gesamtaufwand von 3 428 000 Franken (s. Kapitel 2) wurde am 21. August 2018 vom Grossen Rat verabschiedet.

Das vorliegende Erschliessungsprogramm dient als Leitlinie für die Finanzplanung und die Erstellung der Voranschläge. Es dient zudem als Referenz für die Kontrolle *des tatsächlichen Aufwands und Ertrags* in Zusammenhang mit den Investitionen.

1.2 Staatswald

Der Staatswald des Kantons Freiburg weist eine Gesamtfläche von 5076 Hektaren (oder rund 12 % der gesamten Waldfläche des Kantons) auf.

Tabelle1: Statistische Bezeichnung der Staatswälder im Kanton Freiburg

Forstkreis	Forst-revier	Bezeichnung der wichtigsten Staatswälder (SW = Staatswälder - FD = Forêts domaniales)	Fläche (ha)
1	1.1	FD Sarine (Cornard – Chaney – Châtillon – Monterban – Nierlet – Belfaux - Burgerwald – Monteynan – La Combert – Abbaye d'Hauterive)	816
2	2.1	SW Sense	1814
	2.6	SW Galm – Chablais	424
3	3.1	FD Gothuz – Russille – Gérignoz	83
	3.2	FD Berra – Javroz	200
	3.3	FD Ritzwald – Terre Rouge	100
	3.4	FD Tissiniva	31
	3.9	FD Les Combes – Chésalles	120
	3.10	FD Bouleyres – Vaucens – Sautaux	165
	3.11	FD Devin de Maules – Collège St-Michel	35

Forstkreis	Forst-revier	Bezeichnung der wichtigsten Staatswälder (SW = Staatswälder - FD = Forêts domaniales)	Fläche (ha)
4	4.1	FD Belmont – Berley – Chanéaz – Thibaut	526
	4.2	FD Franex – Rive sud du lac de Neuchâtel – Vuissens	187
	4.3 4.4 4.6	FD Surpierre – Lussy – Derbaly – Vauderens	263
	4.7	FD Attalens – Teysachaux	265
	4.8	FD Joux des Ponts	47
		Total	**5076**

Die geografische Lage dieser Staatswälder ist im Anhang mit einer Übersichtskarte dargestellt.

Die Bewirtschaftung des Staatswalds orientiert sich an den folgenden Zielen:

> Nachhaltige Waldnutzung, die an den Kontext des Klimawandels angepasst ist;
> Lokale Nutzung des einheimischen Rohstoffs Holz;
> Erhaltung und Verbesserung der Funktion des Schutzes gegen Naturgefahren;
> Verbesserung der Lebensräume für Flora und Fauna (Biodiversität);
> Berücksichtigung der Erholungsfunktion.

Die Betriebsführung der Staatswälder erfolgt unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Kriterien und der Rentabilität. Der Staatswald erbringt auch verschiedene Wohlfahrtsleistungen ohne direkte finanzielle Kompensation. Hingegen sind die hauptsächlich an der Rentabilität orientierten Betriebsteile (Holzproduktion, Arbeiten für Dritte) tendenziell kostendeckend. Der Holzmarkt hat natürlich einen grossen Einfluss.

Die grosse Mehrheit der Staatswälder wurde in die forstlichen Betriebseinheiten der Regionen, in denen sie sich befinden, integriert. Ihre Bewirtschaftung ist somit ausgelagert. Der Staat ist nur noch Arbeitgeber einer Forstequipe:

> «Staatsforstbetrieb Sense SFB», (ca. 1814 ha, 6,13 VZÄ-Stellen, 1 Lehrling) mit einer sehr gesunden Betriebsgrösse.

1.3 Gebäude und weitere Güter

Das Amt für Wald und Natur (WNA) ist nicht nur zuständig für den Staatswald, sondern auch für zahlreiche weitere Güter, welche oft keinen direkten Bezug zur Waldbewirtschaftung haben. Ein grosser Teil dieser Güter wird nicht oder nicht mehr für die Waldbewirtschaftung genutzt. Diese Verantwortung des WNA ist wenig bekannt. Es handelt sich insbesondere um die folgenden Güter:

> Nicht oder nur teilweise bewaldete Flächen und Parzellen, teilweise auch im Bereich der Südufer des Neuenburgersees;
> Verschiedene Gebäude mit ehemaligen forstlichen Nutzungen;
> Alpgebäude, mit oder ohne alpwirtschaftliche Nutzung.

Im Jahr 2022 wurde eine detaillierte Bestandsaufnahme der vom WNA verwalteten Gebäude und Infrastruktur durchgeführt: 98 Objekte sind darin enthalten. Ergänzt durch eine infogeografische Ebene, die die Objekte lokalisiert, ist das Hauptziel dieser Datenbank, langfristig die Entwicklung einer detaillierten Verwaltungsstrategie zu ermöglichen, die den Standort, den Zustand der Gebäude, ihre Nutzung (selbst genutzt oder gemietet) und den kurz-,

mittel- und langfristigen Investitionsbedarf umfasst. Es ist vorgesehen, dass jede Liegenschaft über eine detaillierte Beschreibung verfügt (siehe Anhang 2). Dieses Inventar wird 2023 durch ein Inventar aller vom WNA verwalteten Parzellen sowie der fehlenden Werte der Gebäude und Investitionen pro Gebäude ergänzt.

Bei besonderen Projekten werden separate Kreditanträge gestellt (z. B. für die Sanierung von La Pila, die Südufer des Neuenburgersees, die Fischzucht in Estavayer-le-Lac).

1.4 Forstliche Erschliessung

Der Staat Freiburg besitzt und verwaltet rund 265 Kilometer Walderschliessung, davon 250 km mit Lastwagen befahrbare Waldstrassen (Basiserschliessung). Bei durchschnittlichen Kosten von 250 Franken pro Meter beläuft sich allein der Anschaffungswert der LKW-Forststrassen auf rund 65 Millionen Franken.

Zwischen 2016 und 2018 wurde ein umfassendes Kataster aller forstlichen Basiserschliessungen erstellt. Er ermöglicht derzeit, den Zustand der verschiedenen Forststrassen zu kennen und Investitionen für den Staat, aber auch für die verschiedenen Körperschaften oder Genossenschaften, zu planen.

1.5 Investitionen seit 2012 – Überblick

Entsprechend dem geltenden System erfolgt die Kontrolle des Verpflichtungskredits anhand des tatsächlichen Aufwands und Ertrags. Der weitaus grösste Anteil der Beiträge entspricht Bundessubventionen. In Tabelle 2 sind die getätigten Investitionen seit 2012 nach Finanzrubrik aufgelistet.

Tabelle 2: Übersicht über die Investitionsbeträge, die zwischen 2012 und 2022 getätigt wurden.

Bemerkung: Für das Jahr 2012 wurden die Beiträge unter dem Konto 6300.003 verbucht. Für das Jahr 2016 wurden die Beiträge unter den Konten 6320.200 und 4630.201 verbucht. In den anderen Jahren wurden die Beiträge unter dem Konto 6300.200 verbucht. In diesen Zahlen sind die Kreditübertragungen berücksichtigt.

	Aufwand		**Beiträge**	**Netto-Aufwand**
	Leistungen Dritter	**Eigensleistungen**	**Bund – Gemeinden**	
Rubrik	5050.006	5050.007	6300.200, 6300.003, 6320.200 et 4630.201	
Jahr	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2012	640 012	78 538	252 045	466 505
2013	318 763	34 058	53 493	299 328
2014	755 004	14 343	69 851	699 496
2015	514 169	7 283	34 830	486 622
2016	805 097	10 293	56 000	759 390
2017	784 865	12 657	66 659	730 863
2018	778 663	1 922	21 314	759 271
2019	302 807	7 999	52 244	258 562
2020	549 736	54 800	49 320	555 216
2021	652 990	36 448	159 250	530 188

	Aufwand		Beiträge	Netto-Aufwand
	Leistungen Dritter	Eigensleistungen	Bund – Gemeinden	
Rubrik	5050.006	5050.007	6300.200, 6300.003, 6320.200 et 4630.201	
2022	761 343	40 313	96 618	705 038
Total	**6 863 449**	**298 654**	**911 624**	**6 250 479**

1.6 Tilgung der Investitionen

Die Investitionen werden normalerweise mit jährlichen abnehmenden Abschreibungen von jeweils 10 % des verbleibenden Werts in der Verwaltungsrechnung des Staatswaldes berücksichtigt. 20 Jahre nach der Eröffnung einer Investitionsposition erfolgt die vollständige Abschreibung des verbleibenden Restbetrags.

Die Investitionen werden weiter nach dem oben beschriebenen Prinzip abgeschrieben.

Die Beiträge für Investitionen (Bundesbeiträge, Beiträge von Dritten) reduzieren den jährlichen Abschreibungsaufwand.

2 Verpflichtungskredit 2018–2022 – Übersicht und Bilanz

—

2.1 Zwischen 2018 und 2022 ausgeführte Projekte

Die nachstehende Gesamtübersicht enthält die zwischen 2018 und 2022 investierten Beträge nach Investitionsbereichen.

Tabelle 3: Übersicht über die zwischen 2018 und 2022 getätigten Investitionen nach Investitionsbereichen (ohne Berücksichtigung der Kreditübertragungen aus den Jahren 2018 und 2019 von insgesamt -265 000 Franken)

Investitionsbereich	Anzahl Projekte	Leistung von Dritten	Planung (gemäss Botschaft GC 2018-DIAF-18)
		Fr.	Fr.
Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung	32	2 442 713	2 365 000
Bau und Umbau von forstlichen Betriebsgebäuden	1	204 043	535 000
Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren	1	86 362	350 000
Verwaltung verschiedener Güter	10	577 420	311 000
Total	**44**	**3 310 538**	**3 561 000**

Die wichtigsten Investitionen betrafen folgende Projekte (Bruttoaufwand gerundet):

> Beteiligung an der Instandstellung der Basisstrasse im Burgerwald, 210 000 Franken;
> WEGSAN 2018–2019 und 2020–2022, Staatswald Sense, 660 000 Franken;
> Instandstellung Wasserversorgung der Alp und der Hütte La Berra für 406 000 Franken und des Viehunterstandes für 70 000 Franken;
> Instandstellung der Walderschliessung nach den Unwettern von 2021, Belmont-Berley-Chanéaz, 191 000 Franken.

2.2 Bilanz – Verpflichtungskredit 2018–2022

Im Hinblick auf die Abweichungen zwischen der Planung und den durchgeführten Arbeiten zwischen 2018 und 2022 können folgende Feststellungen gemacht werden:

> Die Übereinstimmung zwischen der Planung und der Realisierung ist zufriedenstellend, auch wenn einzelne vorgesehene Projekte durch andere ersetzt wurden.
> Trotz der verschiedenen Phasen der COVID-Pandemie zwischen 2020 und 2021 konnten die als prioritär eingestuften geplanten Arbeiten fristgerecht durchgeführt werden. Einige nicht dringende Projekte wurden verschoben.
> Der Aufwand für die Instandstellung und Verbesserung von bestehenden Waldwegen fiel etwas höher aus, insbesondere aufgrund der Unwetterereignisse in den Jahren 2018 und 2021. Eine Priorisierung der Projekte musste vorgenommen werden.
> Der Aufwand für die Verwaltung weiterer Güter war ebenfalls höher als geplant, da der Staatsrat im April 2021 dem Projekt zur Instandsetzung der Wasserversorgung für das Chalet La Berra zugestimmt hat (SRB 2021-518).
> Schliesslich konnten 93 % der geplanten Kosten (Leistungen Dritter) des Verpflichtungskredits 2018–2022 eingesetzt werden. Die aufgeschobenen Projekte wurden in den Verpflichtungskredit 2023–2029 aufgenommen.

3 Verpflichtungskredit 2023–2029 – Präsentation

—

Im Unterschied zum vorherigen Kredit erstreckt sich der Verpflichtungskredit 2023–2029 über sieben (statt fünf) Jahre, um die im Voranschlag 2023 und im Finanzplan vorgesehenen Beträge zu berücksichtigen. Die Kennblätter in der Beilage geben spezifische Erläuterungen zu den einzelnen neuen geplanten Investitionen, weshalb die nachstehenden Kommentare in diesem Kapitel sehr allgemein gehalten sind. Bereits genehmigte und sich in Ausführung befindende Projekte sind aufgeführt mit dem Saldobetrag.

3.1 Allgemeine Hinweise

Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung

Die Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur ist ein wichtiges Thema des vorliegenden Kredits.

Im Bereich der Walderschliessung sind keinerlei Neubauten vorgesehen. Dies entspricht auch der allgemeinen kantonalen Strategie, wonach die Akzente auf dem Unterhalt, der Verbesserung und der Instandhaltung der bestehenden Infrastrukturen zu setzen sind. Bei Neubauten wird eine Interessenabwägung zwischen den Funktionen des Waldes und aller Interessen vorgenommen.

Bau und Umbau von Forstbetriebsgebäuden

Das Programm sieht sieben Investitionen für die Instandhaltung oder Verbesserung von Gebäuden mit forstlicher Nutzung vor, sowie drei Rückbauten (ein Militärdepot in Monteynan, eine Forsthütte in Lussy und ein Unterstand in Chanéaz). Das 2022 erstellte Inventar der Gebäude dient als Grundlage für Überlegungen zur Verwaltung dieser Gebäude. Wie zuvor angekündigt, wird es 2023 abgeschlossen.

Schutzbauten Naturgefahren

Die aktuellen Strategien im Umgang mit Naturgefahren verlangen eine genaue Analyse der Schutzgüter, der Wirkung von Massnahmen sowie der Reduktion von Risiken, wenn aufwändige Schutzmassnahmen geplant werden. Weil die Schutzwaldbewirtschaftung nicht Teil der Investitionen darstellt, figuriert nur ein Projekt in dieser Kategorie. Es handelt sich um eine Felsinstabilität entlang des Neuenburgersees. Abhängig vom Auftreten weiterer Naturgefahrenereignisse zwischen 2023 und 2029 könnten jedoch weitere Investitionen notwendig werden, die im Rahmen des Verpflichtungskredits und der bewilligten Budgets priorisiert werden.

Verwaltung weiterer Güter

Darin sind unterschiedliche Investitionen zusammengefasst, die keinem der oben erwähnten Bereiche zugeordnet werden können. Wie in Kapitel 1 beschrieben, verwaltet das WNA Gebäude ohne Waldfunktion, die ebenfalls Instandhaltungsarbeiten erfordern.

Es handelt sich um Projekte, welche die Erholungsfunktion (Fussgängerbrücke, Petite Glâne), die Instandstellung oder der Umbau von Forsthütten und Alpgebäuden (Plan Rosset, Galm) betreffen.

3.2 Umsetzung von Projekten

Die Umsetzung der verschiedenen Projekte erfolgt im Rahmen des ordentlichen jährlichen Budgetierungs- und Planungsprozesses. Die Detailplanung und die Ausarbeitung der Verträge erfolgen meist im WNA durch die Forstkreise und die allgemeine Projektbegleitung auf kantonaler Ebene durch die Sektion Wald und Naturgefahren.

Investitionsprojekte werden seit 2017 in einer spezifischen Datenbank erfasst. Diese Datenbank wird regelmässig aktualisiert.

3.3 Geplante Projekte

Die nachstehenden Tabellen geben einen Überblick der geplanten Investitionen nach Kategorie. Für jedes Projekt wurde ein standardisiertes Kennblatt mit den wichtigsten Punkten erstellt. Bereits beim letzten Verpflichtungskredit genehmigte und sich in Ausführung befindende Projekte sind mit dem Saldobetrag ab dem 1. Januar 2023 aufgeführt.

Erklärungen zu den Tabellen:

Leistungen Dritter:	Erwartete tatsächliche Kosten des Projekts (Finanzkonto 5050.006)
Eigenleistungen:	Leistungen durch die Forstteams der Staatswälder, die zusätzlich zu den Leistungen Dritter erbracht werden (Finanzkonto 5050.007)
Beiträge:	Erwartete Beiträge vom Bund (hauptsächlich), von beteiligten Dritten oder anderen Nutzniessern (Finanzkonto 6300.200)

Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter 5050.006	Eigen-leistungen 5050.007	Beiträge 6300.200	Nettokosten
1_D1	Instandstellung Waldweg - Boucle du Bois du Sac	1	100 000			100 000
1_D2	Instandstellung Waldweg - Zugang Cabane du Bois Cornard	1	60 000			60 000
1_D3	Instandstellung der Basisstrasse Burgerwald, 3. Etappe	1	365 000		146 000	219 000

Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
2_D1	Beitrag Sanierung Falli-Hölli-Strasse (Saldo)	2	30 000			30 000
2_D2	Beiträge Projekte MZG	2	75 000		18 000	57 000
2_D3	WEGSAN 2020–2023 (Saldo 2023)	2	130 000	45 500	31 200	144 300
2_D4	WEGSAN 2024–2027	2	575 000	201 250	138 000	638 250
2_D5	Restkosten Sanierung Attenbergstrasse	2	40 000			40 000
3_D1	Instandstellung und Verbesserung des LKW-Wegs in Russille	3	80 000			80 000
3_D2	Instandstellung des Maschinenwegs in Russille	3	70 000			70 000
3_D3	Instandstellung Bouleyres - Route de la Forêt	3	42 000		16 800	25 200
3_D4	Ausbau der Erschliessung - Ilot de sénescence Bouleyres	3	5 000			5 000
3_D5	Instandstellung und periodischer Unterhalt - Bouleyres - Bulle	3	158 000		37 920	120 080
3_D6	Instandstellung Weg Gros Mottau - Bouleyres - Bulle	3	38 000			38 000
3_D7	Instandstellung Weg Route du Stade - Bouleyres - Bulle	3	40 000		16 000	24 000
3_D8	Instandstellung - Chemins du Gottu	3	25 000			25 000
4_D1	Instandstellung der Erschliessung - Joux des Ponts	4	50 000		20 000	30 000
4_D2	Instandstellung Erschliessung Franex - Petite Glâne	4	30 000			30 000

Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
4_D3	Instandstellung Erschliessung Vuissens - la Rigne	4	30 000		12 000	18 000
4_D4	Instandstellung Erschliessung Vuissens - Grand Bois	4	10 000		4 000	6 000
4_D5	Instandstellung und Verbesserung der Walderschliessung, le Droché	4	200 000	10 000		210 000
4_D6	Instandstellung und Reparaturen am Weg Belmont-Berley-Chanéaz	4	200 000		80 000	120 000
4_D7	Instandstellung Weg Cheyres-Estavayer	4	100 000		40 000	60 000
4_D8	Instandstellung der Basisstrasse – Surpierre	4	100 000		40 000	60 000
4_D9	Instandstellung der Basisstrasse Derbaly	4	100 000		40 000	60 000
4_D10	Instandstellung der Basisstrasse Mont-Vuarat	4	420 000		168 000	252 000
Total			**3 073 000**	**256 750**	**807 920**	**2 521 830**

Bau und Umbau von Forstbetriebsgebäuden

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
1_C1	Abbruch eines Militärdepots in Monteynan	1	30 000			30 000
1_C2	Renovation Forsthütten - 1. Forstkreis	1	150 000			150 000
2_C1	Renovation Forsthütten - 2. Forstkreis	2	400 000			400 000

Bau und Umbau von Forstbetriebsgebäuden

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
3_C1	Renovation Forsthütten - 3. Forstkreis	3	200 000			200 000
4_C1	Renovation Forsthütten - 4. Forstkreis	4	150 000			150 000
4_C2	Rückbau Hütte SW Lussy	4	25 000			25 000
4_C3	Bau und Verbesserung von Forstbetriebsgebäuden in La Chanéaz	4	12 000			12 000
4_C4	Rückbau Unterstand Chanéaz	4	15 000			15 000
X_C1	Installation von Sonnenkollektoren - Dächer von Schuppen oder Forstzentrum	alle	200 000			200 000
Total			**1 182 000**			**1 182 000**

Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
4_O1	Sicherheit Wege Südufer Neuenburgersee (Stellen unterhalb Felswände)	4	90 000	10 000	31 500	68 500
Total			**90 000**	**10 000**	**31 500**	**68 500**

Verwaltung weiterer Güter

Kennblatt Nr.	Bezeichnung Projekt	Kreis	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Nettokosten
			5050.006	5050.007	6300.200	
2_A1	Erhaltungsarbeiten in Erwartung eines Verkaufs an Dritte – Forsthütte Glunggmoos	2	110 000	13 750		123 750
2_A2	Instandstellung von nicht-forstlichen Hütten – Forstkreis 2	2	390 000	48 750		438 750
2_A3	Schlachtraum für die Wildhut Sensebezirk	2	60 000			60 000
3_A1	Plan Rosset, Verbesserungen Hütte innen	3	15 000			15 000
3_A2	Les Gurles, Abbruch	3	80 000			80 000
Total			**655 000**	**62 500**		**717 500**

4 Schlussbemerkungen

—

Das WNA ist damit beauftragt, Wälder, Infrastrukturen und Güter verschiedener Art zu verwalten. Seit Jahrzehnten kommen im Staatswald verschiedene Projekte zur erfolgreichen Ausführung. Diese Projekte konnten nur dank dem grossen Einsatz des Staatspersonals, der beteiligten Unternehmen und der Unterstützung durch den Grossen Rat umgesetzt werden.

Die folgende Tabelle 4 fasst den unterschiedlichen Bedarf nach Investitionskategorien zusammen. Insgesamt beläuft sich der vorliegende Verpflichtungskredit auf 4 489 830 Franken (Nettokosten zu Lasten des Staates) für den Zeitraum 2023–2029.

Tabelle 4: Zusammenfassung des Investitionsbedarfs nach Kategorien (in Franken), Zeitraum 2023–2029

Investitionsbereich	Anzahl Projekte	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Netto-kosten
		5050.006	5050.007	6300.200	
Instandstellung und Verbesserung der forstlichen Erschliessung	26	3 073 000	256 750	807 920	2 521 830
Bau und Umbau von Forstbetriebsgebäuden	9	1 182 000	-	-	1 182 000

Investitionsbereich	Anzahl Projekte	Leistungen Dritter	Eigen-leistungen	Beiträge	Netto-kosten
		5050.006	5050.007	6300.200	
Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren	1	90 000	10 000	31 500	68 500
Verwaltung weiterer Güter	5	655 000	62 500	-	717 500
Total	**41**	**5 000 000**	**329 250**	**839 420**	**4 489 830**

Das Budget 2023 und der Finanzplan 2024–2026 sehen Investitionen in Form von Leistungen Dritter (5050.006) zugunsten der Staatswälder in Höhe von durchschnittlich 700 000 Franken pro Jahr vor. Der vorliegende Verpflichtungskredit ist Teil dieser Planung mit einem durchschnittlichen Betrag für Leistungen Dritter von 715 000 Franken pro Jahr zwischen 2023 und 2029. Im Vergleich zum Verpflichtungskredit 2018–2022 ergibt sich ein hoher Investitionsbedarf für Gebäude sowie für die Verwaltung weiterer Güter. Durch die Erstellung eines Inventars der vom WNA verwalteten Güter konnten die notwendigen Investitionen identifiziert und genauer definiert werden (umfassendes Inventar wird 2023 abgeschlossen).

Die tatsächliche Durchführung der Investitionen erfolgt im Rahmen der zugewiesenen Jahresbudgets und es wird eine Priorisierung der Projekte vorgenommen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das vorliegende Programm mit angemessenen und gerechtfertigten Investitionen einerseits die Erhaltung der Infrastruktur ermöglicht, die für eine Nutzung des Staatswalds mit aktuellen Methoden und Forstwirtschaft notwendig ist, und andererseits die Erhaltung und Pflege des übrigen Staatseigentums. Ausserdem wird die überwiegende Mehrheit der geplanten Arbeiten an lokale Unternehmen vergeben, was zur Erhaltung des regionalen Know-hows beiträgt.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf zu genehmigen.

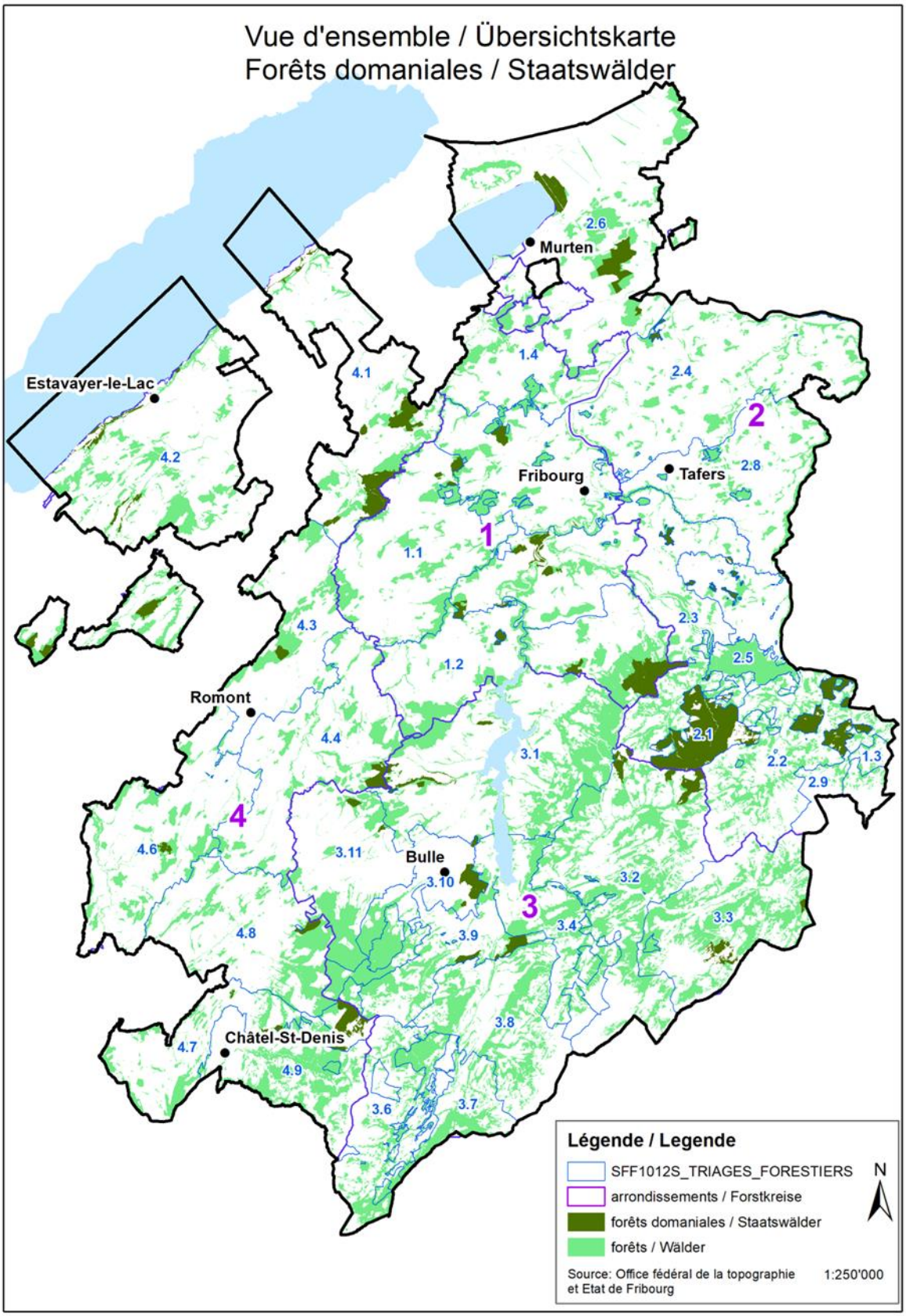
Anhänge:

—

1. Übersichtskarte mit den Staatswäldern
2. Beispiel eines Beschreibungsblatts, Inventar der vom WNA verwalteten Gebäude
3. Kennblätter nach Investitionsprojekten (siehe Kennblatt-Nr.), die unter folgendem Link abgerufen werden können: http://www.fr.ch/de/energie-landwirtschaft-und-umwelt/waelder/der-staatswald

Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern - 2023-2029

Anhang 1: Übersichtskarte mit den Staatswäldern



Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern - 2023-2029

Anhang 2: Beispiel eines Beschreibungsblatts, Inventar der vom WNA verwalteten Gebäude

Inventar Liegenschaften
Aufnahmen pro Liegenschaft

Administrative Informationen					
SFN-Identificator:	201_23	Name der Liegenschaft:	Schwannholz		
Status:	Existant	Folder:	201_23_Schwannholz		
Referenzperson:	Daniel Pürro	Neue OTP-Nr:	SFOR-B-201_23		
Art der Immobilie:	Pisciculturesetcentres faunes		0		
Allgemeine Angaben:					
Adresse:	Schwandholzstrasse 1, 1717 St. Ursen		Koordinaten:	2582798 / 1181281	
Gemeinde:	St. Ursen		Forstkreis	2.1	
Gebiet:	Unterland		Parzelle Nr:	FR230411_277	
Baujahr:	nicht bekannt		Schutzstatus:		
Nutzung des Gebäudes:	Wohnteil Dauermieter, Rest Wildhut		Feuerlöscher:	1	Stück
ECAB et impôts:					
Nummer der KGV-Liste	E2_23	Schatzung Jahr:	2014		
Wert der Schatzung:	551'000 CHF	KGV Prämien:	354 CHF		
Steuerwert:	0	Steuerprämien:	0		
Location:					
Nummer der Miete-Liste	L2_04				
Benutzung Miete/Pacht:	Miete	Miet- oder Pachtzins pro Jahr in Fr.		500.00 CHF	
Vertragsbeginn:	07.05.2010	Vertragsende:	31.12.2019		
Mieter:	Corpataux Franz Joseph, 1717 St.Ursen				
Angaben zur Bauart, Erschliessung und Nutzung:			Aufnahmedat.:	18.09.2018	
Allg. Zustand und erster Eindruck (gut/mittel/schlecht):					
Bauart Umfassungswände:					
	Dachsanierung 1998				
Masse in Meter:	Länge:	25.8	Breite:	10.2	
	Traufe:	5.85	Firsthöhe:	9.5	
	Vordach:		Traufseitig:	2.4	
	Ortseitig:	0.4			
Ausbaustandart:	Anzahl Zimmer:	2	Heizung:	-	
	Dach/Material:	Ziegeln	Sanierungsjahr:		
	Küche:	sehr gross	WC:	aussem	
	Schlafplätze:	-	Strom:	Netzan. Prob. Gewitter	
	Typ des Stalls:	-	Plätze:	-	
	Güllenloch:	-	Inhalt:	-	
	Bühne:	-			
Erschliessung:	Zufahrt:	Kiesweg	Fussmarsch:	0	Min.
	Telefonanschluss:		Natelempfang:	kein Emfang	
	Quelle/Wasser:	kein Trinkwasser	Ausreichend:	derzeit keines	
	Wasserleitungsverlauf & Quellenstandort:			bekannt	
	Umgebung:				

Investitionen: Beschrieb siehe Rückseite	Kurzfristig 0- 5 Jahre	Mittelfristig 6-10 Jahre	Langfristig 11 bis 20 Jahre	Total in Fr.
Fundament	50'000			50'000
Fassade	50'000			50'000
Innenausbau	100'000			100'000
Konstruktion	150'000			150'000
Dach				-
Wasser / Quelle				-
Umgebung				-
Abwasser				-
				-
Total	350'000	-	-	350'000

Name der Liegenschaft:	Schwannholz	Aufnahmedat.:	18.09.2018
Kurzbesch. Investitionen:			
0 bis 5 Jahre:			
Fundament Fr. 50'000.-			
Fassade Fr. 50'000.-			
Innenausbau Fr. 100'000.-			
Konstruktion Fr. 150'000.-			
6-10 Jahre			
11-20 Jahre			
Finanzielle Aussichten:			
Lösungsvorschlag:	Teilabbruch des Wohnteils Kostenschatzung betreffen den Wohnteil		
	Teil Vermietung an Wildhut und SFB		
Bilder Nummer:		Anhang:	
Visum:			

Dekret über einen Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

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

gestützt auf das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DIAF-16 des Staatsrats vom 3. Oktober 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

[1] Der Bericht zum Verpflichtungskredit der Periode 2018–2022 und das Programm für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern für die Periode 2023–2029 werden genehmigt.

Art. 2

[1] Die Gesamtkosten des Programms werden auf 5'329'250 Franken veranschlagt. Dieser Betrag entspricht dem Aufwand von 5'000'000 Franken für die Leistungen Dritter und den auf 329'250 Franken veranschlagten Eigenleistungen.

Art. 3

[1] Für die Finanzierung des Kantonsanteils an den Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 4'489'830 Franken, davon 329'250 Franken Eigenleistungen, eröffnet.

[2] Der Saldo von 839'420 Franken wird durch Bundesbeiträge und Beteiligungen Dritter gedeckt.

Art. 4

[1] Die nötigen Zahlungskredite für die Durchführung des Programms für forstliche Daueranlagen werden in den jährlichen Voranschlägen des Amts für Wald und Natur aufgeführt und nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 5

[1] Die Finanzverwaltung wird ermächtigt, den Bundesbeitrag an das jährliche Infrastrukturprogramm bis zur Höhe des Beitrags nach Artikel 3 vorzuschiessen.

[2] Der Bundesbeitrag wird in den Voranschlägen des Amts für Wald und Natur aufgeführt.

Art. 6

[1] Die Ausgaben nach Artikel 3 werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL 2023-DIAF-16

Projet de décret :

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-025

Présidence : Zamofing Dominique

Membres : Altermatt Bernhard, Barras Eric, Clément Bruno, Esseiva Catherine, Herren-Rutschi Rudolf, Jaquier Armand, Rey Benoît, Rodriguez Rose-Marie, Schwander Susanne, Wicht Jean-Daniel.

Entrée en matière

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

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 7 novembre 2023

Anhang

GROSSER RAT 2023-DIAF-16

Dekretsentwurf:

Dekret über einen Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern (2023-2029)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-025

Präsidium: Zamofing Dominique

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Barras Eric, Clément Bruno, Esseiva Catherine, Herren-Rutschi Rudolf, Jaquier Armand, Rey Benoît, Rodriguez Rose-Marie, Schwander Susanne, Wicht Jean-Daniel.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 7. November 2023

Annexe

GRAND CONSEIL 2023-DIAF-16

Projet de décret : Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo, Jean-Daniel Schumacher

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 14 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 6 décembre 2023

Anhang

GROSSER RAT 2023-DIAF-16

Dekretsentwurf: Dekret über einen Verpflichtungskredit für Daueranlagen in Staatswäldern und in weiteren Gütern (2023-2029)

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder: Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo, Jean-Daniel Schumacher

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 6. Dezember 2023

Rapport 2023-DSAS-6

26 septembre 2023

—

Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes

Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur les postulats 2019-GC-41 Mäder-Brülhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes et 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille.

Table des matières

—

1 Introduction 3

2 Portrait statistique des familles fribourgeoises 4

2.1 Structure des ménages et formes de vie familiales 4

2.1.1 Types de ménages, naissances et nombre d'enfants 4

2.1.2 Mariages et divorces 8

2.2 Activité professionnelle et garde des enfants 9

2.2.1 Activité professionnelle 9

2.2.2 Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale 11

2.3 Prestations sociales destinées aux familles 13

2.3.1 Aides financières 13

2.3.2 Aide sociale 17

3 Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations 18

3.1 Sécurité matérielle 19

3.2 Travail 20

3.3 Education, Formation, Culture 21

3.4 Egalité des genres 24

3.5 Diversité 24

3.6 Santé 24

3.7 Générations 26

3.8 Gouvernance 26

3.9 Mesures de soutien aux femmes en difficulté 28

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg 31

4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles 32

4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles 33

4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles 34

5 Conclusion 36

1 Introduction

Par postulat déposé et développé le 28 mars 2019, les députées Anne Meyer Loetscher, Bernadette Mäder-Brülhart et trente-deux cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat d'élaborer un nouveau rapport sur la politique familiale globale. Un tel document, basé sur la réalité actuelle et les besoins des familles, permettra de doter le canton de Fribourg d'un nouvel instrument de pilotage.

La politique familiale est par essence une politique transversale, concernant l'ensemble de la population, chacun et chacune expérimentant tout au long de son parcours de vie les liens entre parents et enfants, liens unissant les générations et étant au fondement de notre société. La politique familiale a pour objectif d'affirmer et de renforcer les ressources et les compétences des familles. Elle comprend l'ensemble des mesures et dispositifs visant à soutenir et à promouvoir la famille, que ce soit en termes de sécurité matérielle et financière, mais également en tenant compte des dimensions d'intégration, de prévention et de développement des capacités d'agir des individus dans les domaines de l'économie, de la formation, de la santé, de la mobilité ou encore du logement et des loisirs.

Le Conseil d'Etat reconnaît toute l'importance et la pertinence de réunir les informations concernant les situations des familles et les enjeux qui les concernent dans une nouvelle édition du rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg, le dernier ayant été élaboré en 2004. Le présent rapport permet non seulement de mettre en lumière les mesures et les besoins actuels, mais également d'anticiper les défis futurs auxquels seront confrontées les familles et ainsi de proposer les axes prioritaires de la politique familiale fribourgeoise.

Ce rapport se compose de trois parties en abordant tout d'abord les familles sous l'angle quantitatif et en dressant un portrait des familles grâce à différents indicateurs statistiques. Cela permet non seulement de bénéficier d'une photographie de la structure et de la situation des familles fribourgeoises, mais également d'observer leur évolution au fil du temps.

Dans un deuxième temps, cœur de ce rapport, les résultats d'une étude d'adéquation entre les besoins des familles et les offres de prestations et mesures à disposition, réalisée par le bureau d'évaluation Interface, sont présentés. C'est dans cette partie que réside toute l'originalité du rapport : en plus des informations statistiques « standard », cette étude a permis de mobiliser les associations et les partenaires de la politique familiale dans une vaste démarche participative. Cette démarche permet une meilleure compréhension du dispositif en rendant compte de la réalité de terrain des mesures existantes et de la position des experts et expertes du domaine. Le rapport répond ainsi à la demande de partir de l'expérience et du vécu des acteurs et actrices de la politique familiale. Ce chapitre amène également un éclairage complémentaire sur les femmes en difficulté et apporte le complément d'informations annoncé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat 2021-GC-25 de Weck Antoinette et Fagherazzi Martine « Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille », déposé le 08 février 2021[1]. Les questions concernant plus particulièrement les femmes en difficulté et leur famille sont un point important de la politique familiale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, qui a déjà eu l'occasion dans sa réponse au postulat (et dans d'autres dont il fait mention dans cette réponse) de traiter les principales questions posées, estime toutefois opportun de présenter dans le cadre du présent rapport les mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille en matière de prévention, de santé et d'intégration.

Enfin, un dernier chapitre esquisse un plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg. A partir des recommandations d'Interface tirées de ses observations, des dires et explications du terrain et toujours dans cette démarche consistant à tenir compte au plus près de la réalité des acteurs et actrices incarnant la politique familiale, les axes stratégiques proposés se basent sur le croisement des différents regards. Ils tentent de mettre en

[1] Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, consulté le 23 mai 2023.

évidence les logiques récurrentes et les lignes de force pour une politique des familles répondant au mieux aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins.

2 Portrait statistique des familles fribourgeoises

Ce portrait a pour but de mobiliser des indicateurs standards sur la situation des familles en ce qui concerne la structure des ménages, l'activité professionnelle ainsi que les prestations sociales destinées spécifiquement aux familles. Cela permet non seulement de disposer d'un aperçu, en termes quantitatifs, de la réalité des familles, mais également de comparer ces indicateurs au fil du temps afin de suivre leur évolution.

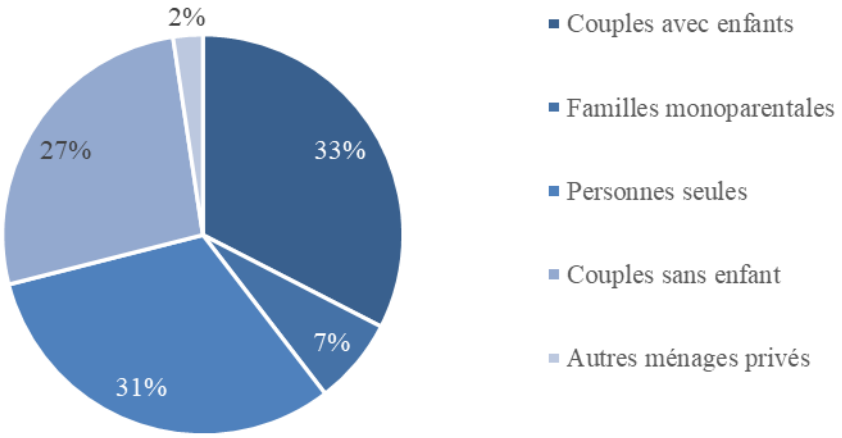
2.1 Structure des ménages et formes de vie familiales

2.1.1 Types de ménages, naissances et nombre d'enfants

Le canton de Fribourg comptait, en 2021, 139 486 ménages privés au sein de la population résidente permanente[2]. Parmi eux, 40% sont des familles (à entendre comme ménages composés d'un ou plusieurs adultes et d'un ou plusieurs enfants), 31% des personnes vivant seules et 27% des couples sans enfant. Une comparaison sur plusieurs années montre une grande stabilité de ces proportions[3].

La proportion de ménages familiaux dans le canton de Fribourg (40%) est supérieure à la moyenne suisse (29.4%). Le nombre de ménages d'une personne est légèrement inférieur dans le canton de Fribourg (31%) par rapport à la population suisse (37%). La proportion de ménages de couples sans enfants en Suisse (27.5%) et dans le canton de Fribourg (27%) est similaire[4].

Répartition de la population du canton de Fribourg, selon le type de ménage, moyenne 2018-2020, part des ménages, en pourcent



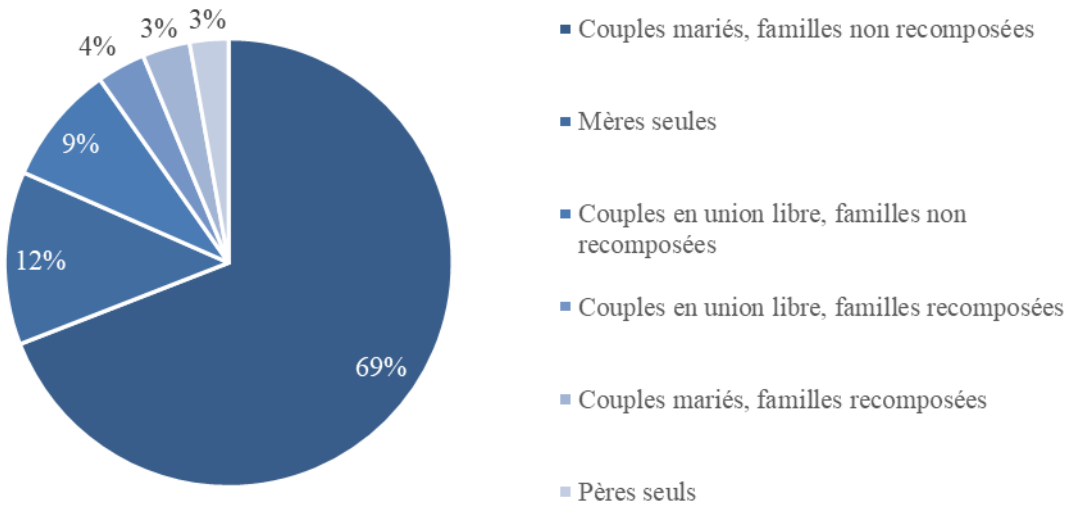
Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

[2] Annuaire statistique du canton de Fribourg – édition 2023 / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

[3] Moyenne des relevés structurels 2011-2013 ; 2014-2016 ; 2018-2020.

[4] Office fédéral de la statistique (OFS), *Ménages*, En ligne, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/menages.html, consulté le 22 mai 2023.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg (N=46'302), en pourcent



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

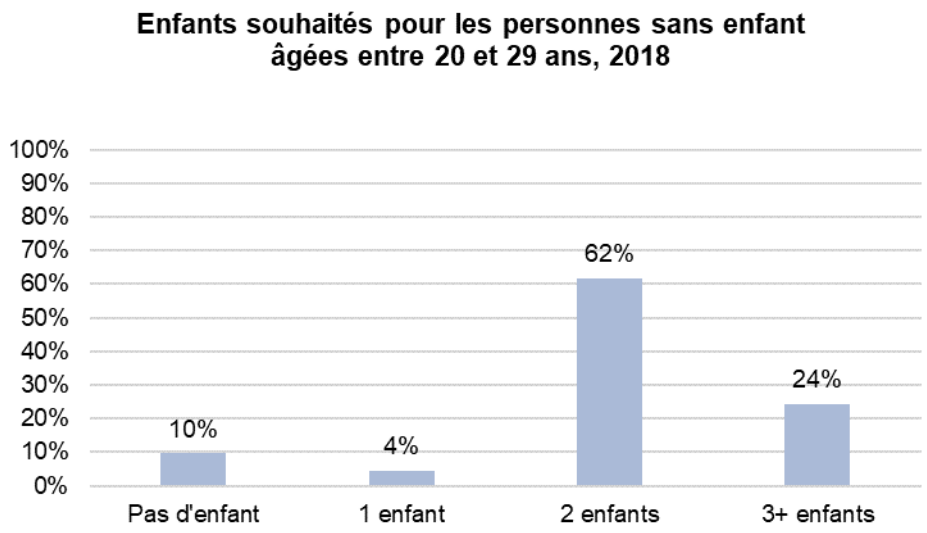
Une large majorité (69%) des ménages familiaux fribourgeois est composée de couples mariés où le ou les enfant(s) sont commun(s) aux deux partenaires. Une diversité des formes de vie familiale s'observe pour les autres ménages : 12% de mères seules, 9% de couples en union libre en famille non recomposée, 4% de couples en union libre en famille recomposée, 3% de couples mariés en famille recomposée, 3% également de pères seuls[5]. Parmi les familles monoparentales, on compte 5 787 mères élevant seules leur(s) enfant(s) et 1 299 pères, soit en proportion environ 80 et 20%.

En comparant les moyennes de plusieurs années depuis 2011, on observe que le nombre de ménages familiaux composés de couples mariés en famille non recomposée a tendance à diminuer passant de 76 à 69%.

Ménages familiaux avec enfant(s) de moins de 25 ans, en pourcent	2011-2013	2014-2016	2018-2020
Couples mariés, familles non recomposées	76.1	73.2	69.1
Mères seules	10.6	10.7	12.5
Couples en union libre, familles non recomposées	5.0	6.6	8.6
Couples en union libre, familles recomposées	3.0	3.2	3.5
Couples mariés, familles recomposées	3.0	3.4	3.4
Pères seuls	2.2	2.8	2.8
Couples homosexuels	...	(0.1)	...

Source : Relevés structurels - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

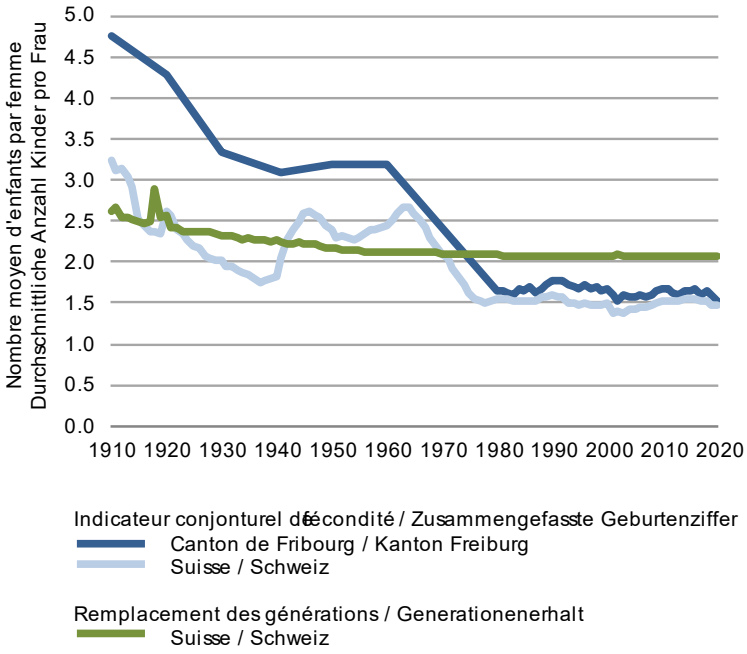
[5] Pour les couples homosexuels, les données sont trop peu nombreuses pour être publiées en raison de la protection des données.



Source : Enquête sur les familles et les générations 2018, Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le nombre d'enfants souhaités est fortement marqué par le modèle « deux enfants ». En effet, une majorité des personnes âgées entre 20 et 29 ans sans enfant souhaite en avoir deux. Toutefois, l'indice de fécondité montre un écart entre les désirs initiaux et la réalité.

Indicateur conjoncturel de fécondité et remplacement des générations, de 1910 à 2020



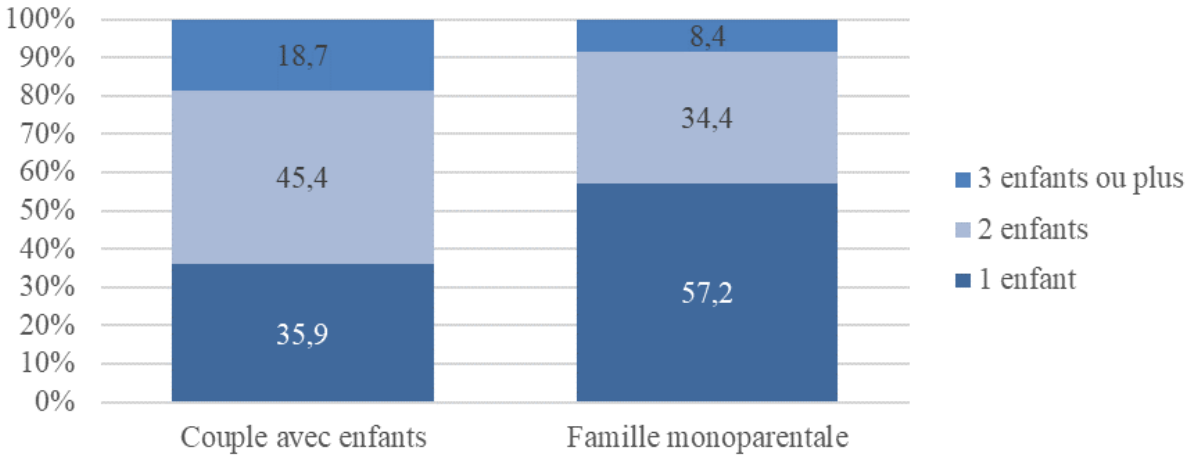
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le canton de Fribourg suit la même tendance que la Suisse. En un peu plus d'une centaine d'années, le nombre d'enfants par femme a nettement diminué. Si au début du siècle, l'indicateur s'élevait à un peu plus de 4.5 enfants par femme, depuis une quarantaine d'années, il s'est stabilisé à 1.5. La diminution du nombre d'enfants par femme coïncide avec la diminution de la taille des ménages et le vieillissement de la population.

De plus, comme ailleurs en Suisse, l'âge moyen des parents à la naissance ne cesse d'augmenter. Dans le canton de Fribourg, l'âge moyen des mères à la naissance est de 31.7 ans et celui des pères de 34.6 ans alors que la moyenne nationale est respectivement de 32.2 ans et 35.1 ans[6].

Avec un taux de dépendance des jeunes[7] de 35.9%, le canton de Fribourg se situe au-dessus de la moyenne suisse (32.5%). Le canton de Fribourg est donc le 2e canton le plus jeune de Suisse juste après le Jura, dont le taux est de 36%[8].

Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans[1], moyenne 2018-2020, canton de Fribourg, en pourcent, N= 45'644 ménages



[1]Sans les cas non attribuables

Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique (OFS) / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Les familles monoparentales avec enfant(s) de moins de 25 ans comptent tendanciellement moins d'enfants que les familles conduites par un couple. En effet, la majorité des familles monoparentales (57.2%) comptent un seul enfant. Alors que cette proportion n'est que de 35.9% chez les couples. Les familles avec trois enfants et plus sont largement minoritaires (18.7% chez les couples avec enfant(s) et 8.4% chez les familles monoparentales.

En comparaison sur plusieurs années depuis 2011, ces chiffres sont stables. Les mêmes tendances se retrouvent au niveau suisse[9].

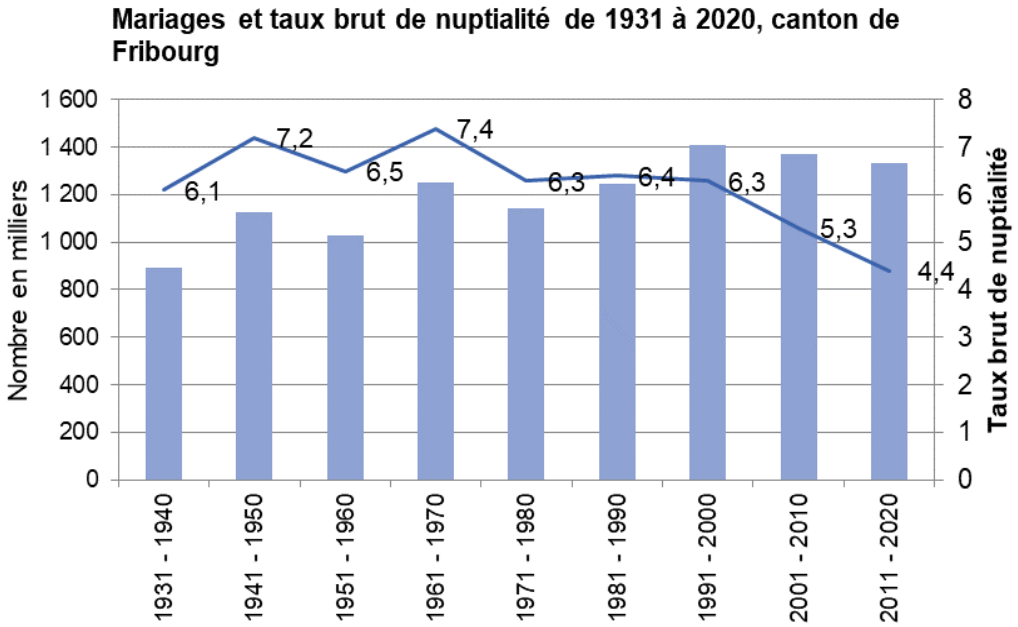
[6] Office fédéral de la statistique (OFS), *Age moyen des mères et des pères à la naissance de l'enfant selon le canton, de 1981 à 2021*, En ligne, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/naissances-deces/fecondite.assetdetail.23328871.html, consulté le 22 mai 2023.

[7] Nombre de personnes âgées de 0 à 19 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans.

[8]Office fédéral de la statistique (OFS), *Population / Rapports de dépendance / Rapport de dépendance des jeunes*, En ligne, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, consulté le 22 mai 2023.

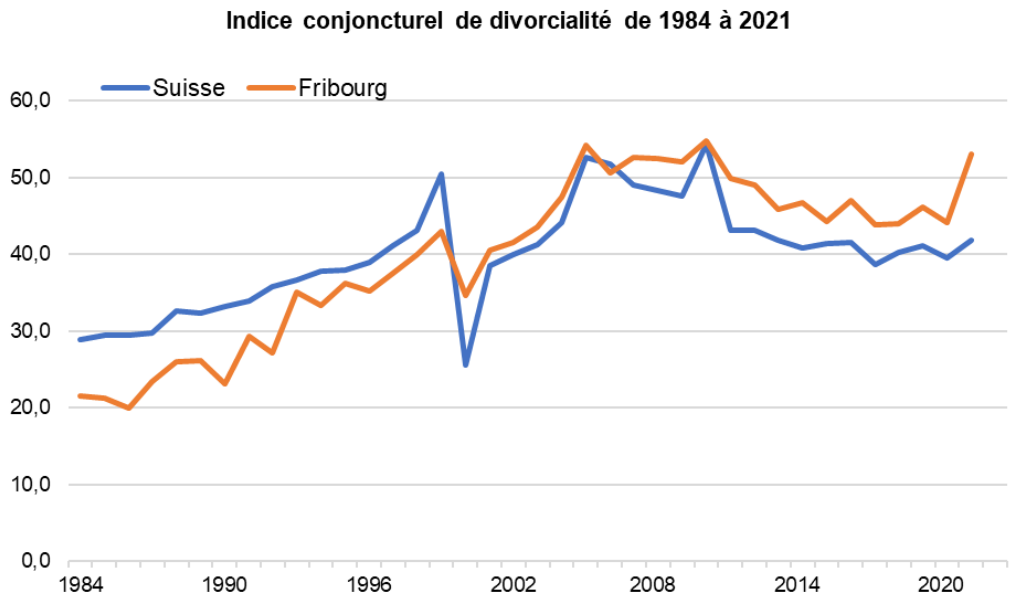
[9] Office fédéral de la statistique (OFS), *Les familles en Suisse*, En ligne, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.17004157.html, consulté le 22 mai 2023.

2.1.2 Mariages et divorces



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Le taux brut de nuptialité correspond au nombre total de mariages enregistrés au cours de l'année pour 1 000 habitants[10]. La diminution du taux de nuptialité depuis les années 1990 montre un certain déclin du mariage. Certains couples préfèrent aujourd'hui partager une union libre.



En 2000 et 2004, changements dans le droit du divorce. En 2011, changement de source.
Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

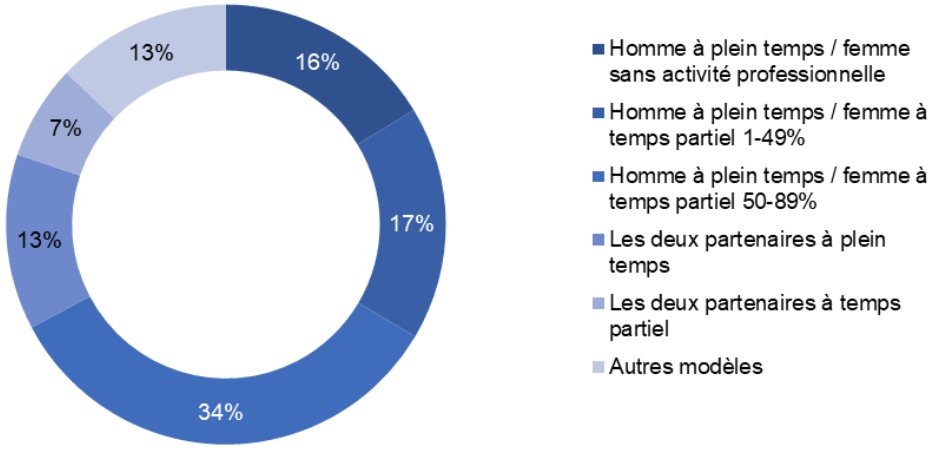
[10] Jusqu'en 1980, population résidante ; dès 1981, population résidante permanente moyenne.

Depuis les années 2000, l'indicateur de divortialité fribourgeois[11] se situe légèrement au-dessus des résultats au niveau suisse. Tous deux sont en hausse depuis les années huitante, avec des pics au-delà des 50% en 2004-2005 et 2009-2010. Il a été relativement stable au début ces 10 dernières années autour des 45%. Il a en revanche fortement augmenté dans le canton de Fribourg en 2021, en passant à 53% (42% au niveau suisse). En moyenne, 530 enfants mineurs sont touchés par un divorce par année dans le canton de Fribourg.

2.2 Activité professionnelle et garde des enfants

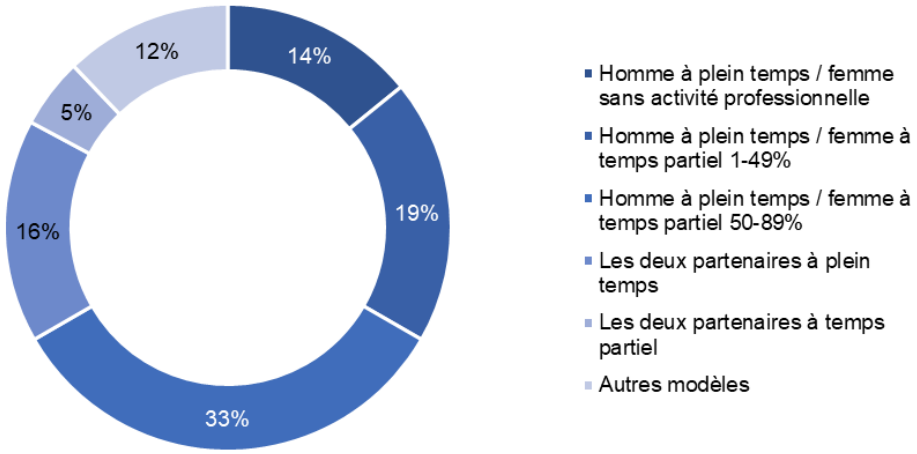
2.2.1 Activité professionnelle

Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 0-6 ans, 2016-2020



Source : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

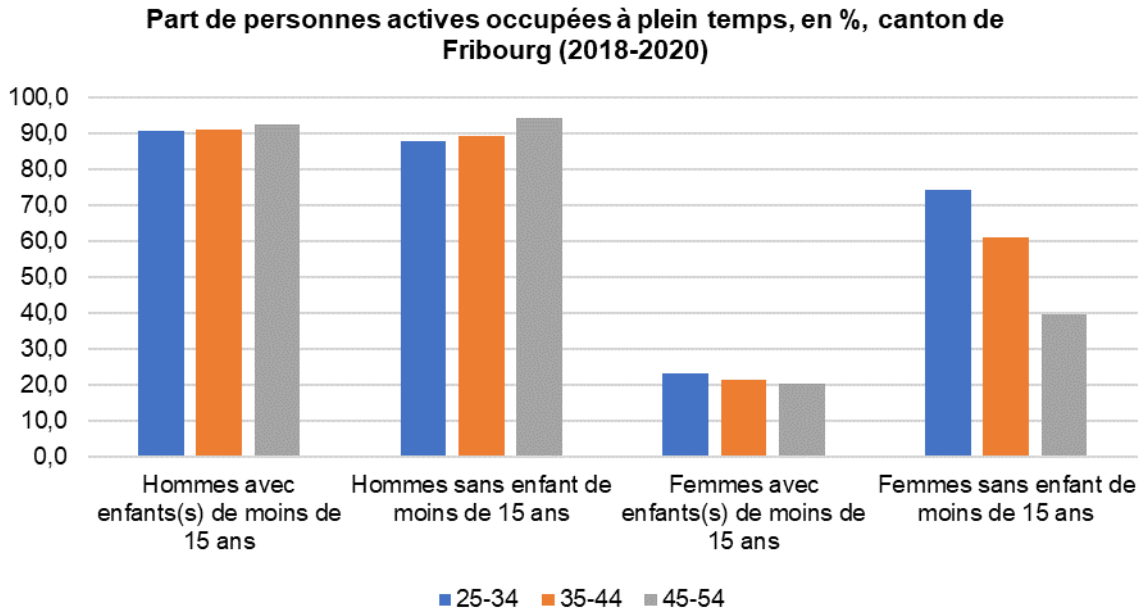
Modèles d'activité dans les couples avec enfants de moins de 15 ans, Fribourg, enfant le plus jeune de 7-14 ans, 2016-2020



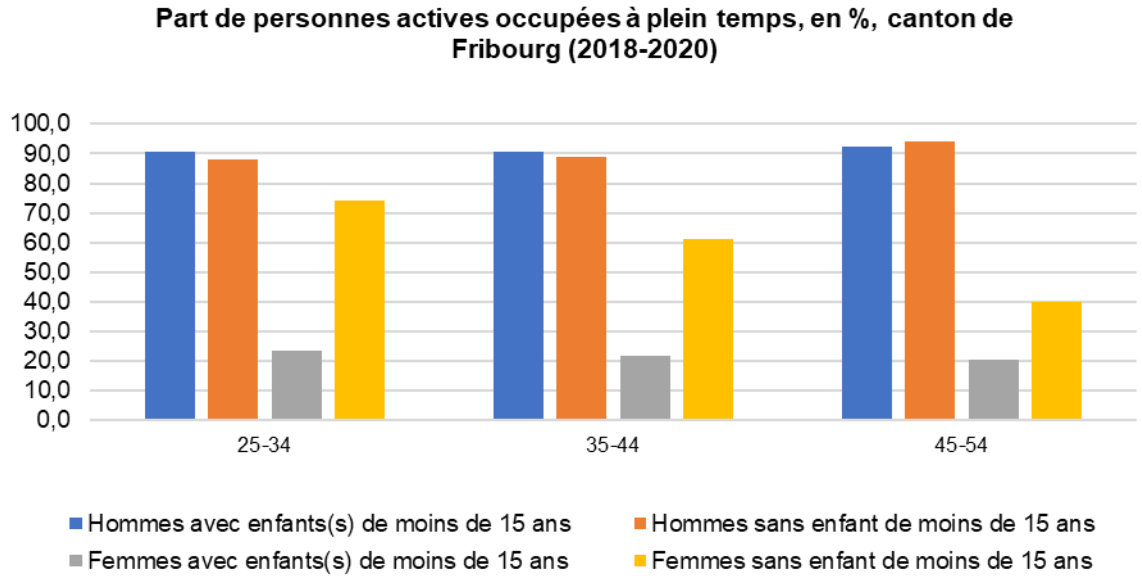
Source : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

[11] Indicateur de divortialité : proportion de mariages dissous par divorce, parmi un ensemble de mariages qui seraient soumis, à chaque durée de mariage, aux conditions de divortialité observées durant l'année considérée.

Quel que soit l'âge des enfants, le modèle d'activité le plus répandu est celui où l'homme travaille à temps plein et la femme à temps partiel (taux d'activité de 1-89%). Ce cas concerne 51% des couples avec des enfants de 0 à 6 ans et 52% des couples avec des enfants de 7 à 14 ans. Plus de 4 mères sur 5 participent à la vie professionnelle (84% avec des enfants de 0 à 6 ans et 86% avec des enfants de 7 à 14 ans). Si l'on considère l'ensemble des modèles, plus de 80% des hommes en couple avec des enfants jusqu'à 14 ans travaillent à temps plein.



Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

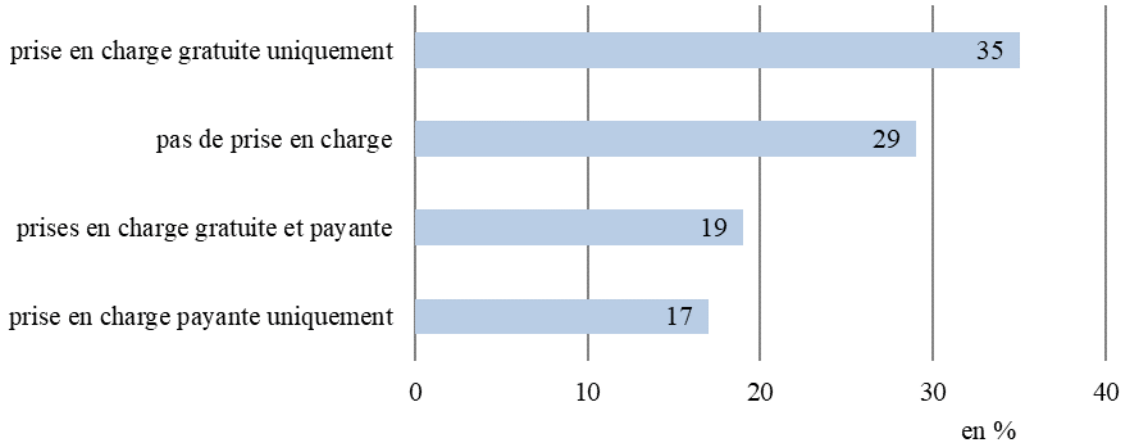


Source : Relevé structurel 2018-2020 - Office fédéral de la statistique / Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Ces graphiques montrent que les femmes avec un ou des enfants de moins de 15 ans sont moins actives que les femmes qui n'ont pas d'enfant de moins de 15 ans. Pour les hommes, cette différence ne se constate pas.

2.2.2 Garde des enfants et conciliation vie professionnelle / vie familiale

Part des ménages avec enfant(s) de 0 à 12 ans ayant recours ou non à un accueil extrafamilial pour les enfants



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête sur les familles et les générations 2018/ Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Dans le canton de Fribourg, plus de 70% des enfants sont pris en charge en dehors de leur famille. Au niveau suisse, ce taux est plus faible à 63.6%. Le plus souvent, les parents confient leurs enfants aux grands-parents, ou à une structure d'accueil telle qu'une crèche, une structure parascolaire, une école à horaire continu ou une unité d'accueil pour écoliers[12].

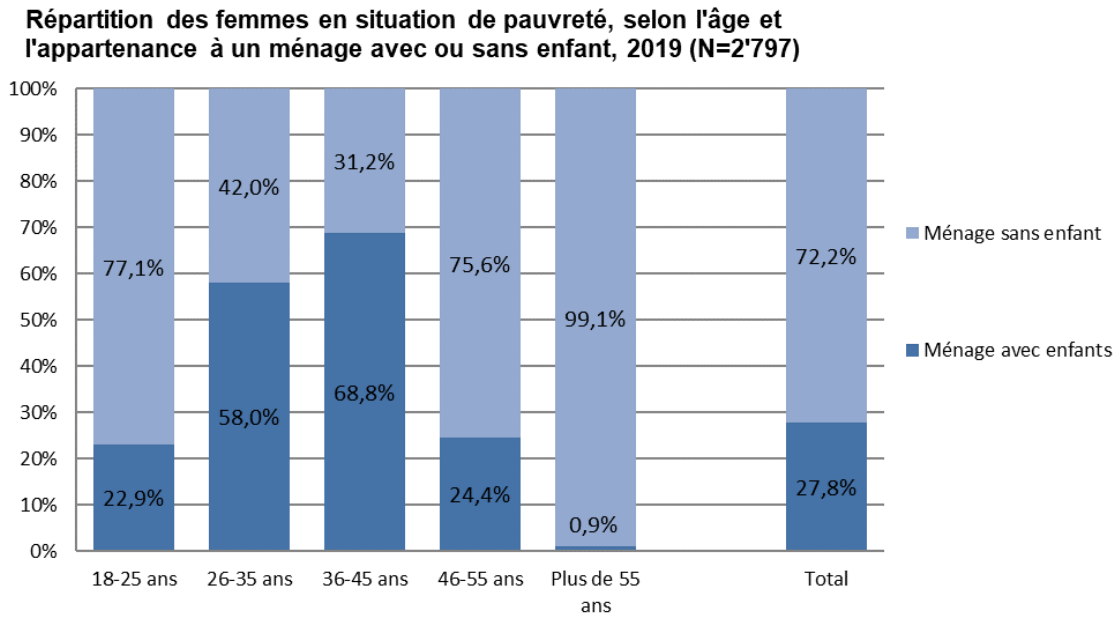
Avec un taux de « prise en charge payante uniquement » de 17%, l'accueil extrafamilial reste majoritairement une affaire privée dans le canton de Fribourg.

La question de la garde des enfants est évidemment liée à celle de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les difficultés à concilier travail et famille entraînent des conséquences parfois lourdes sur la situation financière des familles, surtout pour les femmes. En comparant l'ensemble des résultats entre hommes et femmes en situation de pauvreté, la proportion de femmes vivant dans un ménage avec un ou des enfants est toujours plus élevée que celles des hommes, hormis aux âges supérieurs à 55 ans. C'est entre 36 et 45 ans que se trouve la part la plus haute de femmes et d'hommes en situation de pauvreté vivant dans un ménage avec un ou des enfants. Les résultats se différencient toutefois de manière importante en fonction du genre. La proportion de femmes en situation de pauvreté âgées de 36 à 45 ans appartenant à un ménage avec enfants s'élève à 68.8 %, celle des hommes dans la même situation à 34.5%. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que les femmes sont beaucoup plus souvent à la tête de familles monoparentales. Cet élément s'ajoute entre autres à la répartition inégale des tâches ménagères et du travail de *care*[13] au sein des familles avant la séparation du couple parental et à la différence de rémunération salariale entre les hommes et les femmes. Ce dernier aspect contribue au fait que ce sont généralement les femmes qui diminuent ou arrêtent leur activité professionnelle lors de la naissance d'un enfant, ce qui engendre d'importantes répercussions financières pour les mères lorsque les parents se séparent ou divorcent[14].

[12] Office fédéral de la statistique (OFS), *Accueil extrafamilial des enfants,* En ligne, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/accueil-extra-familial-enfants.html, consulté le 22 mai 2023.

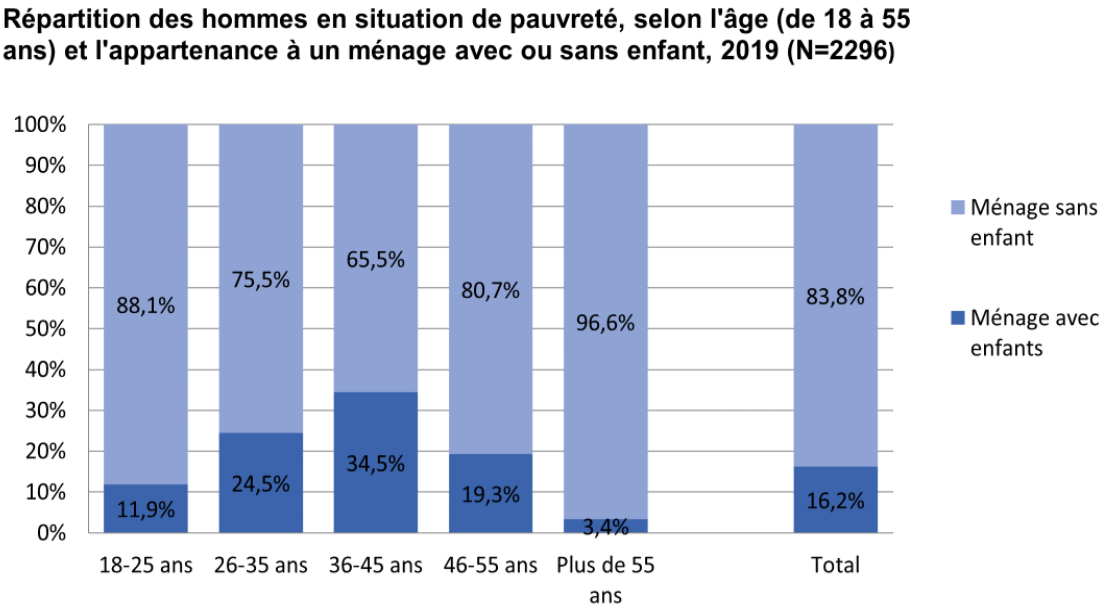
[13] Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Le travail du care : un esprit de solidarité*, En ligne, https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/travail/le-travail-de-care---un-esprit-de-solidarite.html, consulté le 13 juin 2023.

[14] Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, En ligne, https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=fr&lnr=01/23, consulté le 14 juin 2023.



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

Le tableau ci-dessus montre la répartition des femmes en situation de pauvreté en fonction de leur âge (18 ans et plus) et en fonction de leur appartenance à un ménage avec ou sans enfant. Le tableau suivant représente la même répartition pour les hommes. En 2019, 28 % des femmes en situation de pauvreté vivaient dans un ménage avec des enfants, contre 16% des hommes dans la même situation.



Source : Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019

2.3 Prestations sociales destinées aux familles

2.3.1 Aides financières[15]

Canton de Fribourg			**2022**
Prestation	**Bénéficiaires**	**Dépenses (en mio)2022**	**Description**
Allocations familiales Les allocations familiales visent à compenser une partie des frais que doivent assumer les parents pour l'entretien de leurs enfants. Elles comprennent les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle, s'y ajoutent dans le canton de Fribourg, les allocations de naissance et d'adoption.			
Allocations familiales	16 824 ayants droit	92.7	Allocation mensuelle pour enfant (jusqu'à 16 ans révolus) : › 265 francs pour chacun des deux premiers enfants › 285 francs pour chaque enfant suivant Allocation mensuelle de formation professionnelle (de 16 à 25 ans révolus au plus tard) › 325 francs pour chacun des deux premiers enfants › 345 francs pour chaque enfant suivant
*Allocations familiales aux personnes **sans activité lucrative***	537 ayants droit	3	
Allocations uniques de naissance ou d'accueil (pers avec et sans activité lucrative)	1 261 allocations versées	1.9	Allocation unique de 1 500 francs pour chaque enfant né en Suisse et inscrit dans un registre suisse des naissances ainsi que pour tout enfant mineur placé en vue d'adoption au sens du Code civil suisse. L'adoption de l'enfant du conjoint n'ouvre pas le droit à l'allocation d'adoption.

[15] Les informations proviennent du rapport d'activité 2022 de l'ECAS ainsi que de son site Internet pour tout ce qui concerne les allocations, du site Internet du SASoc pour le recouvrement et les avances de contributions d'entretien, du rapport d'activité 2022 du Service des subsides de formation concernant les bourses et les prêts d'études.

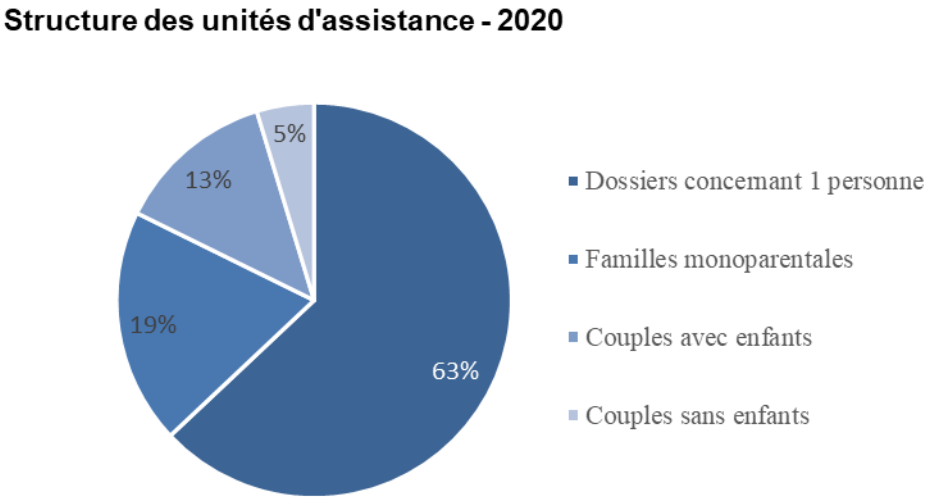
Allocations de maternité, de paternité et de prise en charge[16]			
Allocation de maternité fédérale	1 094 demandes pour 113'122 jours de prestations	14.1	Les femmes salariées ou exerçant une activité lucrative indépendante ont droit à une allocation de maternité durant 14 semaines (98 jours). Elles touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de paternité fédérale	640 demandes pour 9'274 jours de prestations	1.4	Au cours des six premiers mois suivant la naissance de leur enfant, les pères exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de paternité de deux semaines dans les six premiers mois suivant la naissance de leur enfant. Ils touchent une allocation pour perte de gain équivalent à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 220 francs par jour.
Allocation de prise en charge fédérale	17 demandes pour 713 jours de prestations	0.108	Les parents qui doivent interrompre leur activité lucrative pour prendre en charge leur enfant gravement atteint dans sa santé ont droit à un congé de prise en charge de quatorze semaines au maximum, pendant lequel ils touchent une allocation pour perte de gain. Ces quatorze semaines correspondent à 98 indemnités journalières au maximum pour un travail à temps plein.

[16] L'allocation d'adoption fédérale est entrée en vigueur au 1er janvier 2023. Cette allocation est destinée aux personnes qui exercent une activité lucrative et accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption. Le congé d'adoption doit être pris dans le courant de l'année qui suit l'accueil de l'enfant. L'allocation d'adoption correspond à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant l'accueil de l'enfant, mais au maximum à 220 francs par jour. En 2022, référence pour les chiffres présentés, cette allocation n'avait pas encore été introduite.

Allocations de maternité cantonale Selon la Constitution fribourgeoise, « Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement » (Cst. art. 33). Depuis le 1er juillet 2011, toute mère peut faire valoir le droit des allocations cantonales de maternité. Elle doit être domiciliée et résider dans le canton de Fribourg depuis au moins une année avant l'accouchement. Ces droits s'éteignent au plus tard 98 jours après l'accouchement, lorsque la mère quitte le canton ou lorsque les prestations de l'assurance de maternité fédérale deviennent supérieures aux montants prévus.			
*Allocation de maternité complémentaire, mères **avec activité lucrative** (naissance et adoption)*	89 demandes	0.02	Les mères qui exercent une activité lucrative perçoivent en général une allocation de maternité fédérale, mais si elles ne remplissent pas toutes les conditions leur permettant de l'obtenir, elles peuvent demander une allocation cantonale de maternité. Pour les mères qui ont des bas salaires, notamment en cas de travail à temps partiel, et dans le cas où l'allocation fédérale de maternité est inférieure à 32.50 francs par jour, elles peuvent demander un complément jusqu'à concurrence du montant de 32.50 francs par jour durant 98 jours.
*Allocation de maternité complémentaire, mères **sans activité lucrative** (naissance et adoption)*	143 demandes	0.4	Les mères sans activité lucrative qui ne touchent pas d'allocations maternité fédérales ni de prestations d'une autre assurance (AI, assurance-accident, assurance-chômage, LPP) peuvent demander une allocation cantonale de maternité de 32.50 francs par jour pour une période de 98 jours dès la naissance de l'enfant.
*Allocation de maternité **en cas de besoin***	180 demandes	1.1	Ces prestations sont soumises à des limites de revenu et de fortune de la famille. Le montant mensuel de l'allocation de maternité en cas de besoin correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu déterminant. Il ne peut dépasser 1 650 francs pour une femme seule et 2 200 francs pour un couple ou lorsque les parents non mariés font ménage commun.

Recouvrement et avances de contributions d'entretien	1 544 dossiers traités au 31.12.2022	Avances de contribution d'entretien : 7.5 Recouvrement de contribution d'entretien (montants encaissés) : 5.1	L'Etat offre d'abord une aide au recouvrement des contributions d'entretien. Il va notamment essayer de trouver un arrangement de paiement, engager des poursuites ou déposer plainte pénale contre la personne débitrice, dans le cas où un accord n'a pas pu être trouvé avec celle-ci. En plus de cette aide au recouvrement des contributions d'entretien, une avance de contributions d'entretien peut être octroyée, si les revenus et la fortune de la personne créancière ne dépassent pas les limites fixées. L'avance maximale s'élève au montant maximal de la rente simple d'orphelin (actuellement 980 francs) pour l'enfant et à 250 francs pour le conjoint ou l'ex-conjoint. Le montant de l'avance est fonction des revenus et de la fortune de la personne créancière. L'enfant majeur en formation peut prétendre à l'avance jusqu'à l'âge de 25 ans.
Bourses d'études ou d'apprentissage	1 907 bénéficiaires	11	Peuvent déposer une demande de subsides de formation toutes personnes mineures ou majeures, ayant leur domicile déterminant en matière de bourses dans le canton et effectuant une formation sanctionnée par un diplôme fédéral ou cantonal (formations reconnues).
Prêts d'études	62 bénéficiaires	0.55 dépensés 0.40 remboursés	Les prêts d'études sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui doivent être remboursées après l'achèvement ou l'abandon de la formation. Les conditions préalables relatives à la formation reconnue et au domicile déterminant sont les mêmes que pour les demandes de bourses.

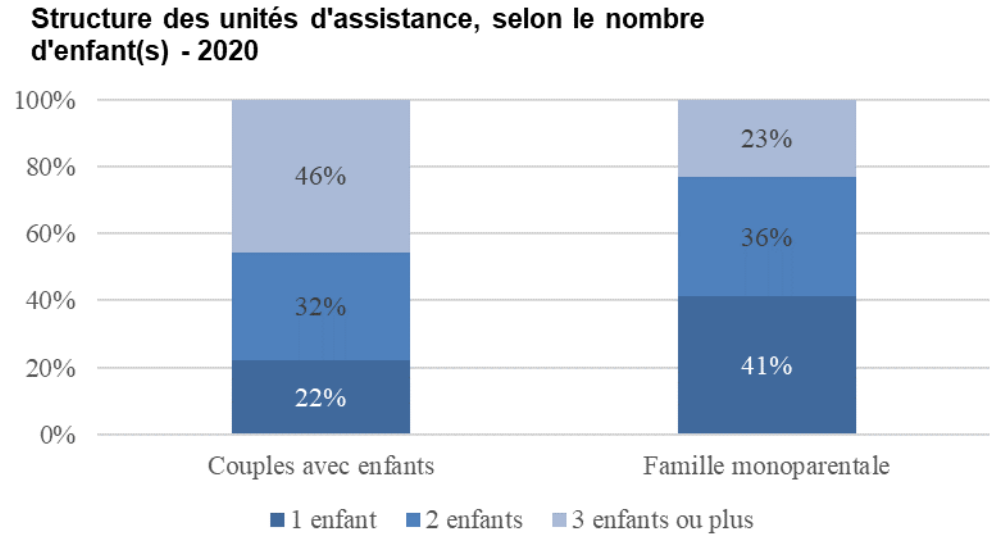
2.3.2 Aide sociale



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Comme dans les statistiques de la pauvreté, les données de l'aide sociale montrent que les familles monoparentales sont plus souvent concernées par la précarité. En effet, 19% des ménages bénéficiaires de l'aide sociale sont des familles monoparentales alors qu'elles ne représentent que 5% de tous les ménages fribourgeois. Les couples avec enfants en revanche sont un peu moins présents dans l'aide sociale (13%) que dans la population générale (33%).

Ces différences s'expliquent par le fait que les couples disposent d'une plus large marge de manœuvre pour concilier garde des enfants et emploi, raison pour laquelle ils se retrouvent moins souvent dans le besoin.



Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2020, Neuchâtel, 2021

Les familles avec 3 enfants et plus sont surreprésentées à l'aide sociale. En effet, parmi l'ensemble des couples fribourgeois ayant des enfants, 18.7% ont 3 enfants et plus, alors qu'ils sont 46% à l'aide sociale. De même, 8.4% de toutes les familles monoparentales ont 3 enfants et plus alors qu'elles sont 23% à l'aide sociale[17].

Aide sociale 2021	Besoin brut selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Prestations attribuées selon la structure de l'unité d'assistance (moyenne, en frs/mois)	Taux de couverture moyen selon la structure de l'unité d'assistance
Familles monoparentales	**3 426**	**2 175**	**0.66**
FM avec 1 enfant	3 162	2 102	0.68
FM avec 2 enfants	3 616	2 200	0.64
FM avec 3 enfants et +	4 090	2 424	0.66
Couples avec enfants	**4 255**	**2 765**	**0.65**
Couples avec 1 enfant	3 758	2 295	0.65
Couples avec 2 enfants	4 070	2 588	0.63
Couples avec 3 enfants et +	4 772	3 258	0.68

Source : OFS, Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Aide sociale économique ASE, Tableaux standard, canton de Fribourg, 2021, Neuchâtel, 2022

Le tableau ci-dessus montre le besoin brut estimé par mois pour les ménages familiaux à l'aide sociale, les prestations attribuées en moyenne à ces ménages par les services sociaux régionaux et le taux de couverture moyen des besoins. On constate que les ménages familiaux bénéficiaires de l'aide sociale disposent généralement d'autres sources de revenu qui couvrent en moyenne 35% de leurs besoins.

3 Adéquation entre besoins des familles et offres de prestations

—

Cette partie du rapport est basée sur l'« Etude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg »[18] réalisée par le bureau d'évaluation, de recherche et de conseil Interface SA, dans le cadre d'un mandat du Service de l'action sociale (SASoc) visant à identifier l'adéquation entre les besoins des familles fribourgeoises et les offres existantes. L'objectif de cette étude était de repérer certains manques en regard des mesures d'aide déjà en place pour les familles fribourgeoises. Pour ce faire, les chercheuses ont identifié les besoins des familles fribourgeoises et la présence ou l'absence d'offres correspondantes.

L'étude a reposé sur différentes méthodes de récolte et d'analyse de données : une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs avec des représentant-e-s au niveau cantonal ou communal en lien avec la thématique de la politique familiale ainsi qu'avec une experte de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF). De plus, des ateliers selon la méthode *World Café* ont été réalisés pour identifier les besoins et offres existantes et discuter de leur adéquation. Les participant-e-s à ces ateliers étaient principalement des représentant-e-s des prestataires d'offres.

[17] Pour comparaison, cf. graphique plus haut « Familles avec enfant(s) de moins de 25 ans selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans, moyenne 2018-2020, canton de Fribourg ». Ces informations proviennent du Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat).

[18] Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Étude des besoins des familles pour le rapport sur la politique familiale globale du canton de Fribourg*, Rapport à l'intention du Service de l'action sociale (SASoc) de l'État de Fribourg, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, en ligne : https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/politique-familiale.

Dans le cadre de ce mandat, une définition large de ce que signifie « une famille » a été choisie afin de prendre en compte un maximum de besoins. La famille est entendue comme une « communauté de générations unies par un lien émotionnel, personnel et fiable »[19]. Cette définition correspond en substance à la définition de la Commission fédérale pour les questions familiales. À la différence de cette dernière, elle intègre également des formes de familles qui ne sont actuellement pas forcément reconnues par la société. Dans cette définition, la famille détermine elle-même la manière dont elle se comprend et se distingue des autres familles. La reconnaissance sociale n'est pas une condition, mais un objectif. Les liens entre les générations ainsi que le sentiment d'appartenance sont donc les éléments clés.

Les familles actuelles se caractérisent par leur diversité. Elles peuvent être nucléaires, recomposées, monoparentales, arc-en-ciel, multi-parentales, etc. De plus, le lien familial est plus mouvant qu'auparavant. Il peut se modifier avec le temps en fonction de différents événements. La vie d'une famille est jalonnée par les étapes suivantes, qui peuvent se présenter de manière successive, mais également se superposer ou survenir en ordre dispersé : futur-s parent-s, familles avec enfant-s en âge préscolaire, familles avec enfant-s en âge scolaire, familles avec adolescent-e-s et jeune-s adulte-s, enfant-s adulte-s et parent-s âgé-s.

Les familles peuvent également faire face à des moments charnières comme la séparation ou le divorce, la migration, une atteinte à la santé, une perte d'emploi, la retraite ou encore le deuil, qui modifient voire accentuent leurs besoins.

L'étude réalisée par Interface répertorie huit dimensions de la politique familiale auxquelles sont rattachés, pour chacune d'entre elles, des besoins spécifiques des familles. Le présent chapitre s'appuie sur la classification établie par Interface et recense les besoins prioritaires des familles et les offres correspondantes pour chaque dimension. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des offres existantes. Seuls les besoins considérés comme appartenant au noyau de la politique familiale – c'est-à-dire qu'ils permettent directement aux familles de remplir leurs fonctions (économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et de transmission du patrimoine, et socialisation) – sont répertoriés.

Enfin, il est important de souligner que l'adéquation entre les besoins et les offres des familles est basée sur l'avis de prestataires en lien avec la politique familiale ayant participé à un atelier consultatif pour les besoins de l'étude. Le jugement de l'adéquation ne découle donc pas de l'analyse d'Interface mais correspond au jugement des personnes participantes à l'enquête. De plus, le rapport présenté par Interface avait pour objectif de rendre compte de certaines lacunes ou limites, sans s'intéresser aux offres qui fonctionnent bien et répondent aux besoins des familles.

3.1 Sécurité matérielle

Cette dimension s'intéresse à toutes les mesures qui visent à garantir la sécurité matérielle des familles et à réduire les risques de précarité. Le besoin essentiel des familles à ce sujet est attaché à **la question de l'accessibilité aux soutiens existants**. Ce besoin est d'autant plus marqué aujourd'hui que les parcours de vie ne suivent plus une trajectoire linéaire. Les trajectoires individuelles peuvent être marquées par divers éléments risquant de compromettre la sécurité matérielle des familles, comme une perte d'un emploi, une séparation ou une maladie.

Une grande variété d'offres permettant d'assurer la sécurité financière des familles existe : les nombreuses allocations, notamment l'allocation de maternité en cas de besoin, les allocations de naissances, les allocations familiales, les allocations familiales augmentées de l'État-employeur, l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien. Les familles peuvent également faire appel aux prestations d'aide sociale (Loi sur l'aide sociale, LASoc), de l'assurance-chômage (Loi fédérale sur l'assurance chômage, LACI) ou encore de bourses et de prêts d'études (Loi sur les bourses et prêts d'études, LBPE). Plusieurs structures délivrent aussi des prestations d'informations dédiées aux familles, dans le but de garantir leur sécurité matérielle : notamment l'Office familial, l'association pour l'Education familiale, l'association JeunesParents, Fribourg pour tous ou la Fédération romande des consommateurs. Enfin, certains organismes peuvent octroyer des soutiens financiers ponctuels aux familles qui

[19] Traduit de l'allemand au français par les autrices du rapport Interface. Conférence métropolitaine de Zurich et Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle du canton de Zürich, *Doing family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Commission fédérale pour les questions familiales COFF, Zürich, 2019, p.20.

n’ont pas droit à l’aide sociale : Caritas Fribourg, la Croix-Rouge fribourgeoise, les Conférences Saint-Vincent de Paul ou encore le Secours d’hiver.

Malgré le nombre important d’offres, l’adéquation entre les besoins des familles et les mesures existantes en matière de sécurité matérielle est jugée moyenne. Les principales difficultés relevées font état d’un manque d’accessibilité, de problèmes de temporalité et de durabilité.

En termes d’accessibilité, l’accès aux prestations pour les familles est jugé trop complexe. Les formulaires de demandes sont jugés trop compliqués et/ou trop longs. Il existe également des obstacles en matière de langue. De plus, pour diverses prestations, les interlocuteurs et interlocutrices en lien direct avec les familles ne connaissent pas les différentes offres à disposition des familles, car elles ne travaillent pas dans le domaine social. Autre bémol : la majorité des offres étant situées sur le territoire de la Ville de Fribourg, une partie des familles n’ont pas connaissance de ces aides, par manque d’informations disponibles ou de capacité et énergie pour les solliciter.

Pour ce qui est de la temporalité et de la concordance des temps entre prestation et situation de vie, les logiques rigides de certaines bases légales, qui plus basées sur des parcours de vie traditionnels et linéaires, ne correspondent pas à la réalité des familles. La situation des personnes en formation, qui ont une famille à charge est, à ce titre emblématique, car le système est encore basé sur un parcours de vie linéaire où la formation a lieu avant l’arrivée des enfants. Or, à l’heure actuelle, les étapes de vie ne sont plus aussi successives et les parcours peuvent connaître toutes sortes d’imprévus et de bifurcations. Un autre exemple en lien avec la rigidité et le manque de réactivité est le versement d’une prestation qui arrive tardivement par rapport au moment où le besoin était effectivement avéré. Ce cas de figure se présente notamment dans le cadre du délai de versement des pensions alimentaires ou de la réduction des primes d’assurance-maladie.

Enfin, en ce qui concerne la durabilité, le fonctionnement des associations proposant des soutiens pour les familles est mis à mal en raison d’un manque de financement qui entrave la mise en œuvre des diverses prestations sur le long terme.

3.2 Travail

Cette dimension comprend tous les aspects liés à l’activité professionnelle des membres d’une famille et particulièrement la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. **Les solutions d’accueil extrafamilial** occupent le cœur des préoccupations liées à cette dimension. L’accès au marché professionnel pour les personnes âgées de 50 ans et plus est également identifié comme un besoin prioritaire.

Premièrement, par rapport à **la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle**, il existe de nombreuses offres réglementées par la Loi sur les structures d’accueil extrafamilial de jour (LStE) et les Directives sur les structures d’accueil préscolaire et extrascolaire. Le Secteur des milieux d’accueil (SMA) du Service de l’enfance et de la jeunesse (SEJ) est chargé de l’évaluation, des autorisations, de la surveillance et du soutien aux milieux familiaux et institutionnels qui accueillent des enfants en l’absence de leur-s parent-s. La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires et la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises endossent un rôle de coordination. Diverses offres d’accueil s’ajoutent à celles qui peuvent être déclarées comme « ordinaires » : Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise (service de garde d’enfants à domicile en urgence), la Coccinelle (jardin d’enfants accueillant notamment des enfants avec des besoins spécifiques), les garderies dans les foyers d’accueil (domaine de l’asile), projet McPhee (aide entre mamans réfugiées) et les accueillant-e-s en milieu familial indépendant-e-s. Les coûts engendrés par les frais de garde peuvent faire l’objet d’une déduction fiscale. L’organisation et le soutien mutuel entre les familles permet également de contribuer à mettre en place des « Pédibus ».

Malgré l’étendue de ces prestations, l’adéquation entre les offres et les besoins des familles fribourgeoises est jugée moyenne à faible. Des lacunes au niveau de l’accessibilité, de la qualité des offres et de la temporalité sont relevées.

Concernant l’accessibilité, malgré des efforts menés dans ce domaine, le nombre de places d’accueil disponibles est jugé insuffisant. De plus, leur répartition sur le territoire engendre des disparités entre les régions francophones et germanophones ainsi qu’entre les régions urbaines et rurales. L’offre se concentre ainsi principalement dans les zones francophones et urbaines. Au sujet des places dans des établissements pour des enfants ayant des besoins spécifiques, les offres existent également principalement en Ville de Fribourg, alors qu’un manque se fait ressentir dans les autres

régions du canton. Une motion au Grand Conseil fribourgeois demandant une augmentation des ressources alléguées aux structures d'accueil des enfants ayant des besoins particuliers à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 31 janvier 2023[20]. De plus, les structures ne disposent pas toujours des moyens pour assurer la qualité de l'accueil. Ceci concerne également les accueillant-e-s en milieu familial qui ne sont pas toujours suffisamment formé-e-s.

En matière de temporalité, un manque de vision globale et de gouvernance des places d'accueil est constaté. Il existe un nombre important de structures d'accueil, mais il manque une coordination pour l'attribution des places. Une instance unique en charge de la coordination auprès de laquelle les parents peuvent s'adresser fait défaut. Les Fédérations des accueils extrascolaires et des crèches prennent en partie en charge cette tâche, mais toutes les structures d'accueil n'y adhèrent pas. De plus, les critères d'attribution des places sont jugés trop stricts et incompatibles avec certaines situations de vie (par exemple lorsque les parents malades, en recherche d'emploi ou travaillent loin du lieu de domicile).

Enfin, la continuité des accueils extra-familiaux n'est pas garantie lors des fermetures annuelles des structures d'accueil et des vacances scolaires. De même, il existe un important manque d'offres hors des horaires classiques ainsi que pour des accueils d'urgence. Globalement, les offres existantes manquent de flexibilité pour répondre aux besoins des parents dont les horaires ne sont pas réguliers.

Deuxièmement, par rapport à **l'accès au monde du travail des personnes âgées de 50 ans et plus**, l'actualisation de leurs connaissances et notamment de leurs compétences dans le domaine des technologies numériques est identifié comme un besoin principal. De nombreuses mesures permettent d'assurer une transition entre une situation de non-emploi vers la recherche d'un nouveau poste de travail. Il existe notamment les indemnités de chômage, les prestations transitoires pour les chômeur-euse-s âgé-e-s, la mesure Pro 50+ du Service public de l'emploi en collaboration avec Pro Senectute, les Pôles insertion +, le job coaching proposé par différentes organisations ainsi que plusieurs permanences et cours visant l'acquisition des compétences de base dans le domaine des nouvelles technologies mis en place notamment par la Croix-Rouge jeunesse du canton de Fribourg, le Centre de Perfectionnement Interprofessionnel (CPI), Murten Novo, Livr'Echange, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), espacefemmes-frauenraum et l'association Lire et Ecrire.

Toutefois, l'adéquation entre ces offres et les besoins des personnes est jugée moyenne principalement en raison d'un manque d'accessibilité. Les offres ne tiennent pas suffisamment compte du fait que pour les personnes de 45–50 ans qui avaient une vie stable, assurée, il est extrêmement difficile de se retrouver au chômage et de devoir chercher des soutiens ou s'adresser à un service social. Les personnes concernées perdent des connaissances, du temps et se retrouvent en situation précaire. De plus, l'accès aux prestations de soutien peut être difficile pour les personnes concernées, car beaucoup sont en ligne.

3.3 Education, Formation, Culture

Cette dimension englobe les mesures ayant pour objectif de soutenir les familles dans leur fonction d'éducation, de solidarité, de transmission du patrimoine et de socialisation. Elle comprend le soutien à la parentalité et le lien entre parent et enfant.

Le renforcement des liens entre les membres de la famille est la thématique principale identifiée dans cette dimension. Certains moments de la vie représentent des moments charnières et nécessitent un accompagnement adapté. Les liens sont notamment à préserver lors des transitions (de l'accueil préscolaire à l'école obligatoire et/ou de la fin de l'école obligatoire à la formation supérieure) et également lors de certains évènements, par exemple un divorce. Par ailleurs, les parents font part d'un besoin d'être appuyés dans leurs compétences en parentalité. Découlant de cette nécessité de préserver et renforcer les liens, huit besoins spécifiques sont mis en évidence.

[20] Réponse du Conseil d'Etat à la motion Moussa Elias/ Fattebert David 2022-GC-19 Renforcer l'accueil intégratif de la petite enfance, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, consulté le 23 mai 2023.

1. Concernant **le soutien lors des périodes de transition liées à la petite enfance**, les offres sont organisées par divers prestataires dont les services de puériculture, l'association pour l'Education familiale, les Centres d'animation de quartier, la Maison de la petite enfance, Espace famille, l'Office familial et le Service éducatif itinérant, espacefemmes-frauenraum. À noter qu'une plateforme cantonale réunissant divers services de l'État, ainsi que des professionnel-le-s actifs dans le domaine de la petite enfance est en train d'élaborer une « Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg. Concept et plan de mesures ».

Pour les transitions liées à la petite enfance, l'adéquation entre les offres et besoins est jugée faible principalement en raison de l'accessibilité. Le cloisonnement des différents secteurs (accueils préscolaires majoritairement privés, école relevant de la Direction de la formation et des affaires culturelles et les accueils extrascolaires relevant du dicastère en charge du domaine social dans les communes) réduit la coordination et les échanges d'informations.

2. Au sujet **des aides destinées aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle**, il existe diverses prestations prenant place à la fin de la scolarité obligatoire : la Plateforme Jeunes, les prestations du Service de l'orientation professionnelles, Rock your life, la mesure Avenir FormationPro (anciennement Avenir 20-25), l'offre de raccordement de l'Union patronale et le programme Envole-moi pour les mineur-e-s et jeunes jusqu'à 25 ans issu-e-s de l'asile.

Pour les transitions liées à la fin de l'école obligatoire, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée moyenne. L'obstacle principal relevé est le manque de disponibilité, car les prestataires sont surchargées. Le manque de visibilité des offres est également déploré, les parents ne disposant pas toujours des informations nécessaires pour aider leur enfant à entreprendre ces démarches. Concernant les jeunes ayant des besoins particuliers, l'adéquation entre les offres et les besoins est jugée faible, car les offres de formation à destination des jeunes qui ne sont pas au bénéfice d'une rente AI font défaut.

3. Le besoin de **soutien des compétences en parentalité** répond aux situations de certains parents qui se retrouvent démunis face à leur-s enfant-s et manquent de compétences, de temps, de formation, de contacts ou de réseau pour assumer leur fonction. La mise à disposition d'informations détaillées et le suivi dès l'annonce de la grossesse permet d'offrir des conseils adaptés pour les futurs parents. Cet accompagnement va de pair avec un besoin de détection précoce pour les enfants présentant des difficultés autres que celles correspondantes aux mesures mises en place par le Service de l'enfance et de la jeunesse. Plusieurs organisations proposent des activités dans le domaine du soutien à la parentalité : l'association pour l'Education familiale, l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO), les Services de puériculture, l'association JeunesParents, espacefemmes-frauenraum, l'association PanAae, l'Office familial, les sage-femmes (grossesse et suivi post-partum), l'association Pro Junior, l'association Ex-pression, le Service éducatif itinérant et les mesures prévues dans la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse.

Malgré ces offres, l'adéquation avec les besoins est jugée faible, car l'accessibilité n'est pas assurée, les offres se concentrant principalement sur la Ville de Fribourg. De plus, les parents et futurs parents ne connaissent pas suffisamment les prestations à leur disposition.

4. **La prise en considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s**, au niveau des structures d'accueil extrascolaire, des écoles et dans le soutien apporté à leurs parents, constitue également un besoin à part entière.

En termes d'offres pour la considération des besoins spécifiques de certain-e-s enfant-s, les prestations du Service éducatif itinérant, de Santé Psy, des services de puériculture, l'allocation fédérale de prise en charge et le Service de relève de Pro Infirmis sont les principaux recours à disposition des familles.

L'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à cause d'un manque de disponibilité. L'offre pour les enfants entre 0 et 4 ans est inexistante, car celle-ci est dépendante d'un diagnostic qui ne peut être réalisé avant l'âge de 4 ans. Les structures d'accueil extrafamilial souffrent d'un manque de moyens pour assurer le soutien d'enfants ayant des besoins spécifiques. De plus, l'allocation fédérale de prise en charge est jugée insuffisante, car elle est limitée dans le temps et ne fournit pas une aide quotidienne.

5. **La construction de son identité de genre par l'enfant et la reconnaissance de celle-ci** par les parents et les professionnel-le-s qui les entourent sont également identifiées en tant que besoins. Un manque d'informations et de sensibilisation est relevé.

Concernant l'offre permettant à l'enfant de s'approprier son identité de genre, il existe les prestations de la Fondation Agnodice ou de l'association pour les Familles Arc-en-ciel.

6. **Le soutien aux liens entre les enfants et les parents en cas de séparation** représente aussi un besoin essentiel. La fin du couple parental engendre un risque élevé de détérioration des liens durant ces périodes de changement. Un rapport mandaté par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) et publié en 2022 montre que le bien-être des enfants vivant dans des ménages séparés est surtout influencé par la qualité de la relation entre leurs parents et leur capacité à gérer les conflits[21]. Un accompagnement adapté permet de soutenir au mieux ces familles, notamment du point de vue de la gestion des conflits, et de trouver des solutions dans l'intérêt des enfants. Le même rapport cité précédemment précise que les enfants ne participent pas habituellement à la décision relative à l'arrangement familial. Ces cas sont particulièrement fréquents lorsque la séparation concerne des couples non mariés, ce qui fait qu'aucune autorité n'intervient dans l'arrangement qui est pris entre les parents.

Les offres principales à ce sujet relèvent des prestations des Justices de Paix, du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), du Point rencontre, de l'Office familial, du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, du Service éducatif itinérant, du dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés[22], ainsi que du projet de Consensus parental en cours de développement.

Pour des raisons de qualité, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne. Malgré d'importants efforts menés dans ce domaine, un manque de suivi et de réseau est déploré.

7. Il existe un besoin d'assurer **l'accès aux activités extrascolaires**, en termes de prix et de lieu. Les activités extrascolaires sont importantes, car elles exercent une fonction de socialisation des enfants et favorisent les rencontres, le lien social ainsi que l'intégration. La participation des enfants aux activités extrascolaires est un moyen d'encourager l'égalité des chances et de favoriser la cohésion sociale.

Plusieurs prestataires proposent des activités extrascolaires ou en favorisent l'accès : Bulle bouge, l'AG Culturel, la CarteCulture, le projet Culture & école, les prestations de Pro Junior ainsi que les soutiens ponctuels de différentes associations pour la participation à des activités extrascolaires à l'instar du Passeport Vacances Fribourg.

Malgré le nombre important d'offres liées aux activités extrascolaires, l'adéquation entre les besoins et les moyens est jugée moyenne, car l'accessibilité n'est pas garantie. Les familles en situation de précarité, et particulièrement celles qui se trouvent au-dessus des normes d'aide sociale voient leur accès compromis à cause d'un manque de moyens. Le fait que l'offre repose sur des initiatives associatives et ne soit pas centralisée au niveau du canton représente aussi une lacune. L'égalité des chances n'est pas garantie, car tous-tes les enfants n'ont pas accès aux activités extrascolaires, particulièrement celles qui engendrent certains frais, notamment de repas et qui peuvent se retrouver au-dessus des moyens de certaines familles.

8. Enfin, le besoin de **disposer de lieux adaptés pour les familles** est également identifié. Les familles ont besoin d'espaces publics adaptés ayant des espaces verts, des places de jeux et étant sécurisés. Ces moments sont également l'occasion d'échanges entre les familles et les générations, ce qui est un vecteur important de socialisation quel que soit l'âge. En ce qui concerne les lieux d'accueil pour les familles, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, car elle est relative à chaque commune, ne permettant pas une vision globale de la situation.

[21] Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Quand les parents ne vivent pas ensemble – Parentalité et quotidien des enfants*, En ligne, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_F.pdf, consulté le 14 juin 2023.

[22] Un dépliant concernant les cas de séparation de couples non mariés sortira à la fin de l'année 2023.

3.4 Egalité des genres

Cette dimension traite de l'égalité des genres au sein de la famille et *a fortiori* de la société. Elle comprend notamment le développement optimal de l'enfant et la promotion de l'égalité des chances.

Le besoin de **promouvoir une vision ou une approche égalitaire et équitable des genres** est relevé. La politique familiale actuelle du canton de Fribourg est basée sur un modèle traditionnel de la famille (homme, femme, enfants) alors que sa composition est aujourd'hui diverse.

Les offres en matière de promotion de l'égalité des genres sont portées par des mesures de sensibilisation dès l'enfance et par des activités de jeunesse extrascolaires. De plus, la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille, le congé paternité augmenté de cinq jours pour le personnel de l'Etat et le Bureau de l'égalité homme-femme font également partie des prestations promouvant l'égalité des genres.

L'adéquation entre les besoins est les offres est jugée moyenne, en raison d'un manque de disponibilité. Les offres concrètes sont non seulement peu nombreuses, mais leur répartition sur le territoire cantonal est décrite comme problématique.

3.5 Diversité

Cette dimension s'inscrit de manière transversale à toutes les autres dimensions et concerne la prise en compte de la diversité dans la politique des familles afin de garantir un traitement équitable, c'est-à-dire indépendamment de leur origine, croyance et/ou religion, identité de genre, orientation affective et sexuelle, besoins spécifiques ou ne correspondant pas au modèle de la famille nucléaire.

Un besoin principal est relevé pour cette dimension, à savoir **la reconnaissance de la diversité via le développement de politiques plus intégratives**, notamment au sujet des droits parentaux. Ce besoin concerne en particulier les couples non mariés avec un ou des enfant(s) et les couples recomposés avec un ou des enfant(s).

Diverses organisations proposent des prestations pour répondre au besoin de diversité des familles, à savoir l'Office familial, Solidarité femmes, Caritas Fribourg (en particulier les conseils pour des questions juridiques). Il existe également des formations privées et ponctuelles, ainsi que la permanence juridique bénévole des étudiant-e-s de l'Université.

Malgré ces possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, principalement en raison de la faible disponibilité et des difficultés d'accessibilité pour ces prestations. Les personnes manquent de connaissance par rapport à leurs droits et font preuve de difficulté à anticiper les conséquences de leur mode de vie, notamment lors du décès de leur partenaire.

3.6 Santé

Cette dimension comprend les risques et les opportunités en termes de santé qui se jouent dans le cadre familial, c'est-à-dire plus spécifiquement les questions liées à la santé sexuelle, à la santé mentale, à la violence au sein des familles et aux modes de vie.

Premièrement, le besoin **d'assurer la promotion de la santé psychique et la prévention** est identifié. Divers évènements peuvent avoir un impact sur la santé psychique des membres de la famille, comme l'arrivée d'un enfant, un divorce, le départ d'un enfant du foyer familial. Les personnes principalement concernées par ces périodes charnières sont les jeunes parents, les enfants (de manière générale et plus spécifiquement lors d'évènements marquants) et les parents restés seuls suite au départ des enfants de la maison. Ces évènements peuvent affecter la qualité des liens familiaux et détériorer la santé psychique des membres de la famille. Ces éléments requièrent des compétences de détection et de prise en charge adéquates de ces situations.

Par rapport aux offres existantes pour répondre à ce besoin, en ce qui concerne les jeunes parents, les services de puériculture, le soutien par les sage-femmes et les prestations de l'association JeunesParents sont relevés.

Pour la promotion de la santé psychique et la prévention pour les enfants en général, il existe l'équipe pluridisciplinaire Psymobil qui intervient à domicile ou dans les foyers socio-éducatifs ainsi que les prestations de Santépsy.ch. Des prestations intercantonales comme ciao.ch apportent également un soutien important. Pour le

soutien aux enfants lors d'évènements marquants, l'association Point rencontre met en place des visites accompagnées lors des séparations parentales et la Fondation As'trame est présente pour les enfants lorsque survient un décès, une séparation ou une maladie.

De manière plus générale, les prestations du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), de l'Office familial (ex. conseil pour les couples), de l'association pour l'Education familiale, de l'association REPER, du Service de l'enfance et de la jeunesse, et des prestations nationales (ex. Pro Juventute) ou d'autres cantons (ex. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) sont considérées comme intéressantes pour répondre à ce besoin.

Au niveau des bases politiques liées à la promotion de la santé psychique et à la prévention, le Programme cantonal Alimentation, activité physique, santé mentale, le concept et le plan de mesures Senior+ (pour tout ce qui concerne les proches aidant-e-s des personnes âgées), le concept de « Santé à l'école » et la Stratégie cantonale de santé sexuelle représentent des soutiens pertinents.

En dépit de ces diverses offres, l'adéquation entre les besoins et les offres pour la santé psychique est jugée faible en raison de la disponibilité, de l'accessibilité et de la qualité des offres. Les prestations dans le domaine de la pédopsychiatrie et du soutien aux personnes requérantes d'asile sont décrites comme insuffisantes. Pour ce qui concerne la prévention, il manque des propositions pour combattre les tabous autour de la santé mentale et les soins psychiatriques. Les ressources permettant de traiter des cas complexes sont également décrites comme insuffisantes.

Deuxièmement, **l'accès aux soins pour les familles** est également identifié en tant que besoin. Il s'agit pour les familles de pouvoir accéder aussi bien aux soins ambulatoires qu'hospitaliers. La pénurie de personnel dans le réseau de soins entraîne une surcharge des offres de soins. Les personnes vivant en région rurale ou dans la partie alémanique éprouvent davantage de difficulté à accéder aux différentes prestations de santé.

Diverses organisations proposent des offres en matière de santé. Il s'agit notamment de Fri-santé, de la médecine scolaire, de l'Office Familial et des services de puériculture.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres pour le domaine de l'accès aux soins pour les familles, elle est jugée moyenne à faible, en raison de sa qualité et d'un manque de durabilité. Malgré l'existence de nombreuses offres, il semble qu'elles sont peu coordonnées et qu'il existe des doublons. Les professionnel-le-s manquent de compétences pour et de temps pour assurer le suivi et l'accompagnement de familles qui présentent des difficultés d'ordre psychosocial. La rémunération des professionnel-le-s, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un contrat de prestations est jugée insuffisante, bien qu'il existe des personnes effectuant ce travail de leur propre initiative, sans contrat de prestations et donc sans indemnisation.

Troisièmement, **la promotion de la santé sexuelle et la prévention** représente également un besoin pour toutes les générations des familles. Des tabous persistent autour de la question de la santé sexuelle à cause de différences culturelles ou par manque de connaissances et de sensibilisation.

Les offres à disposition dans le canton permettant la promotion de la santé sexuelle et la prévention sont portées par plusieurs organismes dont le centre Empreinte, actif dans la prévention du VIH et des infections sexuellement transmissibles (IST), le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS) et l'association REPER.

Pour le domaine de la santé sexuelle et de la prévention, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible, en raison d'un manque de disponibilité. Durant la période d'école obligatoire, il existe davantage de prestations qui permettent de combler ces lacunes. L'éducation sexuelle relève des compétences des communes et des cercles scolaires, ce qui entraîne une disparité entre les écoles et les parties francophone et germanophone du canton. De plus, les offres font défaut au niveau post-obligatoire. Par ailleurs, les offres ne couvrent pas suffisamment les nouveaux thèmes liés à la santé sexuelle comme les questions d'orientation ou d'identité de genres, ou encore la santé sexuelle des personnes vivant en institution.

Enfin, il existe un besoin d'assurer la prise en charge des enfants avec des besoins spécifiques lorsqu'ils atteignent l'âge adulte et que leurs parents vieillissants ne peuvent plus s'en occuper. Des solutions de continuité devraient être offertes aux enfants ayant des besoins particuliers.

Par rapport aux offres existantes, elles consistent dans les prestations du réseau institutionnel fribourgeois pour les personnes en situation de handicap en matière d'hébergement, de travail, d'occupation et de l'accompagnement à domicile ou sur le lieu de travail.

L'adéquation entre les besoins des familles ayant des enfants avec des besoins particuliers et les offres y répondant est jugée faible, en raison de leur nombre insuffisant.

3.7 Générations

Cette dimension couvre la question des relations entre les générations, au-delà du lien entre parent et enfant, et s'intéresse à la deuxième, troisième voire quatrième génération.

Premièrement, **la création d'opportunités pour échanger entre les générations** est identifiée comme un besoin pour les familles. Ce manque engendre des difficultés, non seulement de compréhension mutuelle, mais empêche également les familles de remplir leurs fonctions de solidarité ou de transmission du patrimoine.

Au niveau des offres existantes, il y a la Loi sur les seniors (LSen), le concept et le plan de mesures Senior+ et notamment le soutien financier cantonal aux projets intergénérationnels. Pro Senectute, la Croix-Rouge fribourgeoise, l'association REPER, le projet Couleur Jardin du Foyer de la Rose des Vents ou encore les quartiers intergénérationnels proposent diverses prestations favorisant les échanges entre les générations.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la création d'échanges intergénérationnels est décrite comme moyenne à bonne, malgré des problématiques d'accessibilité et de durabilité. L'une des difficultés principales est de parvenir à atteindre les personnes âgées. De plus, les projets sont souvent ponctuels et leur continuité n'est pas garantie. Au niveau de l'urbanisme, un manque de quartiers intergénérationnels est identifié.

Deuxièmement, il existe pour les familles un besoin de **se préparer ensemble au vieillissement** et particulièrement d'anticiper certains tournants comme le passage à la retraite, la perte d'autonomie, l'entrée en EMS, la fin de vie, les directives anticipées, le décès du ou de la conjoint-e et/ou d'un parent. La présence de certains tabous dans les familles empêche la transmission des informations à ce sujet.

En termes d'offres identifiées pour la préparation au vieillissement des familles, il existe la LSen et le plan de mesures Senior+. De plus, Pro Senectute, VALM, Alzheimer Fribourg, Voltigo, Proches Aidants Fribourg, Gérontopôle Fribourg, WABE ainsi que l'association Doulas de Fin de Vie offrent également diverses prestations liées au vieillissement.

L'adéquation entre les besoins et les offres pour la préparation des familles au vieillissement est jugée moyenne à bonne, car certains problèmes d'accessibilité persistent. Malgré le nombre important d'offres existantes, il s'agit souvent de prestations privées qui éprouvent des difficultés à atteindre le public cible. Un manque de coordination et de visibilité des offres est également déploré. Plus spécifiquement au sujet de l'entrée en EMS, il existe un manque d'informations et de communications aux familles.

3.8 Gouvernance

Cette dimension est particulière, car elle comprend les diverses mesures nécessaires au fonctionnement d'une politique familiale, tant du point de vue de sa coordination que du suivi des mesures mises en place et de l'anticipation des enjeux futurs.

Premièrement, il existe un besoin **d'actualisation régulière des connaissances sur les familles** afin que la politique familiale fribourgeoise puisse répondre aux besoins des familles, tout en tenant compte de leur diversité et des différences régionales.

Les données statistiques servant à l'élaboration du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du canton de Fribourg ainsi que l'étude de besoins réalisée par Interface permettent de répondre à ce besoin. Toutefois, malgré les efforts réalisés dans ce domaine, l'adéquation est jugée faible pour des raisons de temporalité. Les rapports et statistiques sur les familles sont réalisés à des échéances trop éloignées. De plus, il manque un système pour renseigner régulièrement sur les besoins et les réalités des familles.

Deuxièmement, un besoin de **clarifier les objectifs et les responsabilités pour la politique familiale et le suivi de sa mise en œuvre** est identifié. Des objectifs clairs et une répartition des responsabilités entre les différent-e-s acteur-trice-s participant non seulement à la réalisation, mais aussi au suivi de la politique familiale semble nécessaires. Un travail par régions permet de tenir compte des différents besoins et contextes, tout en associant les communes dans leur rôle de relais. Le principal risque est de créer un morcellement de la politique familial et des disparités cantonales.

Les organismes suivants sont identifiés comme des intervenants pouvant soutenir la coordination de la politique familiale : la Commission pour l'égalité entre hommes et femmes et la famille, la Commission cantonale contre la violence au sein du couple ainsi que la plateforme Petite enfance qui développe actuellement la « Stratégie cantonale pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, concept et plan de mesures ».

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, elle est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de suivi au niveau de la mise en œuvre de la politique familiale et d'une vision cantonale insuffisamment claire.

Troisièmement, un besoin de **connaître et de faire reconnaître les offres existantes** à l'intention des familles et des professionnel-le-s est relevé. L'atteinte des groupes cibles en fonction des offres à disposition représente un défi constant. Malgré les nombreuses offres existantes pour les familles, il manque un organe de centralisation permettant d'augmenter la visibilité des prestations. L'application de leurs droits par les familles peut être compromis en raison d'une méconnaissance et de procédures compliquées, pouvant entrainer leur précarisation.

Parmi les offres identifiées pour combler le besoin de visibilité des offres pour les familles, il existe Fribourg pour tous, le soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site supermamans.ch, la cartographie des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociaux qui accompagnent les familles et l'association Point Rencontre Fribourg.

Ainsi, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, la question principale étant celle du relais de l'information permettant de faire connaître les prestations existantes. Les assistant-e-s sociaux ainsi que les différentes associations et les communes peuvent prendre le rôle de relais à ce niveau. Un manque de formation des assistant-e-s sociaux qui ne connaissent pas l'ensemble des offres représente un frein dans ce domaine. Les pages du site internet du canton, répertoriant certaines offres, ne sont pas systématiquement mises à jour ou sont classées de manière trop sectorielle, ce qui empêche de bénéficier d'une vision d'ensemble.

Quatrièmement, il existe un besoin de **coordination entre les acteurs et actrices, au niveau des services cantonaux et des intervenant-e-s de la politique familiale**, qui travaillent en silo et ne connaissent pas les actions entreprises par les autres secteurs. Ce déficit entraîne un manque de communication et d'échange qui entrave la cohérence et l'efficience des actions menées.

En matière d'offres permettant de répondre au manque de coordination entre les acteurs et actrices, il existe les prestations de diverses organisations : la Plateforme Petite enfance, des World Café organisés par la Ville de Bulle ou l'association pour l'Education familiale, Frisbee, Fribourg pour tous et l'association Trait d'union.

Par rapport à l'adéquation entre les besoins et les offres, celle-ci est jugée moyenne à faible, principalement à cause d'un manque de durabilité des prestations. Des événements ont lieu pour permettre de coordonner les actions, mais pas de manière systématique, réduisant leur impact. Les collaborations interpersonnelles sont importantes et efficaces mais elles ne garantissent pas la collaboration interinstitutionnelle sur le long terme.

Enfin, un besoin **d'assurer l'action des associations œuvrant en faveur des familles** est noté. La difficulté principale réside dans un financement morcelé, de courte durée et provenant de multiples sources, ce qui ne leur permet pas de développer des prestations durables. Les associations comptent largement sur l'engagement bénévole, mais celui-ci rencontre également des limites par rapport au nombre de personnes disponibles, à la durabilité de l'engagement, à la qualité des prestations et à leur responsabilité.

De nombreuses offres existent et permettent de soutenir le financement public des associations : Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, Service de l'action sociale, Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, Service de l'enfance et de la jeunesse, Promotion Santé Suisse. Concernant l'engagement bénévole, il existe les offres du Réseau Bénévolat Fribourg Freiburg.

L'adéquation entre les besoins et les offres au sujet de la permanence des actions des associations est évaluée comme faible, en raison des lacunes en termes de durabilité et de qualité. Non seulement le financement ponctuel de certaines actions ne permet pas de pérenniser les prestations, mais la multiplicité des sources de financement contraint les associations à répéter les mêmes tâches (les demandes de financements, les rapports intermédiaires et les rapports finaux). Ce temps investi dans des tâches administratives ne l'est pas auprès des familles. Plus spécifiquement, le fait que certaines subventions soient accordées uniquement à des nouveaux projets crée une multiplication des offres, alors même que celles existantes sont déjà efficaces. Ce mécanisme entraîne des doublons et ne permet pas d'assurer la continuité des prestations. Finalement, les subventions liées à des tâches précises entrave la flexibilité et l'autonomie des associations dans la prise en charge des familles, propres au travail social.

3.9 Mesures de soutien aux femmes en difficulté

Le présent sous-chapitre permet d'apporter un complément aux informations déjà fournies par le Conseil d'Etat sur la question des mesures en faveur des femmes en difficulté et leur famille[23] et ceci particulièrement en ce qui concerne les thèmes de la prévention, de la santé ainsi que de l'intégration.

Dans le domaine de l'intégration, la sécurité matérielle représente un besoin identifié pour les femmes et leur famille. Tout d'abord, la **reconnaissance du diplôme pour des personnes issues de la migration** est un facteur pouvant compromettre leur intégration sur le marché du travail, alors même que la possibilité d'exercer une activité professionnelle est l'un des principaux motifs d'arrivée en Suisse[24]. De manière générale, en Suisse, la reconnaissance des diplômes étrangers ou des expériences professionnelles par une autorité compétente est nécessaire pour de nombreuses professions[25]. Deux éléments sont à considérer dans le processus de reconnaissance des diplômes : la nationalité du ou de la requérant-e et la durée de l'activité professionnelle envisagée. La formation et *a posteriori* la détention d'un diplôme représentent une ressource individuelle permettant à une femme de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle[26]. Plus particulièrement, les femmes au bénéfice d'une formation tertiaire, et par analogie, les femmes qui disposent d'une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles, sont mieux ancrées sur le marché du travail que les femmes ayant un niveau d'études plus bas. En effet, celles-ci ont des enfants à un âge plus avancé, accèdent à des postes généralement mieux rétribués et disposent de plus amples marges de manœuvre dans la négociation de leur congé. À ces difficultés s'ajoute plus largement celle de la barrière de la langue qui peut également compromettre l'accès au marché du travail des personnes migrantes[27].

Ensuite, le **manque de reconnaissance et de valorisation du travail du *care***, défini comme des soins et des travaux ménagers accomplis pour des enfants et des adultes, entraîne des conséquences pour les femmes qui se dédient généralement à ces tâches. Un arrêt ou une diminution du temps de travail réduit les chances d'intégration sur le marché du travail et entrave le développement d'une carrière professionnelle. Généralement, lors de la naissance du premier enfant, les parents déterminent la manière dont ils répartissent le temps passé au travail et avec les enfants. Dans certains cas, les couples suivent une logique économique : la personne qui gagne le moins réduit son activité

[23] Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021-GC-25 du 23 novembre 2021, En ligne, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8#, consulté le 23 mai 2023.

[24] Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

[25] Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), *Reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères*, En ligne, https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/bildung/reconnaissance-de-diplomes-etrangers.html, consulté le 13 juin 2023.

[26] Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, En ligne, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, consulté le 13 juin 2023.

[27] Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, En ligne, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccrotm-WP23-Gerber-Wanner.pdf, consulté le 13 juin 2023.

lucrative[28]. Les normes et les valeurs culturelles s'ajoutent à cet élément, faisant que le plus souvent ce sont les femmes qui s'éloignent du marché de l'emploi. Au moment de la séparation du couple parental, la situation économique de la famille se détériore puisqu'il faut financer deux ménages. Les mères s'occupent principalement des enfants ce qui contribue à leur précarité financière. Au niveau suisse, environ un quart des enfants de moins de 25 ans ont des parents séparés, ce qui affecte également leurs conditions de vie.

De plus, un **manque de soutien des réseaux familiaux**, lesquels se trouvent souvent à l'étranger peut représenter un obstacle supplémentaire à l'intégration sur le marché du travail et à la fécondité des familles[29]. La famille élargie permet aux parents et principalement aux mères d'être actifs sur le marché du travail et de réduire les frais de garde. Selon le Baromètre des familles, plus d'un tiers (37%) des familles interrogées n'ont pas recours à une garde d'enfants externe[30]. Les familles sont d'avis qu'une baisse des tarifs, une utilisation plus flexible des structures d'accueil extrafamilial et une augmentation du nombre de places permettrait d'améliorer la garde des enfants, surtout lorsque ceux-ci sont en bas âge. Cet élément met en lumière l'importance de développer des possibilités au niveau institutionnel permettant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Ensuite, concernant la santé psychique, le travail du *care*, invisible et peu reconnu, peut entraîner des effets sur la santé comme le stress, l'inquiétude et l'épuisement. Pour les personnes effectuant un travail de *care*, plusieurs prestations proposent un soutien comme les bons de respiration Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise, la hotline *Proch·écoute* ou le service de relève de Pro Infirmis. Toutefois, la coordination entre les offres de soutien formelles (organisations publiques et privées) et informelles (entourage) fait défaut.

Au niveau des prestations qui permettent de pallier au besoin de reconnaissance du travail du *care*, le cadre légal fribourgeois accorde une aide financière aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière à une personne impotente, lui permettant de séjourner à domicile (Loi sur l'indemnité forfaitaire, LIF). Les communes peuvent également octroyer une indemnité forfaitaire limitée à 25 francs par jour, selon les critères spécifiques de chaque région.

Malgré ces soutiens financiers, leur adéquation avec le besoin de valorisation du travail du *care* est considérée comme faible. Le nombre restreint d'offres en est une cause. Par ailleurs, le montant de l'indemnité est jugé trop bas. De manière générale, le travail du *care* souffre d'un manque de visibilité au niveau politique. Ce point est valable pour l'ensemble des femmes, mais représente une difficulté accrue pour les femmes déjà fragilisées durant leur parcours de vie.

Dans le domaine de la prévention, **l'accès aux activités extrascolaires** est relevé en tant que besoin lié à la question de l'éducation, de la formation et de la culture. Ces activités sont importantes pour l'épanouissement des enfants et participent à son développement personnel grâce à l'échange avec d'autres personnes. Les familles vivant en zone rurale ou étant en situation de précarité rencontrent des difficultés à accéder aux offres, en raison de leur nombre restreint, bien que de nombreuses associations mettent à disposition des activités pour les enfants et les jeunes sur le territoire fribourgeois. Le manque d'offres cantonal est également soulevé.

De plus, la **transition au moment de la fin de l'école obligatoire** s'avère plus compliquée pour les jeunes issu-e-s de la migration, en raison d'une méconnaissance du dispositif. Or une formation post obligatoire contribue fortement à l'intégration et représente également un droit. Sur le canton de Fribourg, la Commission des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle (CJD) coordonne différentes mesures de soutien à l'insertion professionnelle des jeunes. Malgré l'existence de nombreuses offres, leur adéquation avec les besoins des jeunes issu-e-s de la migration est

[28] Les informations contenues dans ce paragraphe sont issues de : Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Situation économique des familles : un cap fixé dès la naissance*, En ligne, https://sozialesicherheit.ch/fr/situation-economique-des-familles-un-cap-fixe-des-la-naissance/, consulté le 06 juin 2023.

[29] Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zurich/Genève, Seismo, 2023.

[30] Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Baromètre suisse des familles 2023. Ce qui préoccupent les familles en Suisse*, En ligne, pax.ch/fr/ueber-pax/berichte/fr/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-barometre-suisse-des-familles.pdf, consulté le 6 juin 2023.

jugée moyenne. Afin de pallier un manque de visibilité et d'accessibilité des offres, un travail d'information et de formation des professionnel-le-s en contact avec les jeunes et leurs familles est à poursuivre.

Un autre aspect de la prévention à destination des femmes et de leur famille concerne **la gouvernance de la politique familiale**. Des familles renoncent à faire valoir leurs droits par manque de connaissance et à cause de la complexité des procédures administratives. Les publics suivants nécessitent une attention particulière : les familles dans les régions alémaniques et/ou rurales, les familles nouvelles dans une région qui ne sont pas affiliées à un réseau, les familles non traditionnelles, les familles allophones et/ou issues de la migration et les familles sans statut de résidence sécurisé. Cet aspect risque d'accroitre le risque de précarisation de ces personnes. Au guichet d'information et d'orientation de Fribourg pour tous, ce sont environ 15% des entretiens (majoritairement des femmes) qui concernent les politiques familiales, à savoir l'éducation, la maternité, les contributions d'entretien, les solutions de garde, la séparation et les violences domestiques, entre autres.

Au niveau politique, le Programme cantonal d'intégration (PIC) et la stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse permettent de poser le cadre réglementaire. Ces éléments s'ajoutent aux offres de Fribourg pour tous, au soutien du canton à la plateforme d'information et de conseil sur internet ciao.ch, le site internet supermamans.ch, la cartographique des structures d'accueil de jour du canton de Fribourg mis à disposition par le SEJ, les assistant-e-s sociales-aux qui accompagnent les familles et le Point Rencontre Fribourg.

Malgré l'existence de ces diverses possibilités, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée faible à moyenne, en raison d'un manque de relais pour faire connaître l'offre. Des améliorations pourraient être amenées en termes de formation et d'information des professionnel-le-s en contact avec les familles et au niveau de l'information figurant sur le site Internet du canton.

Enfin, dans le domaine de la santé, deux besoins particuliers sont mis en avant. Tout d'abord, pour les femmes, **l'interprétariat communautaire** n'est pas garanti lors du suivi de grossesse effectué par les sage-femmes. Or la barrière linguistique peut représenter un obstacle considérable en termes de prise en charge d'un point de vue non seulement clinique mais aussi éthique[31]. La langue véhicule une certaine représentation culturelle de la maladie, de la santé, de la guérison. Certaines offres permettent de soutenir l'accès au système de soins des femmes allophones telles que les cours de langue fide portant sur la grossesse, la naissance et la petite enfance.

Plus largement, cet aspect peut être étendu à l'ensemble des familles allophones ou touchées par la pauvreté. En effet, la difficulté d'accès aux soins de santé mentale pour les personnes requérantes d'asile est relevée. Les bons pour l'interprétariat du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, les cours de langues ou les rencontres femmes-enfants organisées par l'association espacefemmes-frauenraum ainsi que les prestations de l'association PanAae et de Fri-santé sont des offres clés qui permettent de répondre en partie à ce besoin. Or l'interprétariat communautaire n'est pas déployé de manière systématique, ce qui représente un obstacle en termes d'accessibilité au réseau de santé et de médiation culturelle. Un manque de temps et de connaissances des professionnel-le-s fait qu'ils et elles éprouvent des difficultés à prendre en charge des situations complexes rencontrées par les familles.

Finalement, le besoin de prévenir **la violence au sein de la famille** est identifié. Celui-ci est particulièrement présent lorsque les enfants quittent le foyer familial et au sein des couples âgés. La violence peut prendre diverses formes : physique, psychique et/ou sexuelle. Les femmes sont nettement plus souvent victimes que les hommes. Selon le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la proportion de victimes femmes est de 70.1%[32]. De plus, les femmes sont victimes d'homicide ou de tentative d'homicide près de quatre fois plus souvent que les hommes et la proportion de femmes décédées est sept fois plus élevée. En termes d'âge, les groupes âgés entre 18 à

[31] Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Commission nationale d'éthique dans le domaine de la médecine humaine (CNE), *Migrants allophones et système de soins. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, En ligne, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, consulté le 6 juin 2023.

[32] Les informations de ce paragraphe sont tirées de : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, *Chiffres de la violence domestique en Suisse*, En ligne, https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/violence-domestique/statistique.html, consulté le 6 juin 2023.

34 ans (35%) et de 35 à 59 ans (43%) sont les plus touchés. Les enfants sont également victimes de la violence domestique. Chaque année, environ 2 à 3.3% des enfants vivant en Suisse sont adressés à une organisation spécialisée pour motif de mise en danger du bien-être de l'enfant.

Parmi les offres existantes, il y a les prestations du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) de l'association Solidarité Femmes, des Centres de consultation LAVI, de l'Office familial ainsi que de l'association EX-pression, des Ateliers-contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents, le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés. D'autres organisations peuvent également intervenir en cas de violence au sein de la famille : les sage-femmes, les services sociaux régionaux, le milieu de la santé, les écoles et lieux d'accueil extrafamilial.

Pour le besoin de prévention de la violence au sein de la famille, l'adéquation entre les besoins et les offres est jugée moyenne, notamment en raison de l'accessibilité et de la qualité de la prise en charge. Au niveau de la détection, des intervenant-e-s expliquent ne pas savoir où s'adresser en cas de suspicion de problème. La violence psychologique étant difficile à prouver, cet élément représente un frein supplémentaire. La prise en charge est également décrite comme morcelée entre les soins en santé mentale, la justice et la protection des enfants. Le grand nombre d'intervenant-e-s dans ces situations complexifient le suivi.

4. Plan stratégique « Pour une politique des familles » du canton de Fribourg

—

L'étude menée par Interface suivait également un deuxième objectif : au vu des décalages entre les besoins des familles et les offres existantes, quelles seraient les pistes afin d'améliorer l'adéquation ?

Globalement, les offres répertoriées couvrent les grandes thématiques de la politique des familles. Toutefois, l'adéquation est souvent considérée comme moyenne à faible par les personnes interrogées. Les raisons principales ressortant de l'analyse qui expliquent le manque d'adéquation sont les suivantes :

Territorialité : le développement des offres n'est pas homogène sur le canton, tant sur le plan périphérie/villes que des régions linguistiques.

Méconnaissance des offres : même si elles sont très nombreuses, les familles et les professionnel-le-s manquent de connaissances au sujet des offres à disposition. Des difficultés à atteindre les publics cibles pour faire connaître les offres, en utilisant les bons relais, ont été constatées.

Accessibilité : certaines familles peinent à accéder aux soutiens auxquels elles pourraient recourir en raison de la méconnaissance des offres, de problèmes de langue ou encore de barrières administratives.

Multitude des offres des organisations œuvrant en faveur des familles : les offres sont très nombreuses avec la conséquence que les familles et les professionnel-le-s peinent à s'y retrouver. Le financement par projet ou les soutiens ponctuels induisent également un manque de sécurité pour les organisations et d'assurance de la pérennité des prestations.

Travail en silo : les actrices et acteurs de la politique familiale travaillent trop souvent en silo avec peu de coordination entre elles/eux. Les collaborations fonctionnent souvent sur des relations interpersonnelles qui n'assurent pas la durabilité. En outre, cela ne permet pas une prise en charge globale et cohérente des familles. Cela entraine également une perte d'efficience.

Rôles : les rôles et responsabilités entre l'État et les communes ne sont pas toujours clairement définis ou du moins clairement identifiés par les différentes acteurs et actrices.

Inadéquation entre les conditions d'accès aux prestations et les réalités des familles : les bases légales sur lesquelles se fondent les prestations en faveur des familles reflètent trop souvent une vision traditionnelle et un parcours linéaire de ces dernières. Or, les réalités des familles sont multiples et les conditions d'accès aux prestations ne reconnaissent

pas cette diversité. Les droits, dans une certaine mesure, peuvent renforcer les inégalités et les problèmes d'accessibilité selon les formes familiales.

De ces constats, différentes recommandations ont été proposées par Interface à partir desquelles le Conseil d'Etat propose son plan stratégique « **pour une politique des familles** ».

Lorsqu'il est question de politique familiale, deux éléments sont cités de manière récurrente : la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que l'idée de transversalité de la politique familiale. Toutefois cette définition spontanée comporte deux risques principaux. D'une part, celui de limiter la question de la politique familiale à celle de la garde des enfants et d'autre part, de diffuser la responsabilité entre la multitude d'acteurs et d'actrices concernés avec le développement d'une crainte ou en tout cas d'une réticence à aller sur le terrain de l'autre.

En parlant de politique des familles, le Conseil d'Etat souhaite dépasser cette image quelque peu figée de la politique familiale en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale. Pro Familia Suisse définit la famille comme étant « une communauté de vie, fondée sur les relations entre parents et enfants. Elle est une communauté inter-intragénérationnelle durable, solidaire et interactive, dans laquelle les relations entre frères et sœurs et la parenté doivent également être reconnus par la société »[33]. Il existe donc une pluralité de formes de vie familiale et chaque famille doit pouvoir organiser librement le partage des responsabilités à la fois intra et extra familiales. Cela est essentiel non seulement au fonctionnement et développement des familles, mais aussi au fonctionnement et au développement de la société dans son ensemble, les familles étant les moteurs de la cohésion sociale. Investir dans les familles, c'est investir dans la société, les familles remplissant des fonctions économique, affective et de solidarité, de procréation, de gestion et transmission du patrimoine et des valeurs, ainsi que de socialisation.

Le présent rapport est également l'occasion d'établir un nouvel état des lieux des mesures et prestations existantes pour les familles dans le canton de Fribourg. En annexe, un tableau fait état des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Il en ressort que nombreuses mesures ont d'ores et déjà été mises en place en faveur des familles et que les efforts déployés dans le canton afin de développer la politique familiale sont importants. Le manque de mesures ne fait donc pas problème. La question est plutôt de trouver comment mieux répondre aux défis de la diversité des familles et de la multidimensionnalité de leurs besoins. Il s'agit donc de renforcer et de consolider l'existant, cela autour de trois axes stratégiques : le pilotage de la politique des familles, les dimensions non financières de la politique des familles, l'accessibilité des prestations.

Ces axes permettent de donner une orientation à la politique des familles. Comme présenté dans ce rapport, le dispositif est vaste, les offres multiples et les acteurs et actrices nombreux et nombreuses avec des responsabilités à différents niveaux. Une vision commune et globale est indispensable afin de créer des synergies entre les différentes parties en présence, renforcer les collaborations déjà existantes et optimiser les solutions autant organisationnelles que financières. Cette vision ne se concrétisera qu'avec la volonté et l'engagement de toutes et tous. A l'image de l'étude de besoins menée selon une démarche participative, les axes stratégiques présentés ci-après se veulent également orientés vers la participation, clé du succès d'une politique souhaitant tenir compte de la diversité.

4.1 Renforcer le pilotage de la politique des familles

La priorité est de renforcer le pilotage. Aujourd'hui les coordinations sont bien sûr déjà existantes, mais elles restent toutefois éclatées et sectorielles. Il manque un organe pour intégrer les différentes actions et ainsi assurer une ligne et des résultats en conséquence. En disposant d'**une plateforme des familles** ayant le mandat d'agir comme un centre de compétences et réunissant les différents acteurs et actrices impliqués du canton, des communes, du secteur associatif et de la société civile, un pas est franchi pour dépasser la diffusion de la responsabilité. Son but principal sera de définir la stratégie de la politique des familles ainsi que d'assurer la coordination de sa mise en œuvre. Cet organe doit être pensé non comme un outil institutionnel figé mais comme une émanation de la volonté de toutes les

[33] Pro Familia Suisse, *Charte des familles*, En ligne, https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire, consulté le 07 juin 2023.

parties impliquées dans la réflexion et la réalisation de la politique des familles. Cette plateforme se réunira au moins une fois par trimestre, dans le but de poursuivre les missions suivantes :

Définition et coordination

Une définition de la politique des familles, claire et évolutive selon les besoins des familles, est indispensable. Au vu du peu de compétences fédérales en matière de politique familiale, une grande marge de manœuvre est laissée aux cantons et aux communes. Le morcellement provenant du fédéralisme et de la subsidiarité est souvent perçu comme un obstacle au développement des politiques, notamment à cause de la diffusion des responsabilités et de la multitude des acteurs et actrices impliqués. Ce morcellement peut également être vu comme une opportunité pour définir ensemble une politique des familles à laquelle adhèrent les parties concernées, en définissant des axes et des mesures prioritaires, pouvant être adaptés selon les besoins et les préoccupations identifiés comme prioritaires. Des responsabilités claires pour chacun des axes et ses mesures respectives devront également être définies ainsi que la manière de se coordonner autour du but commun fixé. La coordination, selon les axes choisis et les objectifs visés, ne concernera pas toujours les mêmes cercles d'acteurs et d'actrices de l'Etat comme du terrain. Il y a bien sûr les domaines que l'on peut nommer comme classiques tels que le social, la santé, l'enfance et la jeunesse, l'égalité, la migration, les senior-e-s, le handicap, mais aussi des domaines moins évidents au premier abord comme l'aménagement du territoire, le logement, l'emploi, l'économie ou les questions fiscales. La plateforme invitera alors les personnes des domaines concernés à participer ponctuellement à certaines réflexions et actions. L'identification des co-bénéfices pour les différentes entités sera une première étape pour travailler sur des objectifs communs. Des synergies au niveau financier pourront ensuite être imaginées.

Prévention, sensibilisation et information

La politique des familles doit également contenir un volet préventif. L'évolution des réalités familiales doit être suivie afin d'agir préventivement si besoin. La plateforme des familles est donc aussi un lieu de discussions et de rencontres pour s'informer de ce qui se passe et ainsi voir émerger et détecter les thématiques et problématiques concernant les familles. Cela permet d'entretenir un échange d'expériences et de bonnes pratiques ouvert et d'acquérir de nouvelles connaissances afin d'agir le plus rapidement possible.

Ce volet de prévention passe également par une sensibilisation au thème de la famille et à une communication plus efficace sur le sujet. Les familles doivent être mieux informées et disposer d'un meilleur accès aux offres et prestations (chapitre 4.3), mais l'inadéquation entre offres et besoins est parfois due à des lacunes dans la formation de certains groupes de professionnel-le-s en relation avec les familles (le personnel des accueils extrafamiliaux, les écoles, les tribunaux, les services sociaux, le système de santé). La plateforme des familles s'assurera, en collaboration avec les associations professionnelles et des expert-e-s, le développement de journées thématiques et de formations afin de couvrir certaines thématiques telles que la violence, l'égalité, l'équité, la diversité et la non-discrimination.

Monitoring et évaluation

Enfin, la dernière mission de la plateforme des familles sera le suivi de la mise en œuvre de la politique des familles et son évaluation. Pour ce faire, elle organisera, de manière interne ou sous forme de mandats externes, des enquêtes afin de démontrer la réalisation des objectifs, les résultats et les impacts de la mise en œuvre, ceci en termes d'efficacité, d'efficience, d'effectivité, mais aussi pour s'assurer de la pertinence, l'adéquation et de la cohérence des mesures mises en place. Elle s'interrogera également sur le modèle de financement et les ressources. Un financement adapté aux objectifs de la politique des familles doit être assuré. En outre, les organisations œuvrant en faveur des familles doivent bénéficier de subventions durables.

4.2 Mieux tenir compte des dimensions non financières de la politique des familles

Le volet de la sécurité matérielle est central dans la politique familiale. La politique du canton de Fribourg s'est jusqu'ici fortement concentrée sur la sécurité matérielle et a pu obtenir de nombreuses améliorations, mais d'autres dimensions doivent également être prises en compte afin de s'assurer de la protection et du bien-être des familles. Aujourd'hui, au niveau fédéral comme dans d'autres cantons, une transformation de la politique familiale est en cours qui accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, du soutien apporté aux familles sous la forme d'informations, de conseils et d'accompagnement, de la mise en évidence du besoin de formation et de

promotion de l'égalité des chances pour les enfants ainsi qu'à la création d'un environnement favorable au développement des capacités d'agir de chacun. Les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), dont le projet de loi et le message seront prochainement traités par le Grand Conseil, sont un exemple de l'importance de l'aide matérielle mais aussi de l'accompagnement social qui doit être offert aux familles avec l'introduction des **guichets familles**.

Les guichets familles sont un premier pas vers une politique des familles tenant mieux compte des dimensions non financières des prestations et mesures à développer. **L'accompagnement social qui y est offert se décline à différents niveaux afin d'informer, d'orienter et de suivre les familles selon leur situation et leurs capacités**. Il permet, de manière large, d'accéder aux informations relatives aux offres de prestations, de soutiens et de conseils destinées aux familles. Ces informations permettent de **renforcer la prévention** et la prise en charge de certaines difficultés parfois aujourd'hui détectées et annoncées tardivement aux professionnels pouvant venir en aide aux familles. Un conseil personnalisé peut également être fourni dans le but de **renforcer les capacités d'intégration des membres de la famille, en tenant compte de la spécificité de leur situation et des perspectives possibles**, principalement au niveau de l'insertion professionnelle. Les guichets familles seront mis en place dans le cadre des PC familles, toutefois les communes pourront librement leur attribuer d'autres tâches en lien avec l'information et le conseil aux familles. Ces guichets se développeront sans doute à l'avenir selon l'évolution de la politique des familles.

Un élément important concernant les dimensions non financières du soutien aux familles est **l'information et l'intervention aux moments charnières** (divorce, perte d'emploi, etc.) pour éviter que les familles tombent dans un engrenage de difficultés. Comme mentionné précédemment dans le portrait statistique, le taux de divorcialité est très haut dans le canton de Fribourg. Cela questionne sur les risques de précarisation, la séparation appauvrissant les deux parents, mais aussi sur les possibilités d'écoute, de soutien et de conseils. Le dépliant sur les étapes en cas de séparation ou de divorce des couples mariés est déjà une aide, mais les offres de type médiation familiale en tenant compte des conditions de ressources devraient encore être développées.

Dans le même ordre d'idées, **l'aide personnelle dans l'aide sociale** devrait être repensée, notamment en renforçant cette offre dispensée par les services sociaux régionaux afin que les services mandatés pour octroyer l'aide sociale à certains groupes de personnes (art. 14 LASoc) puissent se concentrer sur leurs prestations spécialisées (par exemple en ce qui concerne la thématique du désendettement).

Enfin, **des espaces d'échanges et de rencontres entre les familles** devraient être imaginés et leurs activités développées. Sur le modèle des maisons de quartier, ces lieux proposeraient non seulement des activités et des animations, mais seraient également des endroits encourageant l'organisation d'événements variés, comme des cafés familles sur des thématiques spécifiques. Il ne s'agit pas de construire de nouvelles emplacements ou places de jeux, mais d'imaginer des lieux de proximité où toutes les générations pourraient se rencontrer et échanger. Les familles sont des lieux de solidarité inter et intragénérationnelle à valoriser. **L'approche communautaire** sur laquelle s'appuie la démarche « **communes sympas** » est à mettre en évidence, car elle favorise la qualité de vie, le vivre ensemble et la participation au niveau local.

Des **espaces d'échanges d'informations virtuels** sont aussi à développer, à l'image de ce qui est proposé par le centre d'information pour les familles lafamily.ch, qui a déjà mis en ligne des sites spécifiques aux cantons de Berne, Zürich, Vaud, Genève, Neuchâtel et Valais.

4.3 Améliorer l'accessibilité des prestations pour les familles

Un dernier axe vient compléter la stratégique de la politique des familles émanant du constat que si les offres sont nombreuses, l'adéquation entre les offres et les besoins et souvent jugée moyenne voire faible à cause de lacunes concernant l'accès à ces offres et ceci au bon moment. Des pistes sont à développer concernant l'accessibilité et la temporalité, en travaillant notamment sur les aspects suivants.

Simplifier les formulaires. Les formulaires pour les demandes de prestations sont parfois difficiles à comprendre. Une simplification, notamment dans le langage utilisé ainsi qu'au niveau de la longueur des questionnaires et des documents à annexer, serait la bienvenue. Les formulaires mis à disposition par l'Etablissement cantonal des

assurances sociales (ECAS) pour la réduction des primes d'assurance-maladie ont été mentionnés dans l'étude d'Interface comme un exemple à suivre. A noter également que les formulaires en ligne, qui sont une avancée pour les demandes et le traitement des dossiers, peuvent aussi représenter un obstacle pour les personnes ne disposant pas du matériel informatique ou ne sachant que peu l'utiliser.

Améliorer la synchronicité entre besoin et prestation ainsi que la durée de traitement des demandes. Pour certaines prestations, le délai entre l'identification du besoin et l'obtention de la prestation peut être trop long. Ces décalages mettent les personnes dans des situations difficiles et peuvent les pousser à s'endetter. Une optimisation des procédures de demandes ainsi que des délais de traitement de ces demandes serait nécessaire afin également d'éviter des avances faites par d'autres prestations et les rétroactifs qu'elles impliquent une fois la prestation visée pouvant être perçue.

Réduire les effets de seuil. Dans certaines prestations, notamment l'aide sociale, il existe un effet de seuil à la sortie de la prestation dû aux impôts sur les revenus que les ménages ont à payer lorsqu'ils redeviennent autonomes, ainsi qu'au montant du loyer pris en compte dans l'aide sociale, lequel est souvent plus bas que le prix du marché. Pour réduire les effets de seuil, des éléments incitatifs à la sortie peuvent être mis en place. Par exemple, une personne sortant de l'aide sociale bénéficie d'une réduction supplémentaire des primes à l'assurance-maladie. Ou encore le loyer déterminant pour le calcul de l'aide sociale est adapté pour s'approcher d'un loyer au prix du marché.

Assurer des prestations d'accueil extrafamilial de qualité et en quantité suffisante sur l'ensemble du territoire. Bien que le nombre de places d'accueil ait considérablement augmenté, il ne répond pas encore aux besoins des familles. Vue la centralité de cet enjeu pour la conciliation vie familiale – vie professionnelle, l'accessibilité d'une offre d'accueil extra-familial est indispensable. Cette offre doit être suffisante, flexible, répartie sur l'ensemble du territoire cantonal et tenir compte de la diversité des situations familiales (par exemple des solutions de garde pendant les vacances scolaires, la prise en charge des enfants en situation de handicap, la problématique des mères sans emploi qui ne sont pas prioritaires pour obtenir une place d'accueil, mais qui n'ont donc pas de disponibilité pour leurs recherches d'emploi).

Augmenter la disponibilité des offres sur l'ensemble du territoire cantonal. Il existe un nombre important d'offres, mais l'accès n'est pas garanti car ces dernières ne sont pas toujours disponibles ou connues, ni par les familles ni par les professionnel-le-s. De plus, plusieurs offres se concentrent en Ville de Fribourg. La disparité des offres entre la périphérie et les villes ainsi qu'entre les régions linguistiques est forte.

Développer l'interprétariat qui doit être assuré pour les personnes allophones, sourdes, malentendantes, aveugles ou malvoyantes. Afin de favoriser la communication entre les familles allophones et les équipes éducatives, la ville de Fribourg a, par exemple, établi une convention permettant le recours à l'interprétariat communautaire dans le cadre des prestations du Service dentaire scolaire.

Accompagner les familles jusqu'aux prestations. La question de l'accessibilité est proche de celle du non-recours. Même lorsque les personnes sont informées et orientées vers des prestations auxquelles elles auraient droit, elles ne franchissent pas toujours le pas de la demande. Il manque de liant dans le dispositif complexe et mal connu des prestations sociales. Une permanence sociale *ad hoc* pourrait accompagner les personnes dans les démarches, en leur expliquant dans le détail les tenants et aboutissants de la demande et de l'octroi des prestations. Il ne s'agit donc pas d'une prestation supplémentaire, mais de créer du lien en mettant en relation les personnes avec les prestations dont elles ont besoin. Cela permet de rassurer les personnes craignant les conséquences d'une demande et d'un octroi de prestations sociales et de déstigmatiser le recours aux prestations. La médiation numérique pourrait également être renforcée par ce type de permanence.

5 Conclusion

Ce rapport permet d'établir un état des lieux de la situation des familles fribourgeoises et rend compte de la diversité des situations de vie. Même si les offres sont nombreuses pour répondre aux besoins des familles, des lacunes ont été identifiées au niveau du pilotage et de la coordination, de l'accessibilité, de la méconnaissance des offres ou encore de la répartition de ces dernières dans les différentes régions du canton. La politique des familles proposée par le Conseil d'Etat vise à combler ces lacunes en tenant compte de la diversité des besoins et des formes de vie familiale ainsi qu'en promouvant le lien entre les nombreux acteurs et actrices impliqués pour soutenir les familles. Le défi est à la hauteur de l'importance d'adapter les offres et prestations sociales destinées aux familles qui sont le fondement de la société et le ciment de la vie en collectivité.

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

Annexe

Tableau des mesures instaurées ou renforcées durant les trois dernières législatures ainsi que des mesures en cours de réalisation. Tableau repris de la réponse du Conseil d'Etat du 3 février 2020, mise à jour en été 2023.

Bericht 2023-DSAS-6

26. September 2023

—

Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen

Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zu den Postulaten 2019-GC-41 Mäder-Brülhart Bernadette / Meyer Loetscher Anne - «Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen» und 2021-GC-25 de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine - «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?».

Inhaltsverzeichnis

—

1 Einleitung 3

2 Statistisches Porträt der Freiburger Familien 4

2.1 Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens 4

2.1.1 Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder 4

2.1.2 Eheschliessungen und Scheidungen 8

2.2 Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung 9

2.2.1 Erwerbstätigkeit 9

2.2.2 Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben 11

2.3 Sozialleistungen für Familien 13

2.3.1 Finanzielle Hilfe 13

2.3.2 Sozialhilfe 17

3 Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten 18

3.1 Materielle Sicherheit 19

3.2 Arbeit 20

3.3 Erziehung, Bildung und Kultur 22

3.4 Gleichstellung der Geschlechter 24

3.5 Vielfalt 24

3.6 Gesundheit 25

***3.7* Generationen 26**

3.8 Governance 27

3.9 Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen 29

4 Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg 32

4.1 Stärkung der Steuerung der Politik der Familien 34

4.2 Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien 35

4.3 Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien 36

5 Schlussfolgerung 37

1 Einleitung

In ihrem am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Bernadette Mäder-Brülhart zusammen mit 32 Mitunterzeichnenden den Staatsrat um die Erstellung eines neuen Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik. Dieser neue Bericht, der auf den aktuellen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Familien gründet, gibt dem Kanton Freiburg ein neues Steuerungsinstrument an die Hand.

Familienpolitik ist per Definition eine Querschnittspolitik, welche die gesamte Bevölkerung betrifft, da wir alle im Laufe unseres Lebens Eltern-Kind-Beziehungen leben, die nicht nur das Bindeglied zwischen verschiedene Generation, sondern auch das Fundament unserer Gesellschaft bilden. Ziel der Familienpolitik ist es, die Ressourcen und Kompetenzen der Familien zu festigen und auszubauen. Sie umfasst alle Massnahmen und Mittel zur Unterstützung und Förderung der Familie, sowohl im Hinblick auf die materielle und finanzielle Sicherheit als auch unter Berücksichtigung der Dimensionen Integration, Prävention und Entwicklung der Handlungsfähigkeit in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Mobilität oder auch Wohnen und Freizeit.

Der Staatsrat erkennt die grosse Bedeutung und Relevanz der Bereitstellung von Informationen über die Situation der Familien und die sie betreffenden Herausforderungen in Form einer neuen Ausgabe des Berichts zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, der zuletzt 2004 erstellt worden war, an. Der vorliegende Bericht ermöglicht nicht nur, die aktuellen Massnahmen und Bedürfnisse aufzuzeigen, sondern auch die künftigen Herausforderungen der Familien zu antizipieren und die entsprechenden Hauptschwerpunkte für die Freiburger Familienpolitik vorzuschlagen.

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert, wobei er sich zunächst unter einem quantitativen Gesichtspunkt mit den Familien auseinandersetzt und anhand verschiedener statistischer Indikatoren ein Bild der Familien zeichnet. Dies ermöglicht nicht nur eine Momentaufnahme der Struktur und der Situation der Freiburger Familien, sondern auch die Beobachtung ihrer Entwicklung im Laufe der Zeit.

Im zweiten Teil, dem Hauptteil des Berichts, werden die Ergebnisse einer Studie über die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten und Massnahmen, die vom Evaluationsbüro Interface durchgeführt wurde, vorgestellt. Dieser Teil zeigt die Besonderheit des Berichts: Zusätzlich zu den statistischen «Standardinformationen» konnten dank dieser Studie die im Bereich der Familienpolitik tätigen Vereine und Partner in einem breit angelegten partizipativen Vorgehen mobilisiert werden. Dieses Vorgehen ermöglicht ein besseres Verständnis des Systems, da es die Realität der bestehenden Massnahmen vor Ort und die Standpunkte der jeweiligen Fachpersonen widerspiegelt. Der Bericht entspricht somit der Forderung, von den Erfahrungen und Erlebnissen der Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik auszugehen. Dieses Kapitel beleuchtet zudem die Situation notleidender Frauen und liefert die zusätzlichen Informationen, die der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat 2021-GC-25 von Antoinette de Weck und Martine Fagherazzi «Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?» vom 8. Februar 2021 angekündigt hat[1]. Fragen, die insbesondere notleidende Frauen und ihre Familien betreffen, sind ein wichtiger Aspekt der Familienpolitik. Deshalb hält es der Staatsrat, der bereits in seiner Antwort auf das Postulat (und in anderen, die er in dieser Antwort erwähnt) die Gelegenheit hatte, die wichtigsten aufgeworfenen Fragen zu behandeln, dennoch für angebracht, im Rahmen des vorliegenden Berichts die Präventions-, Gesundheits- und Integrationsmassnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien zu erläutern.

Im letzten Kapitel wird schliesslich der Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg skizziert. Ausgehend von den Empfehlungen, die Interface aus seinen Beobachtungen der Aussagen und Erklärungen aus der Praxis ableitet hat, und im Einklang mit dem Bestreben, der Realität der Akteure und Akteurinnen, welche die

[1] Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023.

Familienpolitik repräsentieren, so gut wie möglich Rechnung zu tragen, verbinden die vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen verschiedene Sichtweisen und versuchen, wiederkehrende Zusammenhänge und Schwerpunkte für eine Politik der Familien, die den Herausforderungen der Vielfalt der Familien und der Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse am besten gerecht werden, aufzuzeigen.

2 Statistisches Porträt der Freiburger Familien

—

Ziel dieses Porträts ist es, Standardindikatoren zur Situation der Familien in Bezug auf die Haushaltsstruktur, die Erwerbstätigkeit und Sozialleistungen für Familien bereitzustellen. Dies liefert nicht nur einen quantitativen Überblick über die Realität der Familien, sondern ermöglicht auch einen Vergleich dieser Indikatoren im Laufe der Zeit, um ihre Entwicklung im Auge zu behalten.

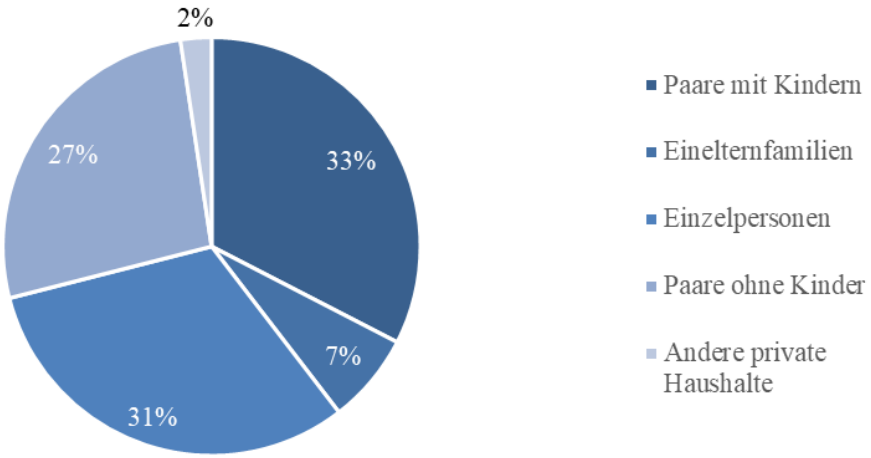
2.1 Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens

2.1.1 Haushaltsarten, Geburten und Anzahl der Kinder

Im Jahr 2021 zählte der Kanton Freiburg in der ständigen Wohnbevölkerung 139’486 Privathaushalte[2]. Davon waren 40 % Familien (definiert als Haushalte, die aus einem oder mehreren Erwachsenen und einem oder mehreren Kindern bestehen), 31 % Alleinlebende und 27 % Paare ohne Kinder. Ein Vergleich über mehrere Jahre zeigt, dass diese Verteilung sehr stabil ist[3].

Der Anteil der Familienhaushalte im Kanton Freiburg (40 %) ist höher als der Schweizer Durchschnitt (29,4 %). Die Anzahl der Einpersonenhaushalte ist im Kanton Freiburg (31 %) etwas geringer als in der Schweizer Gesamtbevölkerung (37 %). Der Anteil der Paarhaushalte ohne Kinder ist gesamtschweizerisch (27,5 %) und im Kanton Freiburg (27 %) ähnlich hoch[4].

Verteilung der Bevölkerung des Kantons Freiburg, nach Haushaltstyp, Durchschnitt 2018-2020, Anteil an der Bevölkerung, in Prozent



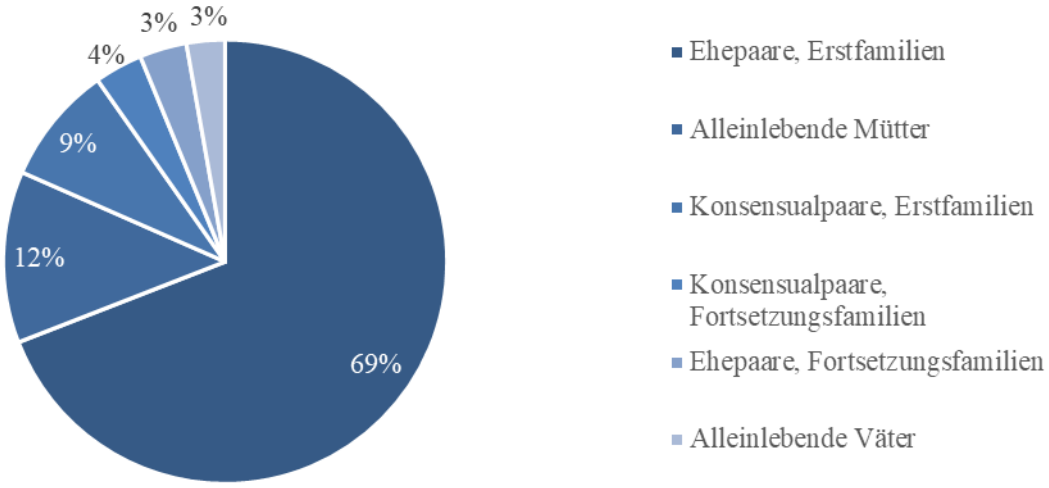
Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

[2] Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg – 2023 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

[3] Durchschnitt der Strukturerhebungen 2011–2013; 2014–2016; 2018–2020.

[4] Bundesamt für Statistik (BFS), *Haushalte*, online, https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/menages.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg (N=46'302), in Prozent



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

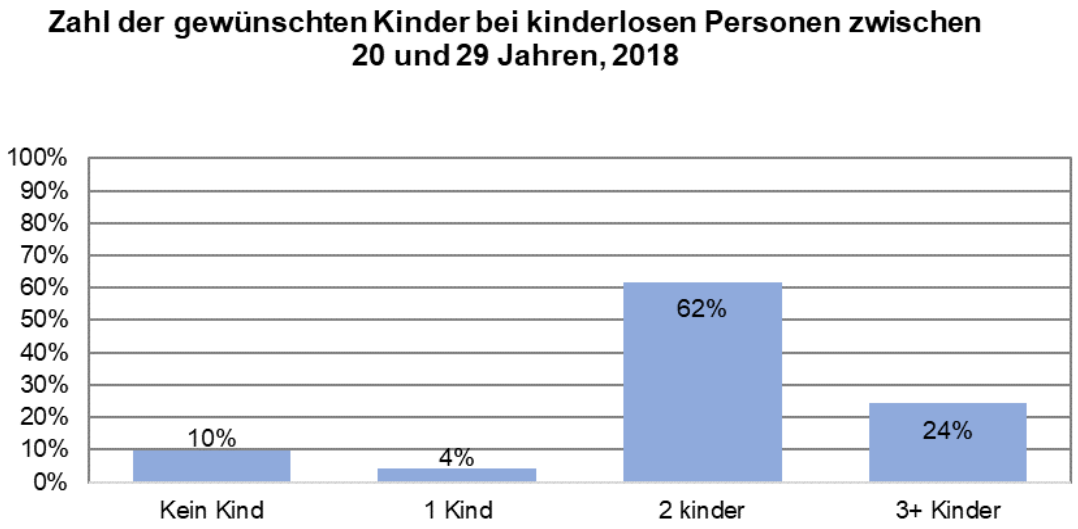
Eine grosse Mehrheit (69 %) der Freiburger Familienhaushalte besteht aus verheirateten Paaren mit einem oder mehreren gemeinsamen Kindern. Bei den anderen Haushalten sind vielfältige Formen des Familienlebens zu beobachten: 12 % alleinlebende Mütter, 9 % Konsensualpaare in Erstfamilien, 4 % Konsensualpaare in Fortsetzungsfamilien, 3 % Ehepaare in Fortsetzungsfamilien sowie 3 % alleinlebende Väter[5]. Bei den Einelternfamilien gibt es 5'787 Mütter und 1'299 Väter, die ihr(e) Kind(er) alleine grossziehen, was einem Verhältnis von rund 80 % bzw. 20 % entspricht.

Vergleicht man die Durchschnittswerte mehrerer Jahre seit 2011, zeigt sich, dass die Zahl der Familienhaushalte, die aus Ehepaaren in Erstfamilien bestehen, tendenziell rückläufig ist (Rückgang von 76 % auf 69 % seit 2011).

Familienhaushalte mit Kind(ern) unter 25 Jahren in Prozent	2011–2013	2014–2016	2018–2020
Ehepaare, Erstfamilien	76,1	73,2	69,1
Alleinlebende Mütter	10,6	10,7	12,5
Konsensualpaare, Erstfamilien	5,0	6,6	8,6
Konsensualpaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,2	3,5
Ehepaare, Fortsetzungsfamilien	3,0	3,4	3,4
Alleinlebende Väter	2,2	2,8	2,8
Gleichgeschlechtliche Paare	...	(0,1)	...

Quelle: Strukturerhebungen – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

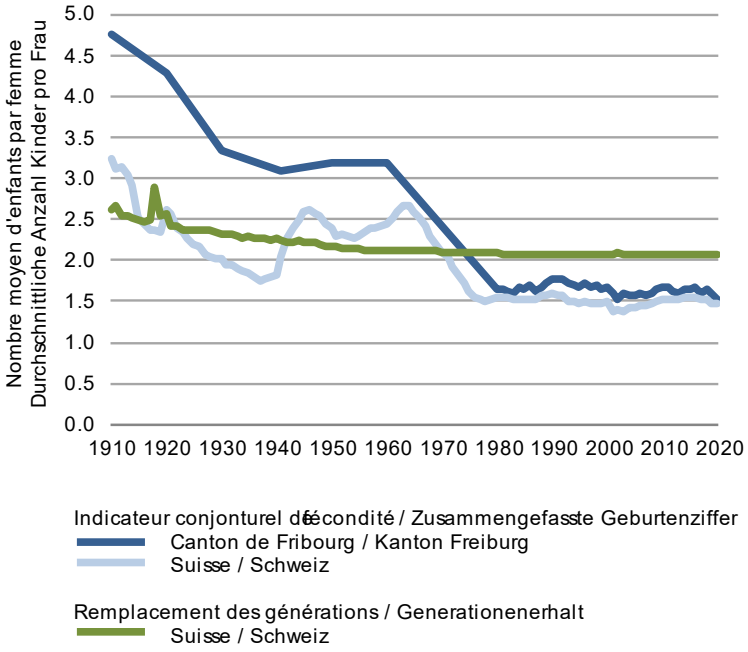
[5] Die Daten zu gleichgeschlechtlichen Paaren können nicht veröffentlicht werden, da zu wenige Daten vorliegen, um den Datenschutz zu gewährleisten.



Quelle: Erhebung zu Familien und Generationen 2018 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die gewünschte Kinderzahl ist stark vom «Zwei-Kinder-Modell» geprägt. Tatsächlich wünscht sich die Mehrheit der kinderlosen Personen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren zwei Kinder. Der Fertilitätsindex zeigt jedoch eine Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Kinderwunsch und der Realität.

Zusammengefasste Geburtenziffer und Ersatz der Elterngeneration, 1910–2020



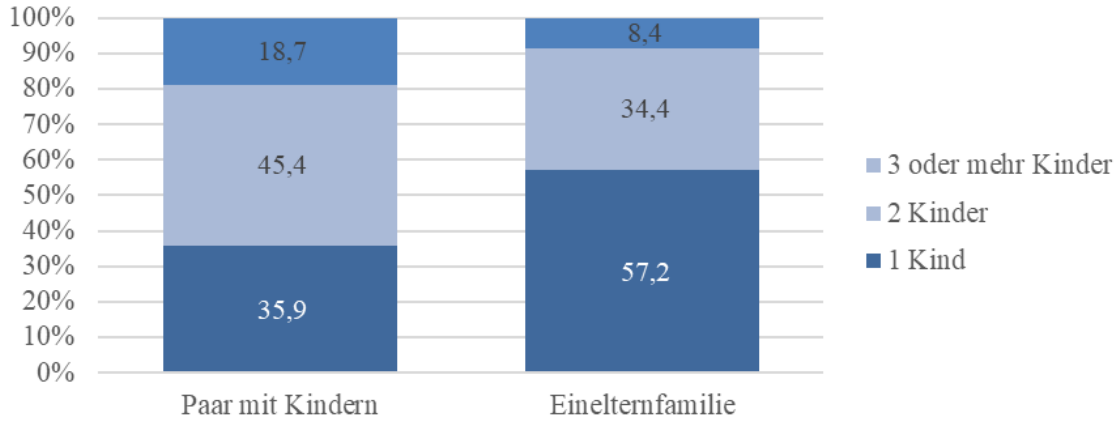
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg ist derselbe Trend wie in der Gesamtschweiz zu beobachten. In etwas mehr als hundert Jahren ist die Zahl der Kinder pro Frau deutlich zurückgegangen. Während die Geburtenrate zu Beginn des Jahrhunderts bei etwas mehr als 4,5 Kindern pro Frau lag, hat sie sich in den letzten 40 Jahren bei 1,5 eingependelt. Der Rückgang der Anzahl Kinder pro Frau fällt mit der Abnahme der Haushaltsgrösse und der Alterung der Bevölkerung zusammen.

Zudem steigt, wie in der ganzen Schweiz, das Durchschnittsalter der Eltern bei der Geburt stetig an. Im Kanton Freiburg liegt das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt bei 31,7 Jahren und das der Väter bei 34,6 Jahren, während der nationale Durchschnitt bei 32,2 Jahren bzw. 35,1 Jahren liegt[6].

Mit einem Jugendquotienten[7] von 35,9 % liegt der Kanton Freiburg über dem Schweizer Durchschnitt (32,5 %). Damit ist der Kanton Freiburg der zweitjüngste Kanton der Schweiz, gleich nach dem Kanton Jura, dessen Jugendquotient bei 36 % liegt[8].

Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren[1], Durchschnitt 2018-2020, Kanton Freiburg, in Prozent, N= 45 644 Haushalte



[1] Ohne nicht zuordenbare Fälle

Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Einelternfamilien mit Kind(ern) unter 25 Jahren haben tendenziell weniger Kinder als Paarfamilien. Die Mehrheit der Einelternfamilien (57,2 %) hat nur ein Kind. Bei Paaren beträgt dieser Anteil nur 35,9 %. Familien mit drei oder mehr Kindern sind stark in der Minderheit (18,7 % bei Paaren mit Kind(ern) und 8,4 % bei Einelternfamilien).

Im Mehrjahresvergleich seit 2011 zeigt sich, dass diese Zahlen seit 2011 stabil geblieben sind. Auf nationaler Ebene sind die gleichen Trends zu beobachten[9].

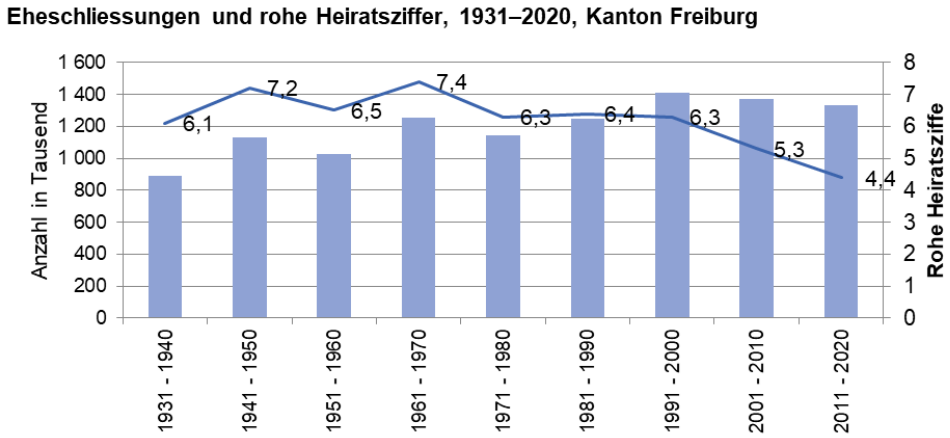
[6] Bundesamt für Statistik (BFS), *Durchschnittsalter von Müttern und Vätern bei Geburt des Kindes nach Kanton, 1981–2021*, online, https://www.bfs.admin.ch/asset/de/23328867, Seite besucht am 22. Mai 2023.

[7] Anzahl Personen im Alter von 0 bis 19 Jahren pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

[8] Bundesamt für Statistik (BFS), *Bevölkerung / Altersmasszahlen / Jugendquotient*, online, www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/15602_85_84_70/24412.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

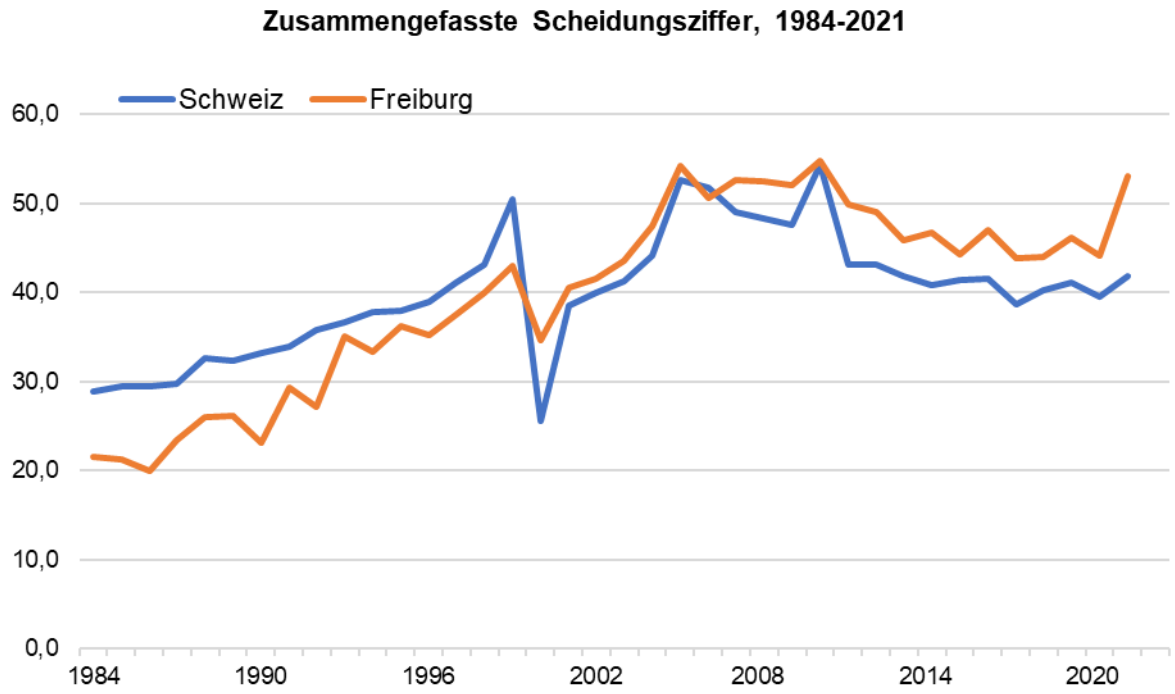
[9] Bundesamt für Statistik (BFS), *Familien in der Schweiz*, online, https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.17004156.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

2.1.2 Eheschliessungen und Scheidungen



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die rohe Heiratsziffer entspricht der Gesamtzahl der im Laufe des Jahres eingetragenen Eheschliessungen pro 1'000 Einwohner/innen[10]. Der Rückgang der Heiratsziffer seit den 1990er-Jahren zeigt einen gewissen Rückgang bei der Zahl der Eheschliessungen. Manche Paare ziehen es heute vor, als Konsensualpaare im Konkubinat zu leben.



Im Jahr 2000 und 2004, Änderungen des Scheidungsrechts. Im Jahr 2011, Änderung der Quelle.
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

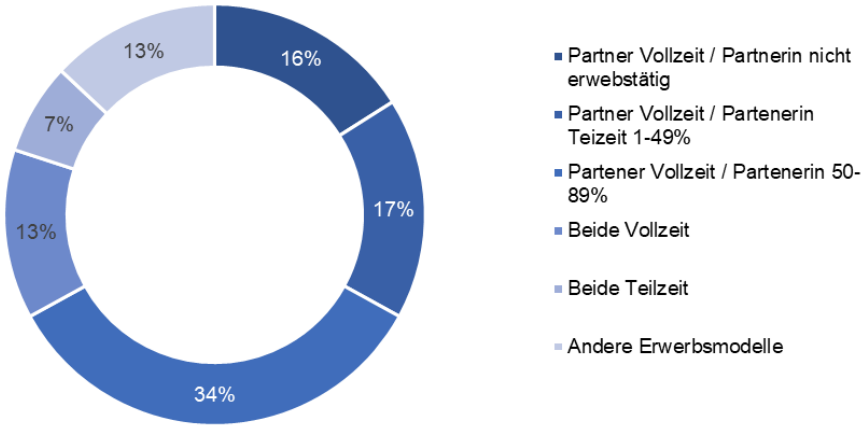
[10] Bis 1980, Wohnbevölkerung; ab 1981, mittlere ständige Wohnbevölkerung.

Seit den 2000er-Jahren liegt die Freiburger Scheidungsrate[11] leicht über den Ergebnissen auf nationaler Ebene. Beide steigen seit den 1980er-Jahren, mit Spitzenwerten von über 50 % in den Jahren 2004–2005 und 2009–2010. Vor zehn Jahren lag die Scheidungsrate relativ stabil bei 45 %. Im Jahr 2021 stieg sie im Kanton Freiburg jedoch stark an und erreichte 53 % (42 % auf nationaler Ebene). Im Durchschnitt sind im Kanton Freiburg 530 minderjährige Kinder pro Jahr von einer Scheidung betroffen.

2.2 Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung

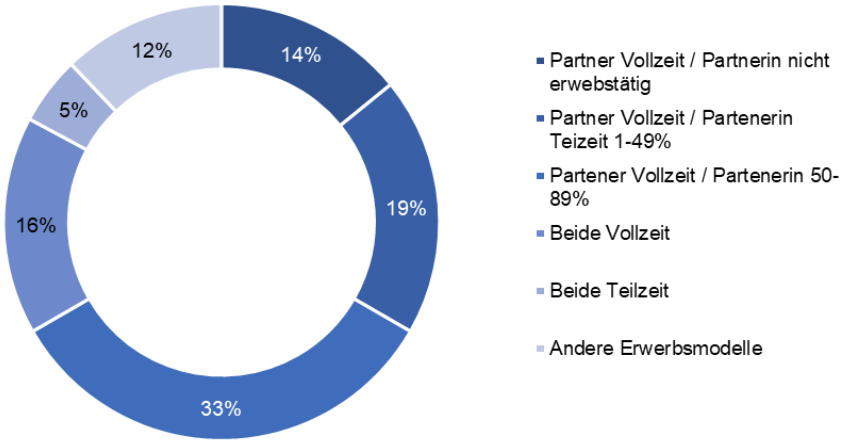
2.2.1 Erwerbstätigkeit

Erwebsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 0-6 Jahre, 2016-2020



Quelle: Strukturerhebung 2016-2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

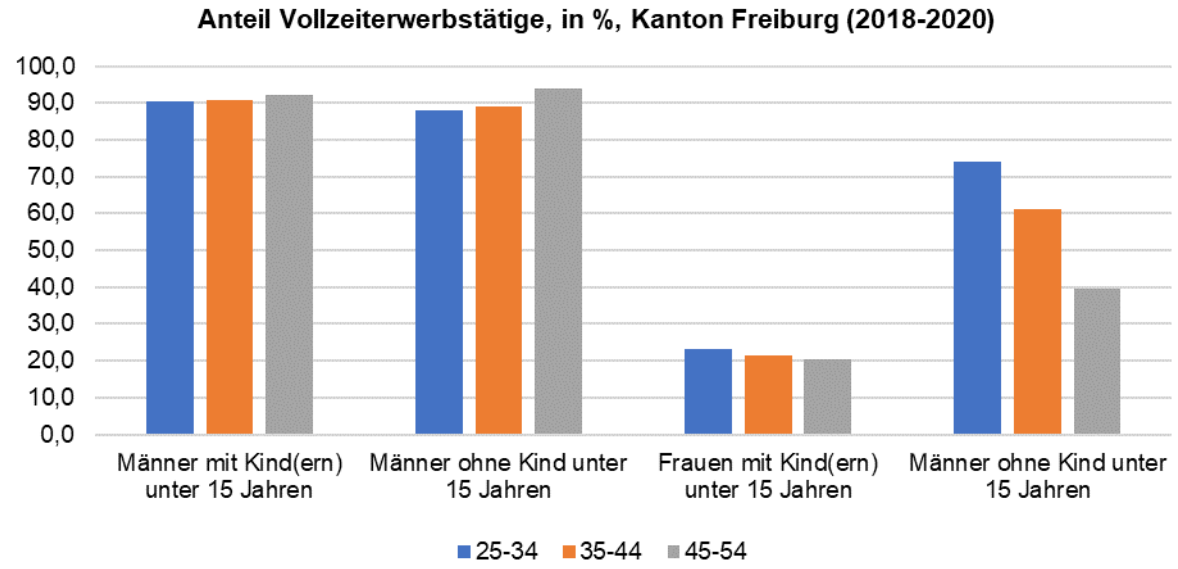
Erwebsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, jüngstes Kind 7-14 Jahre, 2016-2020



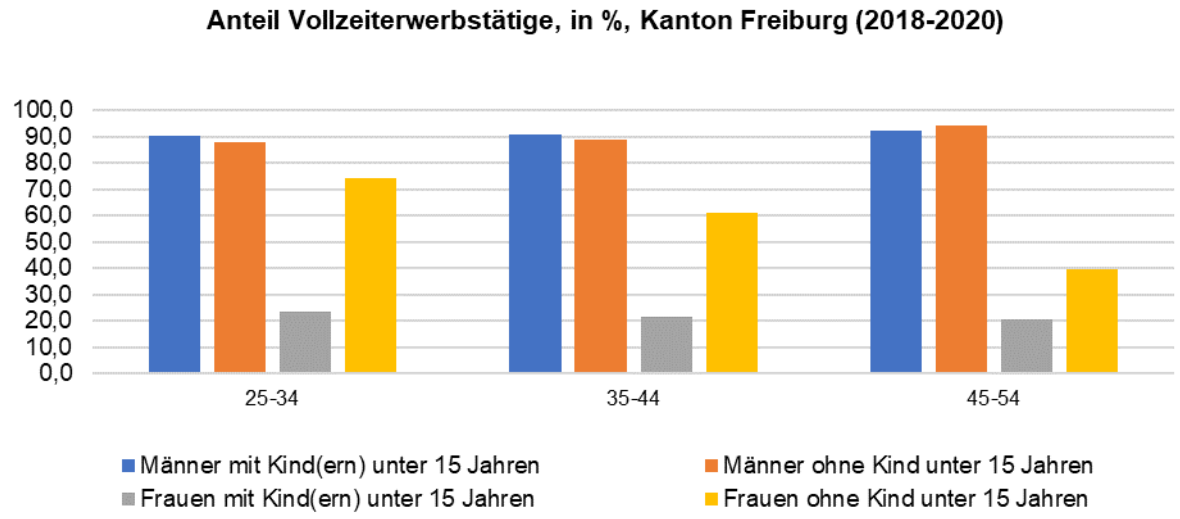
Quelle: Strukturerhebung 2016-2020– Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

[11] Zusammengefasste Scheidungsziffer: Prozentanteil der geschiedenen Ehen, die bei jeder Ehedauer den in dem betreffenden Jahr beobachteten Bedingungen für die Scheidungsfähigkeit unterliegen würden.

Unabhängig vom Alter der Kinder ist das am weitesten verbreitete Erwerbsmodell das, bei dem der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit arbeitet (Beschäftigungsgrad zwischen 1–89 %). Dieses Erwerbsmodell betrifft 51 % der Paare mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 52 % der Paare mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren. Mehr als 4 von 5 Müttern nehmen am Erwerbsleben teil (84 % mit Kindern im Alter von 0–6 Jahren und 86 % mit Kindern im Alter von 7–14 Jahren). Berücksichtigt man alle Erwerbsmodelle, so arbeiten mehr als 80 % der Männer in Paarhaushalten mit Kindern bis 14 Jahren Vollzeit.



Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

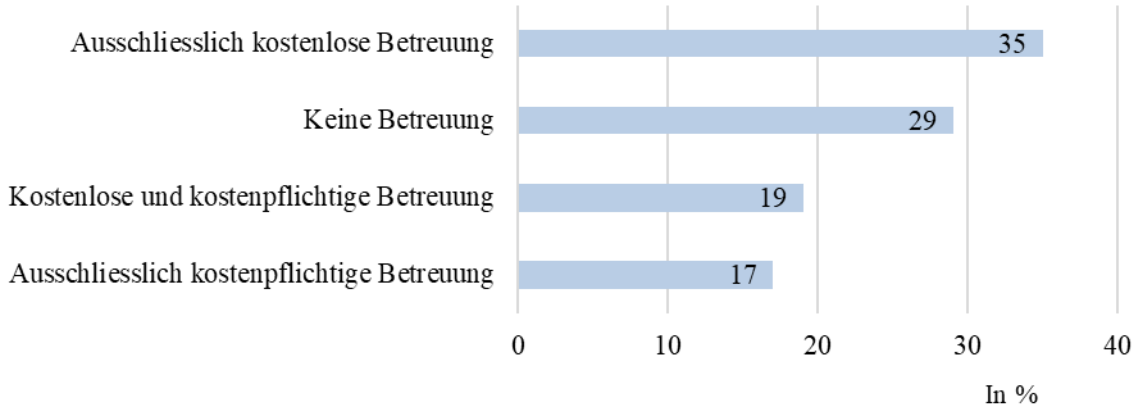


Quelle: Strukturerhebung 2018–2020 – Bundesamt für Statistik (BFS) / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Die Grafiken zeigen, dass die Frauen mit einem oder mehreren Kindern unter 15 Jahren weniger aktiv sind als Frauen, die keine Kinder unter 15 Jahren haben. Bei den Männern ist dieser Unterschied nicht festzustellen.

2.2.2 Kinderbetreuung und Vereinbarkeit Erwerbsleben – Familie/Privatleben

Anteil der Haushalte mit Kind(ern) im Alter von 0-12 Jahren, die familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen oder nicht



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Erhebung zu Familien und Generationen 2018 / Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)

Im Kanton Freiburg werden mehr als 70 % der Kinder familienergänzend betreut. Auf nationaler Ebene ist die Quote mit 63,6 % niedriger. Am häufigsten greifen die Eltern bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Grosseltern und auf Kindertagesstätten oder schulergänzende Betreuung wie z. B. Tagesschulen oder Horte zurück[12].

Mit einem Anteil von 17 % «ausschliesslich bezahlte Betreuung» bleibt die familienergänzende Betreuung im Kanton Freiburg mehrheitlich eine private Angelegenheit.

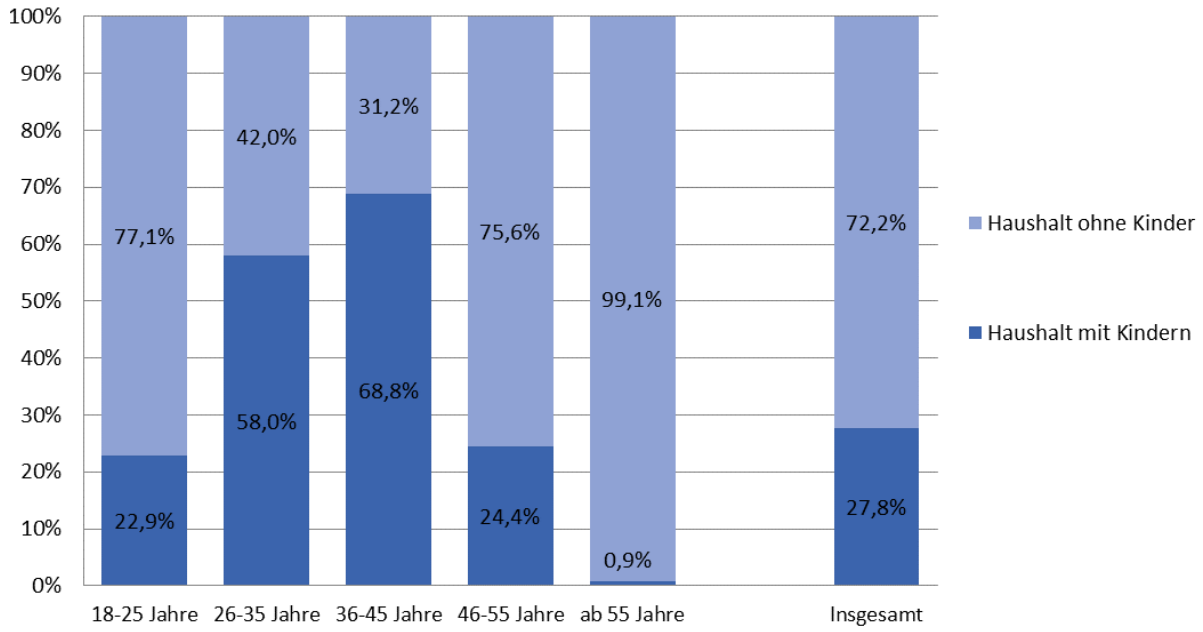
Das Thema Kinderbetreuung ist offensichtlich mit dem Thema Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familienleben verknüpft. Die Schwierigkeit, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, hat mitunter schwerwiegende Folgen für die finanzielle Situation der Familien, insbesondere für Frauen. Vergleicht man alle Ergebnisse von armutsbetroffenen Männern und Frauen, so ist der Anteil der Frauen, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, immer höher als der der Männer, mit Ausnahme der über 55-Jährigen. Im Alter zwischen 36 und 45 Jahren ist der Anteil armutsbetroffener Frauen und Männer, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, am höchsten. Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch erheblich nach Geschlecht. Der Anteil armutsbetroffener Frauen im Alter zwischen 36 und 45 Jahren, die in einem Haushalt mit Kindern leben, beträgt 68,8 %, während der Anteil der Männer in derselben Situation nur 34,5 % beträgt. Diese Unterschiede lassen sich insbesondere durch die Tatsache erklären, dass Frauen viel häufiger Einelternfamilien vorstehen. Hinzu kommen die ungleiche Verteilung der Haus- und *Care*-Arbeit[13] in den Familien vor der Trennung der Elternpaare und die unterschiedliche Entlohnung von Männern und Frauen. Der letztgenannte Aspekt trägt dazu bei, dass es in der Regel die Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit bei der Geburt eines Kindes reduzieren oder aufgeben, was für die Mütter erhebliche finanzielle Auswirkungen hat, wenn sich die Eltern trennen oder scheiden lassen[14].

[12] Bundesamt für Statistik (BFS), *Familienergänzende Kinderbetreuung,* online, https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html, Seite besucht am 22. Mai 2023.

[13] Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau, *Care – die Sorge um Menschen*, online, https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/care-_-die-sorge-um-menschen.html, Seite besucht am 13. Juni 2023.

[14] Bischof Severin, Kaderli Tabea, Guggisberg Jürg & Liechti Lena, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, online, https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html, Seite besucht am 14. Juni 2023.

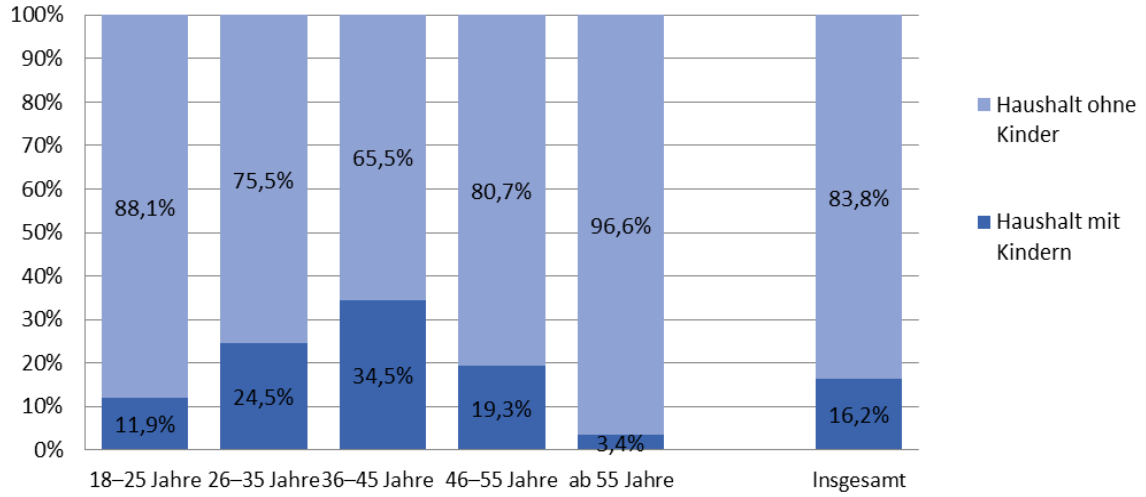
Verteilung der armutsbetroffenen Frauen, nach Alter und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'797)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019

Die obige Tabelle zeigt die Verteilung der armutsbetroffenen Frauen nach Alter (18 Jahre und älter) und danach, ob sie in einem Haushalt mit oder ohne Kinder leben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die gleiche Verteilung für Männer. Im Jahr 2019 lebten 28 % der armutsbetroffenen Frauen und 16 % der armutsbetroffenen Männer in einem Haushalt mit Kindern.

Verteilung der armutsbetroffenen Männer, nach Alter (18–55 Jahre) und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2019 (N=2'296)



Quelle: Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019

2.3 Sozialleistungen für Familien

2.3.1 Finanzielle Hilfe[15]

Kanton Freiburg			**2022**
Leistungen	**Leistungsempfänger/innen**	**Ausgaben (in Mio.) 2022**	**Beschrieb**
Familienzulagen Die Familienzulagen sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Sie umfassen Kinder- und Ausbildungszulagen, im Kanton Freiburg kommen noch Geburts- und Adoptionszulagen dazu.			
Familienzulagen	16 824 Anspruchsberechtigte	92.7	Monatliche Kinderzulage (bis zum vollendeten 16. Lebensjahr): › 265 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 285 Franken für jedes weitere Kind Monatliche Ausbildungszulage (vom 16. bis spätestens zum vollendeten 25. Lebensjahr) › 325 Franken für jedes der ersten beiden Kinder › 345 Franken für jedes weitere Kind
*Familienzulagen für **nichterwerbstätige** Personen*	537 Anspruchsberechtigte	3	
Einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage (erwerbstätige und nichterwerbstätige Personen)	1 261 ausbezahlte Zulagen	1.9	Einmalige Zulage von CHF 1'500.00 für jedes in der Schweiz geborene und in einem schweizerischen Geburtenregister eingetragene sowie für jedes minderjährige, im Hinblick auf eine Adoption im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches aufgenommene Kind. Die Adoption eines Kindes des Ehepartners eröffnet keinen Anspruch auf die Adoptionszulage.

[15] Alle Informationen betreffend Zulagen stammen vom Tätigkeitsbericht 2022 der KSVA und ihrer Website, alle Informationen zur Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom Tätigkeitsbericht 2022 des KSA und alle Informationen betreffend Stipendien und Studiendarlehen vom Tätigkeitsbericht 2022 des Amts für Ausbildungsbeiträge.

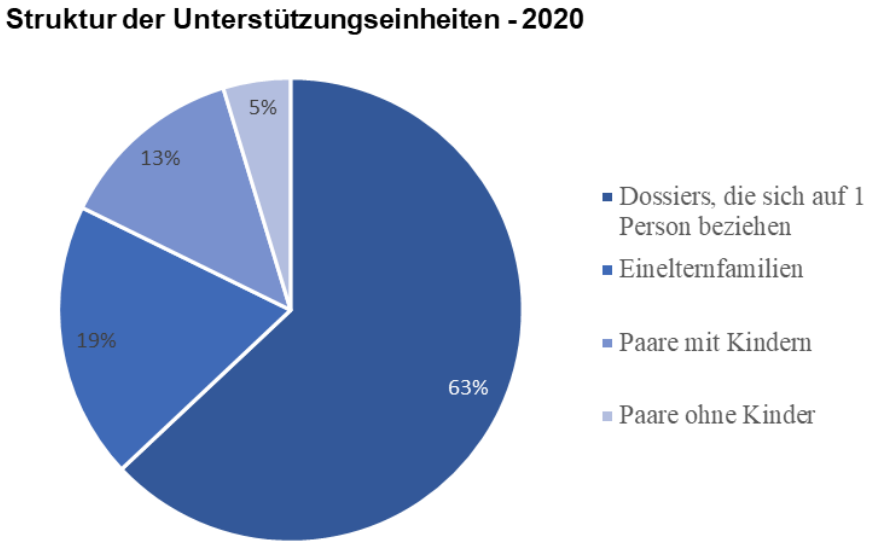
Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsentschädigung[16]			
Eidgenössische Mutterschaftsentschädigung	1 094 Anträge für 113’122 Ersatztage	14.1	Angestellte und selbstständigerwerbende Frauen haben während 14 Wochen (98 Tagen) Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Vaterschaftsentschädigung	640 Anträge für 9’274 Ersatztage	1.4	Erwerbstätige Väter haben im Verlauf der ersten sechs Monate nach der Geburt des Kindes Anspruch auf eine Vaterschaftsentschädigung von zwei Wochen. Sie erhalten eine Erwerbsersatzentschädigung von 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, höchstens aber 220 Franken pro Tag.
Eidgenössische Betreuungsentschädigung	17 Anträge für 713 Ersatztage	0.108	Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung ihres gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes unterbrechen, haben Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von maximal vierzehn Wochen, für welchen ein Anspruch auf eine Erwerbsersatzentschädigung der EO besteht. Diese vierzehn Wochen entsprechen maximal 98 Taggeldern bei einem Vollzeitpensum.

[16] Die eidgenössische Adoptionsentschädigung ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Anspruch auf die Adoptionsentschädigung haben Erwerbstätige, die ein Kind von unter vier Jahren zur Adoption aufnehmen. Der Adoptionsurlaub muss innerhalb des ersten Jahres nach Aufnahme des Kindes genommen werden. Die Adoptionsentschädigung entspricht 80 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das vor der Aufnahme des Kindes erzielt wurde, höchstens aber 220 Franken pro Tag. Im Jahr 2022, dem Stichjahr für die vorliegenden Zahlen, gab es diese Zulage noch nicht.

Kantonale Mutterschaftsbeiträge Die Verfassung des Kantons Freiburg besagt: «Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten» (KV Art. 33). Seit dem 1. Juli 2011 hat jede Mutter Anspruch auf kantonale Mutterschaftsbeiträge. Um diese Leistung in Anspruch zu nehmen, muss die Mutter bei der Geburt ihres Kindes seit mindestens einem Jahr einen Wohnsitz im Kanton haben und hier ansässig sein. Diese Ansprüche erlöschen spätestens 98 Tage nach der Geburt, wenn die Mutter aus dem Kanton Freiburg wegzieht oder wenn die Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung die vorgesehenen Beträge übersteigen.			
Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, ***erwerbstätige*** *Mütter (Geburt und Adoption)*	89 Anträge	0.02	Erwerbstätige Mütter erhalten normalerweise eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung. Wenn sie jedoch nicht alle Voraussetzungen für den Bezug dieser Entschädigung erfüllen, können sie kantonale Mutterschaftsbeiträge beantragen. Mütter mit niedrigen Löhnen, insbesondere bei Teilzeitarbeit, oder Mütter, die eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung von weniger als CHF 32.50 Franken pro Tag erhalten, können beim Kanton zusätzlich einen ergänzenden Mutterschaftsbeitrag bis höchstens 32.50 Franken während 98 Tagen nach Geburt des Kindes beantragen.
Ergänzender Mutterschaftsbeitrag, ***nichterwerbstätige*** *Mütter (Geburt und Adoption)*	143 Anträge	0.4	Nichterwerbstätige Mütter, die weder eine eidgenössische Mutterschaftsentschädigung noch Leistungen einer anderen Versicherung (IV, Arbeitslosenversicherung, Pensionskasse / BVG) beziehen, haben während 98 Tagen nach der Geburt ihres Kindes Anspruch auf einen kantonalen Mutterschaftsbeitrag von 32.50 Franken pro Tag.
Mutterschaftsbeitrag ***im Bedarfsfall***	180 Anträge	1.1	Diese Leistungen unterliegen den Einkommens- und Vermögensgrenzen der Familie. Die monatliche Höhe des Mutterschaftsbeitrags im Bedarfsfall entspricht der Differenz zwischen der anwendbaren Einkommensgrenze und dem massgebenden Einkommen. Die Beitragshöhe darf 1’650 Franken für eine alleinstehende Frau und 2’200 Franken für ein Ehepaar oder für zusammenlebende unverheiratete Eltern nicht übersteigen.

Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	1’544 bearbeitete Dossiers per 31.12.2022	Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen: 7.5 Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (einkassierte Beträge): 5.1	Der Staat Freiburg leistet in erster Linie Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge. Er wird namentlich versuchen, eine Zahlungsvereinbarung zu erreichen, Betreibungen einzuleiten oder Strafanzeige gegen die unterhaltspflichtige Person einzureichen, sofern keine gütliche Einigung mit dieser erzielt wurde. Nebst dieser Inkassohilfe für die Unterhaltsbeiträge können Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge gewährt werden, wenn die Einkünfte und Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person die festgesetzten Grenzen nicht überschreiten. Der maximale Vorschuss entspricht der maximalen einfachen Waisenrente (derzeit 980 Franken) je Kind und 250 Franken je Ehepartnerin / Ehepartner oder Ex-Ehepartnerin / Ex-Ehepartner. Die Höhe der Bevorschussung wird unter Berücksichtigung der Einkommen und der Vermögenswerte der unterhaltsberechtigten Person festgelegt. Die Bevorschussung für volljährige Kinder in Ausbildung erfolgt höchstens bis zur Vollendung des 25. Altersjahres.
Stipendium für Studium und Lehre	1’907 Leistungsempfänger/innen	11	Alle minder- oder volljährigen Personen, die ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Freiburg haben, können ein Gesuch einreichen, sofern sie eine Ausbildung absolvieren, die mit einem eidgenössischen oder kantonalen Diplom abschliesst (anerkannte Ausbildungen).
Studiendarlehen	62 Leistungsempfänger/innen	0.55 Auszahlungen 0.40 Rückzahlungen	Studiendarlehen sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, die nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückbezahlt werden müssen. Die Bedingungen betreffend anerkannter Ausbildungen und dem stipendienrechtlichen Wohnsitz sind dieselben wie für die Stipendiengesuche.

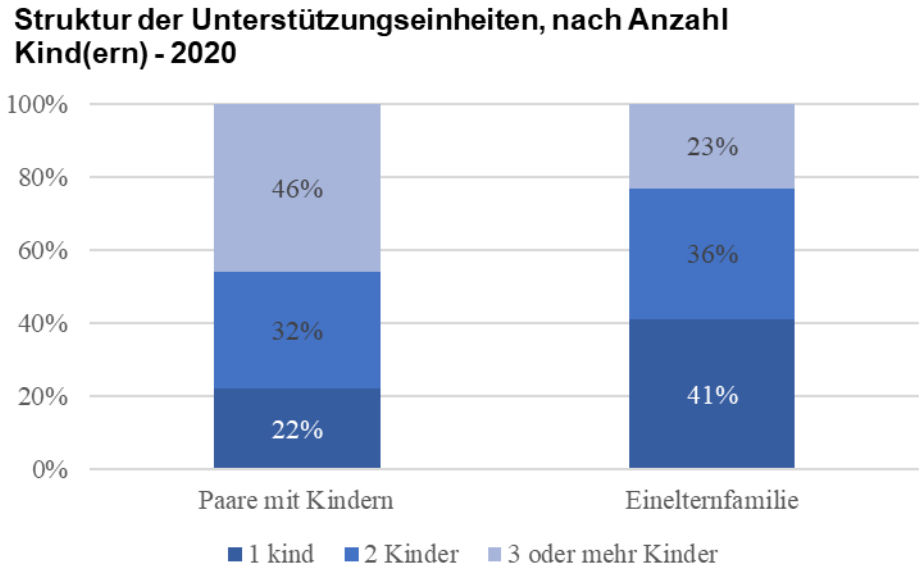
2.3.2 Sozialhilfe



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Wie die Armutsstatistiken zeigen auch die Daten der Sozialhilfe, dass Einelternfamilien häufiger von prekären Verhältnissen betroffen sind. Tatsächlich sind 19 % der Haushalte, die Sozialhilfe beziehen, Einelternfamilien, obwohl sie nur 5 % aller Freiburger Haushalte ausmachen. Paare mit Kindern sind in der Sozialhilfe etwas seltener vertreten (13 %) als in der Gesamtbevölkerung (33 %).

Diese Unterschiede lassen sich dadurch erklären, dass Paare bei der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit einen grösseren Spielraum haben und deshalb seltener in Not geraten.



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2020, Neuenburg, 2021.

Familien mit drei oder mehr Kindern sind in der Sozialhilfe überrepräsentiert. Tatsächlich haben von allen Freiburger Paaren mit Kindern 18,7 % drei und mehr Kinder, wobei 46 % von ihnen Sozialhilfe beziehen. 8,4 % aller Einelternfamilien haben 3 oder mehr Kinder, wobei 23 % von ihnen Sozialhilfe beziehen[17].

Sozialhilfe 2021	Bruttobedarf im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Zugesprochene Leistung im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit (Durchschnitt, in Schweizer Franken/Monat)	Durchschnittliche Deckungsquote im Stichmonat nach Struktur der Unterstützungseinheit
Einelternfamilien	**3'426**	**2'175**	**0,66**
Einelternfamilien mit 1 Kind	3'162	2'102	0,68
Einelternfamilien mit 2 Kindern	3'616	2'200	0,64
Einelternfamilien mit 3 oder mehr Kindern	4'090	2'424	0,66
Paare mit Kindern	**4'255**	**2'765**	**0,65**
Paare mit 1 Kind	3'758	2'295	0,65
Paare mit 2 Kindern	4'070	2'588	0,63
Paare mit 3 oder mehr Kindern	4'772	3'258	0,68

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH), Standardtabellen, Kanton Freiburg 2021, Neuenburg, 2022.

Die obenstehende Tabelle zeigt den geschätzten Bruttobedarf pro Monat für Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, die Leistungen, die diesen Haushalten im Durchschnitt von den regionalen Sozialdiensten zuerkannt werden, und die durchschnittliche Bedarfsdeckungsquote. Es ist festzuhalten, dass Familienhaushalte, die Sozialhilfe beziehen, in der Regel über andere Einkommensquellen verfügen, die im Durchschnitt 35 % ihres Bedarfs decken.

3 Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den zur Verfügung stehenden Angeboten

Dieser Teil des Berichts stützt sich auf die «Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg»[18], die im Rahmen eines Mandats des Kantonalen Sozialamts (KSA) vom Kompetenzzentrum für Evaluation, Forschung und Beratung Interface AG durchgeführt wurde, um die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Freiburger Familien und den bestehenden Angeboten zu ermitteln. Ziel der Studie war es, gewisse Lücken in Bezug auf die bereits bestehenden Massnahmen zur Unterstützung der Freiburger Familien zu identifizieren. Zu diesem Zweck haben die Forscherinnen die Bedürfnisse der Freiburger Familien und das Vorhandensein beziehungsweise das Fehlen entsprechender Angebote ermittelt.

Die Studie stützt sich auf verschiedene Methoden der Datenerhebung und -analyse: eine Dokumentenanalyse sowie Leitfadeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie einer Expertin der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Ausserdem wurden Workshops nach der *World-Café*-Methode durchgeführt, um den Bedarf und die bestehenden Angebote zu ermitteln und deren

[17] Zum Vergleich siehe die Grafik weiter oben «Familien mit Kind(ern) unter 25 Jahren nach Anzahl der Kinder unter 25 Jahren, Durchschnitt 2018–2020, Kanton Freiburg». Diese Informationen stammen vom Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA).

[18] Hanimann Anina, Mariéthoz Sarah, Feller Ruth & Martin Julie, *Studie über die Bedürfnisse der Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg, Bericht für das Kantonale Sozialamt (KSA) des Kantons Freiburg*, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lausanne, 2023, online: https://www.fr.ch/de/alltag/ffa/kantonale-familienpolitik.

Angemessenheit zu diskutieren. Die Teilnehmenden dieser Workshops waren hauptsächlich Vertreterinnen und Vertreter der Dienstleistungsanbieter.

Im Rahmen dieses Mandats wurde eine weit gefasste Definition des Begriffs «Familie» gewählt, um möglichst viele Bedürfnisse zu berücksichtigen. Der Begriff «Familie» folgendermassen definiert: «Familie ist eine [...] generationenübergreifende Gemeinschaft, in deren Zentrum eine emotionale, persönliche und verlässliche Bindung steht»[19]. Diese Definition entspricht im Wesentlichen der Definition der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Im Gegensatz zur Definition der EKFF umfasst sie auch Familienformen, die derzeit nicht zwangsläufig von der Gesellschaft anerkannt werden. Gemäss dieser Definition bestimmt die Familie selbst, wie sie sich versteht und wie sie sich von anderen Familien unterscheidet. Gesellschaftliche Anerkennung ist keine Bedingung, aber ein Ziel. Die Beziehung zwischen den Generationen und das Gefühl der Zugehörigkeit sind daher von zentraler Bedeutung.

Die heutigen Familien zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Es gibt Kernfamilien, Fortsetzungsfamilien, Einelternfamilien, Regenbogenfamilien, Mehrelternfamilien usw. Ausserdem sind die familiären Beziehungen unbeständiger als früher. Sie können sich im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Ereignisse verändern. Das Leben einer Familie wird von folgenden Phasen geprägt, die aufeinander folgen, sich aber auch überlagern oder in loser Reihenfolge auftreten können: werdende Eltern, Familien mit Kind(ern) im Vorschulalter, Familien mit Kind(ern) im schulpflichtigen Alter, Familien mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, erwachsene Kinder und betagte Eltern.

Familien können auch mit biografischen Wendepunkten wie Trennung oder Scheidung, Migration, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Verlust der Arbeitsstelle, Pensionierung oder einem Trauerfall konfrontiert sein, die alle ihre Bedürfnisse verändern oder sogar noch verstärken.

Die von Interface durchgeführte Studie identifiziert acht Dimensionen der Familienpolitik, von denen jede auf die entsprechenden Bedürfnisse der Familien eingeht. Dieses Kapitel basiert auf der von Interface erstellten Klassifizierung und zeigt die vorrangigen Bedürfnisse der Familien und die entsprechenden Angebote für jede Dimension auf. Es handelt sich um keine vollständige Liste der bestehenden Angebote. Es werden nur die Kernbedürfnisse der Familienpolitik aufgeführt, d. h. die Bedürfnisse, die es der Familie ermöglichen, ihre Funktionen unmittelbar zu erfüllen (die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten).

Schliesslich ist es wichtig zu betonen, dass die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den Angeboten auf der Meinung der in der Familienpolitik tätigen Anbieter, die für die Zwecke der Studie an einem beratenden Workshop teilgenommen haben, beruht. Die Beurteilung der Angemessenheit der Angebote ergibt sich also nicht aus der Analyse von Interface, sondern aus den Einschätzungen der Personen, die an der Studie teilgenommen haben. Ausserdem war der von Interface vorgelegte Bericht darauf ausgerichtet, bestimmte Lücken oder Grenzen aufzuzeigen, ohne auf die bereits gut funktionierenden Angebote, die den Bedürfnissen der Familien bereits entsprechen, einzugehen.

3.1 Materielle Sicherheit

Diese Dimension befasst sich mit allen Massnahmen, die darauf abzielen, die materielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten und das Armutsrisiko zu senken. Das wichtigste Bedürfnis der Familien steht diesbezüglich in Zusammenhang mit **der Zugänglichkeit der bestehenden Unterstützungsangebote**. Dieses Bedürfnis ist heute umso ausgeprägter, da die Lebensverläufe nicht mehr linear verlaufen. Die individuellen Lebenswege können von verschiedenen Faktoren geprägt sein, welche die materielle Sicherheit der Familien gefährden können – beispielsweise der Verlust der Arbeitsstelle, eine Trennung oder eine Krankheit.

Um die finanzielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten, steht eine Vielzahl von Angeboten zur Verfügung: zahlreiche Zulagen wie der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall, Geburtszulagen, Familienzulagen, die vom Arbeitgeber Staat erhöhten Familienzulagen und die Inkassohilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen.

[19] Metropolitankonferenz Zürich und Amt für Jugend und Berufsberatung, *Doing Family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik*, Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF, Zürich, 2019, S. 20.

Familien können auch Sozialhilfeleistungen (Sozialhilfegesetz, SHG), Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) oder Stipendien und Studiendarlehen (Gesetz über Stipendien und Studiendarlehen, GSSD) beantragen. Eine Reihe von Einrichtungen bietet auch Informationsdienstleistungen für Familien an, um ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten – insbesondere die Paar- und Familienberatung, der Verein Familienbegleitung, der Verein «JeunesParents», Freiburg für alle oder die «Fédération romande des consommateurs» (Westschweizer Konsumentenverband). Zudem können bestimmte Organisationen Familien, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, punktuelle finanzielle Unterstützungen gewähren: Caritas Freiburg, das Freiburgische Rote Kreuz, die Vinzenzvereine (Conférences Saint-Vincent de Paul) und die Winterhilfe.

Trotz der zahlreichen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen der Familien und den bestehenden Massnahmen zur Gewährleistung der materiellen Sicherheit als mittel eingestuft. Als Hauptschwierigkeiten werden mangelnde Zugänglichkeit sowie Probleme in Bezug auf Zeit und Nachhaltigkeit genannt.

Was die Zugänglichkeit betrifft, so wird der Zugang zu den Leistungen für Familien als zu komplex angesehen. Die Gesuchsformulare werden als zu kompliziert und/oder zu lang erachtet. Zudem gibt es auch sprachliche Barrieren. Ausserdem sind die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, die in direktem Kontakt mit den Familien stehen, in Bezug auf die Leistungen nicht mit den verschiedenen Angeboten vertraut, die den Familien zur Verfügung stehen, da sie nicht im sozialen Bereich arbeiten. Ein weiterer Nachteil: Da die meisten Angebote auf dem Gebiet der Stadt Freiburg angesiedelt sind, sind einem Teil der Familien diese Hilfen nicht bekannt, weil ihnen die verfügbaren Informationen fehlen oder sie nicht die Fähigkeit und Energie haben, um sie zu beantragen.

Was die zeitliche Komponente betrifft, so entspricht die starre Logik bestimmter gesetzlicher Grundlagen, die zudem auf traditionellen und linearen Lebensverläufen beruhen, nicht der Realität der Familien. Die Situation von Personen in Ausbildung, die eine Familie zu versorgen haben, ist in dieser Hinsicht beispielhaft, da das System immer noch auf linearen Lebensverläufen basiert, bei denen die Ausbildung vor der Geburt der Kinder absolviert wird. Heutzutage folgen die einzelnen Lebensabschnitte nicht mehr so linear aufeinander wie früher und die Lebensverläufe sind durch alle möglichen unvorhergesehenen Ereignissen und Änderungen geprägt. Ein weiteres Beispiel für die mangelnde Flexibilität und Reaktionsfähigkeit ist die Auszahlung von Leistungen, die erst nach dem Zeitpunkt erfolgt, als der Bedarf tatsächlich bestand. Solche Fälle treten insbesondere im Zusammenhang mit der Frist für die Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen oder den Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung auf.

Was die Nachhaltigkeit betrifft, so wird das Funktionieren der Vereine, die Unterstützung für Familien anbieten, durch fehlende Finanzmittel beeinträchtigt, was die langfristige Umsetzung der verschiedenen Leistungen behindert.

3.2 Arbeit

Diese Dimension umfasst alle Aspekte in Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Familienmitglieder und insbesondere das Thema Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben. **Familienergänzende Betreuungsangebote** gehören zu den wichtigsten Anliegen dieser Dimension. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen ab 50 Jahren wird ebenfalls als vorrangiges Bedürfnis identifiziert.

Erstens gibt es im Hinblick auf **die Vereinbarkeit von Familie und Beruf** zahlreiche Angebote, die durch das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) und die Richtlinien für die vor- und ausserschulischen Betreuungseinrichtungen geregelt sind. Der Sektor Familienexterne Kinderbetreuung (SMA) des Jugendamts (JA) ist für die Beurteilung, die Genehmigungen, die Aufsicht und die Unterstützung der Pflegefamilien und Institutionen, die Kinder in Abwesenheit ihrer Eltern betreuen, zuständig. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen dabei eine koordinierende Funktion. Neben den «regulären» Betreuungsangeboten gibt es eine Reihe weiterer Kinderbetreuungseinrichtungen. Rotkäppchen, der Kinderhütedienst in Notsituationen (ein Angebot des Freiburgischen Roten Kreuzes), Coccinelle (Kindergarten insbesondere für Kinder mit besonderen Bedürfnissen), Horte in den Aufnahmeeinrichtungen (im Asylbereich), das Projekt McPhee (gegenseitige Hilfe zwischen geflüchteten Müttern) und unabhängige Tageseltern. Die Kosten für die Kinderbetreuung können steuerlich abgesetzt werden. Die Organisation und die gegenseitige Unterstützung der Familien ermöglicht auch die Einführung von «Pedibuslinien».

Trotz des breiten Angebots wird die Übereinstimmung zwischen dem Angebot und den Bedürfnissen der Freiburger Familien als durchschnittlich bis schlecht erachtet. Es werden Lücken in Bezug auf den Zugang, die Qualität und die zeitliche Planung der Angebote festgestellt.

Was den Zugang betrifft, gilt die Anzahl der verfügbaren Betreuungsplätze trotz der Bemühungen in diesem Bereich als unzureichend. Ausserdem bringt die Verteilung der Plätze Unterschiede und Ungleichheiten zwischen den französisch- und den deutschsprachigen sowie zwischen den städtischen und ländlichen Regionen mit sich. Das Angebot konzentriert sich hauptsächlich auf die französischsprachigen und städtischen Gebiete. Auch die Plätze in Einrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind hauptsächlich in der Stadt Freiburg verfügbar, während in anderen Teilen des Kantons ein Mangel herrscht. Eine Motion zuhanden des Grossen Rates des Kantons Freiburg, die eine Erhöhung der Mittel für Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen fordert, wurde am 31. Januar 2023 vom Staatsrat beantwortet[20]. Zudem verfügen die Einrichtungen nicht immer über die nötigen Mittel, um die Qualität der Betreuung zu gewährleisten. Dies gilt auch für die Tageseltern, die nicht immer ausreichend ausgebildet sind.

Was den Zeitpunkt der Unterstützung angeht, fehlen eine globale Vision und eine passende Steuerung der Betreuungsplätze. Es gibt zwar zahlreiche Kinderbetreuungseinrichtungen, mangelt aber an der nötigen Koordination bei der Vergabe der Betreuungsplätze. Es gibt keine zentrale Koordinationsstelle, an die sich Eltern wenden können. Der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg und der Freiburger Krippenverband übernehmen diese Aufgabe zum Teil, aber nicht alle Kinderbetreuungseinrichtungen sind an sie angeschlossen. Ausserdem werden die Kriterien für die Platzvergabe als zu streng und unvereinbar mit bestimmten Lebenssituationen angesehen (z. B. wenn die Eltern krank sind, Arbeit suchen oder weit vom Wohnort entfernt arbeiten).

Auch wird während der jährlichen Betriebsferien der Betreuungseinrichtungen sowie während der Schulferien keine durchgehende familienergänzende Betreuung gewährleistet. Zudem besteht ein erheblicher Mangel an Kinderbetreuungsangeboten ausserhalb der regulären Öffnungszeiten und bei Notfällen. Insgesamt ist das bestehende Kinderbetreuungsangebot nicht flexibel genug, um den Bedürfnissen von Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten gerecht zu werden.

Zweitens wurde im Hinblick auf den **Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen ab 50 Jahren** die Auffrischung ihrer Kenntnisse und insbesondere ihrer Fähigkeiten im Bereich digitale Technologien als ein Hauptbedürfnis identifiziert. Es gibt zahlreiche Massnahmen, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine neue Beschäftigung ermöglichen sollen. Dazu gehören die Arbeitslosenentschädigung, die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, Pro 50+, eine Massnahme des Amts für den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit Pro Senectute, der Integrationspool + (IP+), das von verschiedenen Organisationen angebotene Job Coaching sowie verschiedene Anlaufstellen und Kurse zum Erwerb von Grundkenntnissen im Bereich der neuen Technologien, die vom Jugendrotkreuz des Kantons Freiburg, vom Interprofessionellen Weiterbildungszentrum (IWZ), Murten Nouvo, der interkulturellen Bibliothek Livr'Echange, dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH, espacefemmes-frauenraum und dem Verein Lire et Ecrire geschaffen wurden.

Die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen der Menschen wird jedoch hauptsächlich aufgrund mangelnder Zugänglichkeit als mittelmässig eingestuft. Die Angebote berücksichtigen nicht ausreichend, dass es für Menschen von 45–50 Jahren, die ein stabiles, gesichertes Leben hatten, extrem schwierig ist, arbeitslos zu werden und Unterstützung zu suchen oder sich an einen Sozialdienst wenden zu müssen. Den Betroffenen gehen Wissen und Zeit verloren, sie befinden sich in prekären Verhältnissen. Ausserdem kann der Zugang zu Unterstützungsleistungen für die Betroffenen schwierig sein, da viele davon nur online angeboten werden.

[20] Antwort des Staatsrats auf die Motion von Moussa Elias / Fattebert David 2022-GC-19 Ausbau der integrativen Betreuung von Kindern im Vorschulalter, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=87236&uuid=513c764ac90c496e9bb4b94104d696e9, Seite besucht am 23. Mai 2023.

3.3 Erziehung, Bildung und Kultur

Diese Dimension umfasst Massnahmen, die darauf abzielen, Familien in ihrer Rolle als Erziehungs-, Solidaritäts- und Sozialisationsinstanz sowie in ihrer Funktion in Bezug auf die Weitergabe von Vermögen zu unterstützen. Sie beinhaltet auch die Unterstützung der Elternschaft sowie die Eltern-Kind-Beziehung.

Die Stärkung der Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern ist das wichtigste Thema, das in dieser Dimension ermittelt wurde. Gewisse Ereignisse im Leben stellen biografische Wendepunkte dar und erfordern eine entsprechende Begleitung. Bindungen müssen insbesondere bei Übergängen (Übertritt von der vorschulischen Betreuung zur obligatorischen Schule und/oder das Ende der obligatorischen Schulzeit und Beginn der höheren Berufsbildung) und auch bei bestimmten Ereignissen wie einer Scheidung aufrechterhalten und gewährleistet werden. Die Eltern äussern zudem das Bedürfnis, in ihren elterlichen Kompetenzen unterstützt zu werden. Aus dieser Notwendigkeit, Beziehungen zu erhalten und zu stärken, ergeben sich acht spezifische Bedürfnisse.

1. In Bezug auf die **Unterstützung in Übergangsphasen von Kindern im Vorschulalter,** werden die Angebote von verschiedenen Anbietern organisiert – darunter die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein Familienbegleitung, die Quartierzentren, der Kleinkindertreff (MPE), das Zentrum Espace Famille, die Paar- und Familienberatung, der Früherziehungsdienst und espacefemmes-frauenraum. Die Verantwortlichen einer kantonalen Plattform, auf der verschiedene staatliche Dienststellen sowie im Bereich Frühe Kindheit tätige Fachleute vertreten sind, erarbeiten derzeit eine kantonale Strategie «Frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan».

Was Übergänge im Kleinkindalter betrifft, wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf vor allem aufgrund der fehlenden Zugänglichkeit als gering eingeschätzt. Die Aufteilung in verschiedene Bereiche (die vorschulische Betreuung ist mehrheitlich privat organisiert, die Schulen unterstehen der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten und die ausserschulische Betreuung untersteht dem für den Sozialbereich zuständigen Dikasteriums der Gemeinden) erschwert die Koordination und den Informationsaustausch.

2. Zum Thema **Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung** gibt es verschiedene Angebote, die am Ende der obligatorischen Schulzeit ansetzen: die Plattform Jugendliche (PFJ), die Dienstleistungen des Amts für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, ROCK YOUR LIFE, Avenir FormationPro (früher Zukunft 20-25), die Brückenangebote des Arbeitgeberverbands und das Programm «Envole-moi» für unbegleitete minderjährige und junge Erwachsene bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Im Zusammenhang mit den Übergängen am Ende der obligatorischen Schulzeit wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als mittelmässig eingestuft. Als Haupthindernis wurde die unzureichende Verfügbarkeit aufgrund der Überlastung der Anbieter genannt. Auch die mangelnde Sichtbarkeit der Angebote wurde bemängelt, da die Eltern nicht immer über alle notwendigen Informationen verfügen, um ihr Kind bei den notwendigen Schritten zu unterstützen. Bei den Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf als gering eingestuft, da es an Ausbildungsangeboten für Jugendliche, die keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, fehlt.

3. Der Bedarf an **Unterstützung von Elternkompetenzen ist eine Antwort** auf die Situation mancher Eltern, die den Bedürfnissen ihrer Kinder hilflos gegenüberstehen und denen es an Kompetenzen, Zeit, einer entsprechenden Ausbildung, Kontakten oder einem Netzwerk fehlt, um ihrer Funktion als Eltern gerecht zu werden. Durch die Bereitstellung detaillierter Informationen und die Begleitung ab der Bekanntgabe der Schwangerschaft kann den werdenden Eltern eine angemessene Beratung angeboten werden. Diese Beratung geht mit der Notwendigkeit einer Früherkennung von Kindern einher, die Schwierigkeiten aufweisen, welche nicht durch die Massnahmen des Jugendamts abgedeckt werden. Mehrere Organisationen bieten Unterstützungsangebote für Eltern an: der Verein Familienbegleitung, die sozialpädagogische Familienbegleitung am Wohnort (SPFB), die Mütter- und Väterberatungsstellen, der Verein «JeunesParents», espacefemmes-frauenraum, der Verein PanAae, die Paar- und Familienberatung, die Vereinigungen der Hebammen (Schwangerschaft und Wochenbett), der Verein Pro Junior, der Verein EX-pression, der Früherziehungsdienst und die in der koordinierten Strategie der frühen Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) vorgesehenen Massnahmen.

Trotz dieser Angebote wird die Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der Bevölkerung als gering angesehen, da die Zugänglichkeit der Angebote nicht gewährleistet ist und sie sich hauptsächlich auf die Stadt Freiburg konzentrieren. Zudem sind Eltern und werdende Eltern nicht ausreichend über die ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen informiert.

4. **Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder** hinsichtlich der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, der Schulen und der Unterstützung ihrer Eltern ein ganz eigenes Bedürfnis.

Was die Angebote zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Kinder betrifft, stellen die Leistungen des Früherziehungsdienstes, von Psy-Gesundheit, der Mütter- und Väterberatungsstellen, die bundesrechtliche Betreuungsentschädigung und der Entlastungsdienst von Pro Infirmis die wichtigsten Ressourcen für Familien dar.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Angebote für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren fehlen gänzlich, da sie von einer Diagnose abhängen, die nicht vor dem Alter von 4 Jahren gestellt werden kann. Den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen fehlen die Mittel, um die Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen zu gewährleisten. Ausserdem wird die bundesrechtliche Betreuungsentschädigung als unzureichend betrachtet, da sie zeitlich begrenzt ist und keine tägliche Unterstützung bietet.

5. **Der Aufbau der eigenen Geschlechtsidentität durch das Kind und die Anerkennung dieser Identität** durch die Eltern und die Fachpersonen, die mit dem Kind arbeiten, sind ebenfalls als Bedürfnisse erkannt. Es wurde ein Mangel an Information und fehlende Sensibilisierung festgestellt.

Was Angebote angeht, die Kinder bei der Findung ihrer Geschlechtsidentität unterstützen, gibt es die Stiftung Fondation Agnodice oder den Dachverband Regenbogenfamilien.

6. **Die Unterstützung der Beziehungen zwischen Kindern und Eltern im Falle einer Trennung** stellt ebenfalls ein zentrales Bedürfnis dar. Das Ende der Elternbeziehung birgt ein hohes Risiko für eine Verschlechterung der Beziehungen während solcher Umbruchphasen. Ein von der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) in Auftrag gegebener und 2022 veröffentlichter Bericht zeigt, dass das Wohlbefinden von Kindern, die in getrennten Haushalten leben, vor allem von der Qualität der Beziehung zwischen ihren Eltern und deren Fähigkeit, Konflikte zu bewältigen, abhängt[21]. Durch eine angepasste Begleitung können diese Familien insbesondere in Bezug auf die Konfliktbewältigung bestmöglich unterstützt und Lösungen im Interesse der Kinder gefunden werden. In dem oben zitierten Bericht heisst es, dass die Kinder in der Regel nicht in die Entscheidung über die Familienstruktur einbezogen werden. Dies ist bei der Trennung unverheirateter Paare besonders häufig der Fall, weil keine Behörde an der Regelung zwischen den Eltern beteiligt ist.

Die wichtigsten Angebote in diesem Bereich sind die Dienstleistungen der Friedensgerichte, des Jugendamts (JA), des Vereins Begleitete Besuchstage, der Paar- und Familienberatung, des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, des Früherziehungsdienstes, des Faktenblatts «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung»[22] sowie des Projekts Elternkonsens, das derzeit entwickelt wird.

Aus Qualitätsgründen wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Trotz grosser Anstrengungen in diesem Bereich werden fehlende langfristige Betreuung und fehlende Vernetzung beanstandet.

7. **Der Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten** im Hinblick auf Preis und Ort für alle muss gewährleistet werden. Ausserschulische Aktivitäten sind wichtig, weil sie eine sozialisierende Funktion haben und den Kindern helfen, Kontakte zu knüpfen, neue Menschen kennenzulernen, soziale Bindungen einzugehen und sich zu integrieren. Die

[21] Stutz Heidi, Bischof Severin, Heusser Caroline & Guggenbühl Tanja, *Wenn die Eltern nicht zusammenwohnen – Elternschaft und Kinderalltag*, online, https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Bericht_Wenn_Eltern_nicht_zusammen_wohnen_D.pdf, Seite besucht am 14. Juni 2023.

[22] Ein Faktenblatt zum Thema Trennung bei unverheirateten Paaren wird Ende 2023 veröffentlicht.

Teilnahme der Kinder an ausserschulischen Aktivitäten ist ein gutes Mittel zur Förderung der Chancengleichheit und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Mehrere Leistungserbringer bieten ausserschulischen Aktivitäten an oder fordern den Zugang dazu: Bull'Bouge, die Kultur GA, die KulturLegi, das Projekt Kultur & Schule, die Angebote von Pro Junior sowie die punktuelle Unterstützung verschiedener Vereine für die Teilnahme an ausserschulischen Aktivitäten nach dem Vorbild des Passeport Vacances Fribourg.

Trotz des grossen Angebots an ausserschulischen Aktivitäten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und vorhandenen Mitteln als mittelmässig eingestuft, da der Zugang zu den Angeboten nicht gewährleistet ist. Familien in prekären Verhältnissen, insbesondere solche, die über den Sozialhilferichtsätzen eingestuft werden, empfinden ihren Zugang aufgrund fehlender Mittel als eingeschränkt. Die Tatsache, dass das Angebot durch Vereine organisiert und nicht auf kantonaler Ebene zentralisiert wird, ist ebenfalls ein Manko. Die Chancengleichheit ist nicht gewährleistet, da nicht alle Kinder Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten haben, insbesondere zu solchen, die mit gewissen Kosten verbunden sind, wie z. B. Mahlzeiten, die sich manche Familien nicht leisten können.

8. Weiter wurde auch der Zugang zu **familienfreundlichen Orten** als Bedürfnis ermittelt. Familien brauchen geeignete und sichere öffentliche Räume mit Grünflächen und Spielplätzen. Solche Räume bieten auch die Gelegenheit für einen Austausch zwischen Familien und verschiedenen Generationen, was unabhängig vom Alter ein wichtiges Instrument der Sozialisierung ist. In Bezug auf öffentliche Orte für Familien wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering eingestuft, da das Angebot von Gemeinde zu Gemeinde anders ist und so der Gesamtüberblick über die Situation fehlt.

3.4 Gleichstellung der Geschlechter

In dieser Dimension geht es um die Gleichstellung der Geschlechter in der Familie und *vor allem* in der Gesellschaft. Sie umfasst insbesondere die optimale Entwicklung des Kindes und die Förderung der Chancengleichheit.

Es wird auf das Bedürfnis hingewiesen, eine **geschlechtergerechte und egalitäre Sichtweise beziehungsweise einen geschlechtergerechten und egalitären Ansatz** zu fördern. Die gegenwärtige Familienpolitik im Kanton Freiburg basiert auf einem traditionellen Familienmodell (Mann, Frau, Kinder), obwohl die Zusammensetzung der Familien heute vielfältig sein kann.

Zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter gehören Sensibilisierungsmassnahmen ab der Kindheit und Freizeitangebote für Jugendliche. Auch die Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der um fünf Tage verlängerte Vaterschaftsurlaub für Staatspersonal und das Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und für Familien gehören zu den Angeboten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.

Aufgrund unzureichender Verfügbarkeit wurde die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft. Es gibt nicht nur wenige konkrete Angebote, auch ihre Verteilung auf dem Kantonsgebiet wird als problematisch empfunden.

3.5 Vielfalt

Diese fachübergreifende Dimension zieht sich thematisch durch alle anderen Dimensionen und befasst sich mit der Berücksichtigung der Vielfalt in der Politik der Familien, um eine gerechte Behandlung aller sicherzustellen – d. h. unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Glauben und/oder ihrer Religion, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer affektiven und sexuellen Orientierung, ihren allfälligen besonderen Bedürfnissen oder der Tatsache, dass sie nicht dem Modell Kernfamilie entsprechen.

Ein Hauptbedürfnis in dieser Dimension ist die **Anerkennung der Vielfalt durch die Entwicklung integrativerer Politiken**, insbesondere in Bezug auf die Rechte der Eltern. Dieses Bedürfnis betrifft besonders unverheiratete Paare mit einem oder mehreren Kindern sowie Fortsetzungspaare mit einem oder mehreren Kindern.

Verschiedene Organisationen bieten Leistungen an, um dem Bedürfnis der Familien nach Vielfalt gerecht zu werden: die Paar- und Familienberatung, das Frauenhaus, Caritas Freiburg (insbesondere die Beratung in Rechtsfragen). Es gibt auch private und spezifische Ausbildungen sowie die ehrenamtliche Rechtsberatung der Studierenden der Universität.

Trotz dieser Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot insbesondere aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit und der schlechten Zugänglichkeit zu diesen Angeboten als gering eingestuft. Den Menschen fehlt es an Wissen über ihre Rechte, und sie haben Schwierigkeiten, die Folgen ihres Lebensstils zu antizipieren, insbesondere beim Tod ihres Partners.

3.6 Gesundheit

In dieser Dimension geht es um Gesundheitsrisiken und -chancen innerhalb der Familie, d. h. insbesondere Fragen rund um die sexuelle Gesundheit, psychische Gesundheit, Gewalt in der Familie und verschiedene Lebensweisen.

Erstens wurde das Bedürfnis, die **Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention zu gewährleisten,** identifiziert. Verschiedene Ereignisse können sich auf die psychische Gesundheit der Familienmitglieder auswirken, z. B. die Geburt eines Kindes, eine Scheidung oder der Auszug eines Kindes aus dem Elternhaus. Die Hauptbetroffenen solcher biografischer Wendepunkte sind junge Eltern, Kinder (ganz allgemein und insbesondere bei einschneidenden Ereignissen) und Eltern, die nach dem Auszug ihrer Kinder allein in ihrem Zuhause zurückbleiben. Solche Ereignisse können die Qualität der familiären Beziehungen beeinträchtigen und die psychische Gesundheit der Familienmitglieder verschlechtern. Es erfordert die richtigen Fähigkeiten, um solche Situationen zu erkennen und zu bewältigen.

Hinsichtlich der bestehenden Angebote zur Deckung dieses Bedarfs werden in Bezug auf junge Eltern die Mütter- und Väterberatungsstellen, die Unterstützung durch Hebammen und die Leistungen des Vereins «JeunesParents» hervorgehoben.

Zur Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention bei Kindern gibt es das interdisziplinäre Team von Psymobil, das die Menschen zu Hause oder in sozialpädagogischen Einrichtungen betreut, sowie die Angebote von Psy-Gesundheit.ch. Interkantonale Dienste wie ciao.ch leisten ebenfalls eine wichtige Unterstützung. Um Kinder bei einschneidenden Ereignissen zu unterstützen, organisiert der Verein Begleitete Besuchstage begleitete Besuche bei Eltern, die in Trennung leben. Die Fondation As’trame kümmert sich um Kinder, die von einem Todesfall, einer Trennung oder einer Krankheit betroffen sind.

Ganz generell werden die Angebote des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG), der Paar- und Familienberatung (z. B. Paarberatung), des Vereins Familienbegleitung, des Vereins REPER, des Jugendamts und die nationalen Angebote (z. B. Pro Juventute) und die Angebote anderer Kantone (z. B. Universitäre Psychiatrische Dienste Bern (UPD)) als hilfreich erachtet, um diesen Bedarf zu decken.

Was die politischen Grundlagen zur Förderung der psychischen Gesundheit und der Prävention betrifft, so bieten das kantonale Programm «Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit», das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ (bei allen Themen rund um betreuende Angehörige älterer Menschen), das Konzept Gesundheit in der Schule und die kantonale Strategie zur sexuellen Gesundheit eine geeignete Unterstützung.

Trotz dieser verschiedenen Angebote wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten im Bereich der psychischen Gesundheit aufgrund der unzureichenden Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der Angebote als gering eingestuft. Die Leistungen in den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie die Unterstützung von Asylsuchenden werden als unzureichend beschrieben. In Bezug auf die Prävention fehlt es an Vorschlägen zur Bekämpfung der Tabuisierung der Themen psychische Gesundheit und psychiatrische Versorgung. Auch die Ressourcen zur Behandlung komplexer Fälle werden als unzureichend bezeichnet.

Zweitens wird der **Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien** ebenfalls als Bedürfnis identifiziert. Es geht darum, dass die Familien sowohl Zugang zur ambulanten Krankenpflege als auch zur Spitalversorgung erhalten. Der Personalmangel im Gesundheitsnetz führt zu einer Überlastung der Pflegeangebote. Für Menschen, die in ländlichen Regionen oder im deutschsprachigen Teil des Kantons leben, ist es schwieriger, Zugang zu den verschiedenen Gesundheitsleistungen zu erhalten.

Zahlreiche Organisationen bieten Gesundheitsdienstleistungen an. Dazu gehören insbesondere Fri-Santé, die schulärztliche Betreuung, die Paar- und Familienberatung und die Mütter- und Väterberatungsstellen (Freiburgisches Rotes Kreuz).

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot im Bereich Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien wird aufgrund der Qualität und der mangelnden Nachhaltigkeit als mittelmässig bis gering eingestuft. Obwohl es eine Vielzahl an Angeboten gibt, scheint es an der nötigen Koordination zu fehlen und auch Überschneidungen zu geben. Den Fachpersonen fehlen die Fähigkeiten und die Zeit, um Familien mit psychosozialen Problemen zu betreuen und zu begleiten. Die Entlöhnung der Fachpersonen – sofern sie im Rahmen eines Leistungsvertrags erfolgt – wird als unzureichend erachtet, obwohl es Leute gibt, die diese Arbeit aus eigenem Antrieb ohne Leistungsvertrag und folglich unentgeltlich verrichten.

Drittens ist die **Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention** auch ein Bedürfnis für Familien aller Generationen. Das Thema sexuelle Gesundheit wird aufgrund von kulturellen Unterschieden oder mangelndem Wissen und Bewusstsein immer noch tabuisiert.

Die kantonalen Angebote zur Förderung der sexuellen Gesundheit und der Prävention werden von verschiedenen Organisationen getragen, darunter das Centre Empreinte, das sich in der HIV-Prävention und der Prävention von sexuell übertragbaren Infektionen (STI) engagiert, die Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) und der Verein REPER.

Im Bereich sexuelle Gesundheit und Prävention wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit als gering eingestuft. Während der obligatorischen Schulzeit gibt es noch mehr Angebote, die diese Lücken schliessen können. Der Sexualkundeunterricht fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Schulkreise, was zu einer Diskrepanz zwischen den Schulen und den französisch- und deutschsprachigen Teilen des Kantons führt. Zudem fehlt es auf nachobligatorischer Stufe an entsprechenden Angeboten. Ausserdem decken die Angebote neue Themen im Zusammenhang mit der sexuellen Gesundheit – wie etwa Fragen zur sexuellen Orientierung, zur Geschlechtsidentität oder zur sexuellen Gesundheit von Personen, die in Einrichtungen leben – nicht ausreichend ab.

Ausserdem muss auch die **Betreuung erwachsener Kinder mit besonderen Bedürfnissen sichergestellt werden**, wenn ihre Eltern alt werden und sich nicht mehr um sie kümmern können. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sollten lückenlose und nachhaltige Angebote zur Verfügung stehen.

Bei den bestehenden Angeboten handelt es sich um Dienstleistungen des institutionellen Netzwerks des Kantons Freiburg für Menschen mit Behinderung in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Beschäftigung und Begleitung zu Hause oder am Arbeitsplatz.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen von Familien mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen und den darauf ausgerichteten Angeboten wird als gering eingestuft, da es nicht genug dieser Angebote gibt.

3.7 Generationen

Diese Dimension befasst sich mit der Beziehung zwischen den Generationen – nicht nur mit der Eltern-Kind-Beziehung, sondern auch mit der Beziehung zur zweiten, dritten oder sogar vierten Generation.

Erstens wird die **Schaffung von Gelegenheiten zum Austausch zwischen den Generationen** als ein Bedürfnis der Familien identifiziert. Der Mangel an Austausch führt nicht nur zu Schwierigkeiten beim gegenseitigen Verständnis, sondern hindert die Familien auch daran, ihre Funktion in Bezug auf Solidarität und die Weitergabe von Vermögen und Werten zu erfüllen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören das Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG), das Konzept und der Massnahmenplan Senior+ und insbesondere die finanzielle Unterstützung des Kantons für Generationenprojekte. Pro Senectute, das Freiburgische Rote Kreuz, der Verein REPER, das Projekt «Couleur Jardin» des Foyer de la Rose du Vent und die altersfreundlichen Quartiere bieten verschiedene Dienstleistungen an, die den Austausch zwischen den Generationen fördern.

Trotz der Probleme in Bezug auf Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit wird die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Schaffung eines Austauschs zwischen den Generationen als mittel bis gut beschrieben. Eine der Hauptschwierigkeiten besteht darin, ältere Menschen zu erreichen. Ausserdem handelt es sich oft um punktuelle Projekte, deren Kontinuität nicht gewährleistet ist. Auf der Ebene der Stadtplanung wurde ein Mangel an altersfreundlichen Quartieren festgestellt.

Zweitens müssen **sich Familien gemeinsam auf das Altern vorbereiten** können und insbesondere gewisse biografische Wendepunkte wie die Pensionierung, den Verlust der Selbstständigkeit, den Eintritt ins Pflegeheim, das Lebensende, Patientenverfügungen, den Tod der Ehepartnerin oder des Ehepartners oder eines Elternteils antizipieren. Tabus innerhalb der Familien verhindern die Weitergabe von Informationen zu diesen Themen.

Zu den ausgewiesenen Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern gehören das SenG und der Massnahmenplan Senior+. Ausserdem bieten Pro Senectute, der Verein VALM, Alzheimer Freiburg, Voltigo, Pflegende Angehörige Freiburg, Gérontopôle Freiburg, die Vereinigung WABE und der Verein «Doulas de Fin de Vie» für Sterbebegleitung verschiedene Dienstleistungen zum Thema Altern an.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten zur Vorbereitung der Familien auf das Altern wird als mittel bis gut eingestuft, obwohl es nach wie vor einige Probleme mit der Zugänglichkeit gibt. Es gibt zwar eine grosse Anzahl an bestehenden Angeboten, dabei handelt es sich jedoch häufig um private Anbieter, die Schwierigkeiten haben, die Zielgruppe zu erreichen. Es mangelt auch an Koordination und Sichtbarkeit. Speziell im Hinblick auf den Eintritt ins Pflegeheim gibt es einen Mangel an Informationen und Kommunikation mit den Familien.

3.8 Governance

Diese Dimension ist besonders, da sie die verschiedenen Massnahmen umfasst, die für eine funktionierende Familienpolitik notwendig sind – sowohl in Bezug auf ihre Koordination als auch auf die Überwachung der eingeführten Massnahmen und die Antizipation zukünftiger Herausforderungen.

Erstens besteht das Bedürfnis, **das Wissen rund um das Thema Familie regelmässig auf den neuesten Stand zu bringen**, damit die Freiburger Familienpolitik den Bedürfnissen der Familien gerecht werden kann, wobei deren Vielfalt und die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen sind.

Die statistischen Daten, die für die Erstellung des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg verwendet wurden, sowie die von Interface durchgeführte Bedarfsstudie machen es möglich, diesem Bedürfnis gerecht zu werden. Trotz der Anstrengungen, die in diesem Bereich unternommen wurden, wird deren Angemessenheit aus zeitlichen Gründen als gering eingestuft. Die zeitlichen Abstände zwischen den Berichten und Statistiken zum Thema Familie sind zu lang. Ausserdem gibt es kein System, das regelmässig Informationen über die Bedürfnisse und Realitäten der Familien liefert.

Zweitens gibt es einen Bedarf an **klaren Zielen und Zuständigkeiten im Bereich der Familienpolitik sowie einen Bedarf an der Überwachung ihrer Umsetzung**. Es scheint notwendig zu sein, klare Ziele zu setzen und die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die nicht nur an der Umsetzung der Familienpolitik, sondern auch an deren Überwachung beteiligt sind, aufzuteilen. Die Arbeit auf regionaler Ebene würde es ermöglichen, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Gemeinden in ihrer Funktion als Multiplikatoren einzubeziehen. Das Hauptrisiko besteht in einer Fragmentierung der Familienpolitik und in der Schaffung kantonaler Disparitäten.

Folgende Organisationen können die Koordination der Familienpolitik als Akteurinnen und Akteure unterstützen: die Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen, die kantonale Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen sowie die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung die derzeit die «Strategie frühe Kindheit im Kanton Freiburg. Konzept und Massnahmenplan» entwickelt.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten wird als gering bis mittel eingestuft, was auf ein fehlendes Monitoring bei der Umsetzung der Familienpolitik und eine nicht ausreichend klare kantonale Vision zurückzuführen ist.

Drittens besteht das Bedürfnis, Familien und Fachleute auf die **bestehenden Angebote aufmerksam und diese sichtbar zu machen**. Es ist eine ständige Herausforderung, die Zielgruppen anhand der verfügbaren Angebote zu erreichen. Trotz der zahlreichen bestehenden Angebote für Familien fehlt eine zentrale Stelle, welche die Sichtbarkeit der Leistungen erhöht. Die Ausübung ihrer Rechte durch die Familien kann durch mangelndes Wissen und komplizierte Verfahren untergraben werden, was zu einer Prekarisierung der Familien führen kann.

Zu den ausgewiesenen Angeboten, die dem Bedürfnis nach Sichtbarkeit der Angebote für Familien Rechnung tragen, gehören Freiburg für alle, die Beiträge des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als gering bis mittel eingestuft, wobei das Hauptproblem in der Vermittlung von Informationen zur Bekanntmachung bestehender Leistungen liegt. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die verschiedenen Verbände und die Gemeinden wurden in diesem Bereich als Multiplikatoren ausgemacht. Ein Hindernis in diesem Bereich ist die mangelnde Ausbildung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die nicht alle verfügbaren Angebote kennen. Die verschiedenen Seiten der Website des Kantons Freiburg, die bestimmten Angebote aufführen, werden nicht systematisch aktualisiert oder sind zu sektorspezifisch gegliedert, was einen Gesamtüberblick verunmöglicht.

Viertens besteht ein **Koordinationsbedarf zwischen den Akteurinnen und Akteuren der kantonalen Stellen und den Akteurinnen und Akteuren der Familienpolitik**, die «in Silos arbeiten» – d. h. isoliert und von Silodenken geprägt arbeiten – und somit nicht wissen, welche Massnahmen in den anderen Sektoren ergriffen werden. Dieses Defizit führt zu einem Mangel an Kommunikation und Austausch, was die Kohärenz und Effizienz der ergriffenen Massnahmen beeinträchtigt.

Verschiedene Organisationen bieten Dienstleistungen und Angebote an, um der mangelnden Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren entgegenzuwirken: die Plattform frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, die von der Stadt Bulle organisierten «World Cafés», der Verein Familienbegleitung, das Freiburger Netzwerk der Kinder- und Jugendorganisationen Frisbee, Freiburg für alle und der Verein Trait d'union.

Die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot wird als mittel bis gering eingestuft, was vor allem auf die mangelnde Nachhaltigkeit der Leistungen zurückzuführen ist. Obgleich Veranstaltungen zur Koordinierung der Massnahmen durchgeführt werden, fehlt dabei die Systematik, was ihre Wirksamkeit schmälert. Die persönliche Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen ist zwar wichtig und effektiv, kann aber keine langfristige, interinstitutionelle Zusammenarbeit garantieren.

Ausserdem wird festgestellt, dass das Bedürfnis besteht, die **Tätigkeiten der Vereinigungen, die sich für die Familien einsetzen, zu gewährleisten**. Das Hauptproblem ist die fragmentierte und kurzfristige Finanzierung aus verschiedenen Quellen, was die Schaffung nachhaltiger Dienstleistungen verunmöglicht. Die Vereine verlassen sich weitgehend auf Freiwilligenarbeit, doch auch diese stösst in Bezug auf die Anzahl der verfügbaren Personen, die Nachhaltigkeit der Engagements, die Qualität der Leistungen und die Verantwortung der Vereine an ihre Grenzen.

Es gibt zahlreiche Angebote zur Unterstützung der öffentlichen Finanzierung der Vereine: Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung, das Kantonale Sozialamt (KSA), die Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, das Jugendamt oder Gesundheitsförderung Schweiz. Das Netzwerk Bénévolat Fribourg Freiburg hat Angebote im Bereich der Freiwilligenarbeit.

Die Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen und den Angeboten in Bezug auf die Kontinuität der Vereinstätigkeiten wird aufgrund von Mängeln betreffend Nachhaltigkeit und Qualität als gering eingestuft. Durch die punktuelle Finanzierung gewisser Massnahmen wird die Nachhaltigkeit der Leistungen verunmöglicht. Zudem sind die Vereine durch die Vielzahl der Finanzierungsquellen dazu gezwungen, parallel dieselben Aufgaben zu übernehmen (Finanzierungsanträge, Zwischenberichte und Schlussberichte). Die Zeit, die für solche Verwaltungsaufgaben aufgewendet wird, fehlt bei der Arbeit mit den Familien. Konkret führt die Tatsache, dass bestimmte Fördermittel nur für neue Projekte gewährt werden, zu einer wachsenden Zahl an Angeboten, obwohl die

bestehenden bereits wirksam sind. Dies erzeugt Doppelspurigkeiten, sodass keine nachhaltigen Leistungen gewährleistet werden können. Letztlich behindern Fördermittel, die an bestimmte Aufgaben gebunden sind, die für die Sozialarbeit typische Flexibilität und Autonomie der Vereine bei der Betreuung der Familien.

3.9 Massnahmen zur Unterstützung notleidender Frauen

Dieses Unterkapitel ergänzt die bereits vom Staatsrat bereitgestellten Informationen zu den Massnahmen zugunsten notleidender Frauen und ihrer Familien[23], insbesondere in den Bereichen Prävention, Gesundheit und Integration.

Im Bereich der Integration ist die materielle Sicherheit ein nachgewiesenes Bedürfnis der Frauen und ihrer Familien. Erstens ist die **fehlende Anerkennung ihrer Abschlüsse und Diplome für Menschen mit Migrationshintergrund** ein Faktor, der ihre Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen kann, obwohl die Möglichkeit, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, einer der Hauptgründe für ihre Einwanderung in die Schweiz ist[24]. Generell ist in der Schweiz für die Ausübung vieler Berufe die Anerkennung ausländischer Abschlüsse oder Berufserfahrungen durch eine der zuständigen Behörden erforderlich[25]. Bei der Anerkennung von Diplomen müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden: die Nationalität des Antragstellers oder der Antragstellerin und die Dauer der geplanten beruflichen Tätigkeit. Die Ausbildung und somit *a posteriori* der Besitz eines Abschlusses bilden eine individuelle Ressource, durch die Frauen Familie und Beruf besser vereinbaren können[26]. Insbesondere Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss und analog dazu Frauen, deren berufliche Qualifikationen anerkannt werden, sind auf dem Arbeitsmarkt besser etabliert als Frauen mit niedrigerem Bildungsniveau. Dies liegt daran, dass Frauen mit Hochschulabschluss später Kinder bekommen, in der Regel in besser bezahlte Positionen gelangen und über mehr Spielraum bei der Verhandlung von Urlaub und Freizeit verfügen. Dazu kommt noch die Sprachbarriere, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Migrationshintergrund ebenfalls erschweren kann[27].

Zweitens hat die **mangelnde Anerkennung und Wertschätzung der *Care*-Arbeit** – definiert als Pflege- und Hausarbeit für Kinder und Erwachsene – Folgen für Frauen, die sich in der Regel um diese Aufgaben kümmern. Eine Unterbrechung oder Reduktion der Arbeitszeit verringert die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt und erschwert die Entwicklung einer beruflichen Laufbahn. In der Regel legen die Eltern bei der Geburt des ersten Kindes fest, wie sie die Zeit, die sie am Arbeitsplatz und mit den Kindern verbringen, aufteilen. Manche Paare treffen ihre Entscheidung auf der Grundlage wirtschaftlicher Überlegungen: Der Partner, der weniger verdient, reduziert die Erwerbstätigkeit[28]. Hier kommen auch kulturelle Normen und Werte ins Spiel, was dazu führt, dass meistens die Frauen nicht mehr am Arbeitsmarkt teilhaben. Wenn sich die Eltern trennen, verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation der Familie, da zwei Haushalte finanziert werden müssen. Die Mütter kümmern sich hauptsächlich um die Kinder, was ihre finanzielle Notlage verschlimmert. In der Schweiz hat etwa ein Viertel der Kinder unter 25 Jahren getrennte Eltern, was sich auch auf ihre Lebensbedingungen auswirkt.

[23] Antwort des Staatsrats auf das Postulat 2021-GC-25 vom 23. November 2021, online, https://www.parlinfo.fr.ch/de/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=75500&uuid=c70c3816ce2847228eac4e853802b1a8, Seite besucht am 23. Mai 2023

[24] Rossier Clémentine, Bernardi Laura & Sauvain-Dugedil Claudine (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

[25] Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*, online, https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/diploma.html, Seite besucht am 13. Juni 2023.

[26] Giudici Francesco & Schumacher Reto, *Le travail des mères en Suisse : évolution et déterminants individuels*, online, https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2017/10/Giudici_Schumacher_Travail_meres_101017.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

[27] Gerber Roxane & Wanner Philippe, *De-qualification and De-emancipation Among Recently Arrived Highly Skilled Immigrant Women in Switzerland*, online, https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/06/nccrotm-WP23-Gerber-Wanner.pdf, Seite besucht am 13. Juni 2023.

[28] Die Informationen in diesem Absatz stammen aus: Severin Bischof, Tabea Kaderli, Jürg Guggisberg & Lena Liechti, *Wirtschaftliche Situation von Familien: Geburt als Weichenstellung*, online, https://sozialesicherheit.ch/de/wirtschaftliche-situation-von-familien-geburt-als-weichenstellung/, Seite besucht am 6. Juni 2023.

Ausserdem kann **mangelnde Unterstützung durch familiäre Netzwerke**, die sich häufig im Ausland befinden, ein zusätzliches Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt und das Gedeihen der Familie darstellen[29]. Die erweiterte Familie ermöglicht es den Eltern, vor allem den Müttern, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein und die Kinderbetreuungskosten zu senken. Laut dem Familienbarometer nehmen mehr als ein Drittel (37 %) der befragten Familien keine externe Kinderbetreuung in Anspruch[30]. Die Familien sind der Meinung, dass niedrigere Tarife, eine flexiblere Nutzung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und mehr Plätze die Kinderbetreuung verbessern würden, insbesondere bei Kleinkindern. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Entwicklung institutioneller Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Zweitens – im Hinblick auf die psychische Gesundheit kann sich *Care*-Arbeit, die wenig Sichtbarkeit und Anerkennung erfährt, beispielsweise in Form von Stress, Sorgen und Erschöpfung negativ auf die Gesundheit auswirken. Es gibt eine Reihe von Anbietern, die Menschen, welche *Care*-Arbeit leisten, unterstützen – so zum Beispiel Rotkäppchen, eine Dienstleistung des Freiburgischen Roten Kreuzes, die Hotline Angehörige oder der Entlastungsdienst von Pro Infirmis. Allerdings mangelt es an der Koordination zwischen formellen (öffentliche und private Organisationen) und informellen (persönliches Umfeld) Unterstützungsangeboten.

Als Ausgleich für die fehlende notwendige Anerkennung der *Care*-Arbeit gewährt der rechtliche Rahmen im Kanton Freiburg Eltern und Angehörigen, die eine pflegebedürftige Person regelmässig betreuen, eine finanzielle Unterstützung, damit diese zu Hause wohnhaft bleiben kann (Gesetz über die Pauschalentschädigung, PEG). Gemäss den spezifischen Kriterien der jeweiligen Region können die Gemeinden auch eine Pauschalentschädigung von höchstens 25 Franken pro Tag entrichten.

Trotz dieser finanziellen Unterstützungen wird ihre Übereinstimmung mit dem Bedürfnis nach einer Aufwertung der *Care*-Arbeit als gering eingestuft. Ein Grund dafür ist die begrenzte Zahl der verfügbaren Angebote. Zudem wird die Höhe der Entschädigung als zu niedrig erachtet. Ganz generell mangelt es der *Care*-Arbeit auf politischer Ebene an Sichtbarkeit. Dies gilt für alle Frauen, insbesondere aber für Frauen, die durch ihren bisherigen Lebensverlauf bereits in prekären Verhältnissen leben.

Im Bereich Prävention wird der **Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten** in Zusammenhang mit den Themen Aus-, Weiterbildung und Kultur als ein Bedürfnis erkannt. Diese Aktivitäten sind wichtig für die Selbstverwirklichung der Kinder und tragen durch den Austausch mit anderen Menschen zu ihrer persönlichen Entwicklung bei. Für Familien, die in ländlichen Regionen oder in prekären Verhältnissen leben, ist es aufgrund ihrer begrenzten Zahl schwierig, Zugang zu den entsprechenden Angeboten zu finden, obwohl zahlreiche Vereine in Kanton Freiburg Aktivitäten für Kinder und Jugendliche anbieten. Auch die fehlenden kantonalen Angebote werden angesprochen.

Ausserdem gestalten sich die **Übergänge am Ende der obligatorischen Schulzeit** für Jugendliche mit Migrationshintergrund aufgrund mangelnder Kenntnisse des Systems als schwieriger. Nachobligatorische Bildungsgänge leisten einen wichtigen Beitrag zur Integration und stellen auch ein Recht dar. Im Kanton Freiburg koordiniert die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen. Trotz der zahlreichen verfügbaren Angebote wird deren Übereinstimmung mit den Bedürfnissen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund als mittel eingestuft. Um einem Mangel an Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote entgegenzuwirken, muss die Informations- und Bildungsarbeit der Fachleute, die mit den Jugendlichen und ihren Familien in Kontakt stehen, fortgesetzt werden.

Ein weiterer Aspekt der auf Frauen und ihre Familien ausgerichteten Prävention betrifft die **Governance in der Familienpolitik**. Aus Unkenntnis und aufgrund der komplizierten Verwaltungsverfahren verzichten die Familien darauf, ihre Rechte geltend zu machen. Folgende Zielgruppen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit: Familien in

[29] Clémentine Rossier, Laura Bernardi & Claudine Sauvain-Dugedil (dir.), *Diversité des familles et bien-être en Suisse. Enquêtes sur les familles et les générations 2013 et 2018*, Zürich/Genf, Seismo, 2023.

[30] Gnaegi Philippe & Miller Yvonne, *Schweizer Familienbarometer 2023. Was Familien in der Schweit bewegt*, online, https://www.pax.ch/de/ueber-pax/berichte/de/-/media/pax/download-files/allgemein/pax-schweizer-familienbarometer.pdf, Seite besucht am 6. Juni 2023.

deutschsprachigen und/oder ländlichen Gebieten, Familien, die neu in einer Region sind und keinem Netzwerk angehören, Familien, die nicht dem traditionellen Familienmodell entsprechen, fremdsprachige Familien und/oder Familien mit Migrationshintergrund sowie Familien ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Der letztgenannte Aspekt birgt die Gefahr, das Risiko der Prekarisierung dieser Personengruppen noch weiter zu erhöhen. Bei der Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung «Freiburg für alle» betreffen rund 15 % der Gespräche (mehrheitlich mit Frauen) die Familienpolitik, d. h. unter anderem Gespräche zu Themen wie Bildung, Mutterschaft, Unterhaltsbeiträge, Betreuungsangebote, Trennung und häusliche Gewalt.

Auf politischer Ebene bilden das kantonale Integrationsprogramm (KIP) und die koordinierte Strategie «Frühe Kindheit» im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) den regulatorischen Rahmen. Hinzu kommen die Angebote von Freiburg für alle, die Unterstützung des Kantons an die Informations- und Beratungsplattform ciao.ch, die Website supermamans.ch, die vom Jugendamt (JA) zur Verfügung gestellte Kartografie der Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, welche die Familien begleiten, und der Verein Begleitete Besuchstage Freiburg.

Trotz dieser verschiedenen Möglichkeiten wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als gering bis mittel eingestuft, da es an Multiplikatoren fehlt, die das Angebot bekannt machen. Verbesserungspotenzial gibt es im Bereich Ausbildung und Information der Fachpersonen, die mit den Familien in Kontakt stehen, sowie bei den Informationen auf der Website des Kantons.

Im Gesundheitsbereich wurden zwei besondere Bedürfnisse hervorgehoben. Erstens erhalten Frauen bei der Schwangerschaftsvorsorge durch Hebammen nicht automatisch die Unterstützung von **interkulturell Dolmetschenden**. Dabei kann die Sprachbarriere ein erhebliches Hindernis für die Betreuung darstellen, nicht nur aus klinischer, sondern auch aus ethischer Sicht[31]. Die Sprache vermittelt eine bestimmte kulturelle Vorstellung von Krankheit, Gesundheit und Heilung. Es gibt eine Reihe von Angeboten, die fremdsprachigen Frauen den Zugang zum Gesundheitssystem erleichtern, wie zum Beispiel die fide-Sprachkurse zu Schwangerschaft, Geburt und früher Kindheit.

Im weiteren Sinne kann dieser Aspekt auf alle fremdsprachigen oder von Armut betroffenen Familien übertragen werden. Tatsächlich wurde auf den erschwerten Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung für Asylsuchende hingewiesen. Die Dolmetschgutscheine der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention, die Sprachkurse und die vom Verein espacefemmes-frauenraum organisierten Frauen-Kinder-Treffen sowie die Leistungen des Vereins PanAae und des Gesundheitszentrums Fri-Santé sind wichtige Angebote, die diesen Bedarf teilweise decken. Interkulturelles Dolmetschen wird jedoch nicht systematisch eingesetzt, was ein Hindernis für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Kulturvermittlung darstellt. Aufgrund von Zeitmangel und mangelnden Kenntnissen der Fachpersonen ist es für sie schwierig, die komplexen Situationen zu bewältigen, mit denen die Familien konfrontiert sind.

Schliesslich wurde das Bedürfnis identifiziert, **Gewalt innerhalb der Familie** zu verhindern. Dieses Bedürfnis besteht besonders bei älteren Paaren oder wenn die Kinder das Elternhaus verlassen. Gewalt kann verschiedene Formen annehmen: physische, psychische und/oder sexuelle Gewalt. Frauen sind viel häufiger Opfer von Gewalt als Männer. Laut Angaben des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) liegt der Frauenanteil bei den gewaltbetroffenen Personen bei 70,1 %[32]. Zudem werden Frauen nahezu viermal häufiger Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten als Männer; der Anteil der getöteten Frauen ist siebenmal höher. In Bezug auf das Alter sind die Altersgruppen der 18- bis 34-Jährigen (35 %) und der 35- bis 59-Jährigen (43 %) am

[31] Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK), *Gesundheitsversorgung für fremdsprachige Zugewanderte. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire*, online, https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/DEF_NEK_Stellungnahme_Migranten_A4_FR_web.pdf, Seite besucht am 6. Juni 2023.

[32] Die Informationen in diesem Abschnitt stammen aus folgender Publikation: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, *Zahlen zu häuslicher Gewalt in der Schweiz*, online, https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/haeusliche-gewalt/statistik.html, Seite besucht am 6. Juni 2023.

stärksten betroffen. Auch Kinder werden Opfer häuslicher Gewalt. Jährlich werden etwa 2 bis 3,3 % der in der Schweiz lebenden Kinder wegen Kindeswohlgefährdung an eine Fachorganisation überwiesen.

Zu den bestehenden Angeboten gehören die Leistungen des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB), die Dienstleistungen des Vereins Frauenhaus, der Beratungsstellen Opferhilfe, der Paar- und Familienberatung sowie des Vereins EX-pression, die Märchenworkshops für Kinder, die von Gewalt in der Partnerschaft der Eltern betroffen sind, und das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung». Auch andere Organisationen können bei Gewalt in der Familie eingreifen: die Organisation der Hebammen, die regionalen Sozialdienste, die Organisationen des Gesundheitswesens, Schulen und die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Was die Notwendigkeit der Prävention von Gewalt in der Familie betrifft, so wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot als mittelmässig eingestuft, insbesondere aufgrund der unzureichenden Zugänglichkeit und der Qualität der Betreuung. Hinsichtlich der Erkennung von Gewalt erklären die Akteurinnen und Akteure, dass sie nicht wissen, an wen sie sich bei Verdacht auf Probleme wenden können. Da psychische Gewalt schwer zu beweisen ist, stellt dies ein zusätzliches Hindernis dar. Die Betreuung wird durch die Aufteilung zwischen den Diensten der psychischen Gesundheitsversorgung, der Justiz und dem Kinder- und Jugendschutz als fragmentiert wahrgenommen. Die grosse Anzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure verkompliziert die Begleitung.

4 Strategieplan «Für eine Politik der Familien» im Kanton Freiburg

—

Die von Interface durchgeführte Studie verfolgte auch ein zweites Ziel: Was könnte angesichts der Diskrepanzen zwischen den Bedürfnissen der Familien und dem bestehenden Angebot getan werden, um die Übereinstimmung zu verbessern?

Insgesamt decken die aufgeführten Angebote die wichtigsten Themen der Politik der Familien ab. Dennoch wird die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot von den Befragten häufig als mittel bis gering eingestuft. Aus der Analyse ergaben sich folgende Hauptgründe für die mangelnde Übereinstimmung:

Territorialität: Die Entwicklung der Angebote im Kanton ist nicht homogen, weder in der Peripherie / in den Städten noch in den verschiedenen Sprachregionen.

Fehlende Bekanntheit der Angebote: Obwohl es sehr viele Angebote gibt, fehlt es Familien und Fachkräften an Wissen über die verfügbaren Angebote. Es wurde festgestellt, dass es schwierig ist, die Zielgruppen zu erreichen, um die verfügbaren Angebote mithilfe der richtigen Multiplikatoren bekannt zu machen.

Zugänglichkeit: Manche Familien haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Unterstützungsangeboten zu erhalten, die sie in Anspruch nehmen könnten, weil sie die Angebote nicht kennen, Sprachprobleme haben oder administrative Hürden überwinden müssen.

Vielzahl von Angeboten der Organisationen, die sich für Familien einsetzen: Die Vielzahl der Angebote führt dazu, dass Familien und Fachleute Mühe haben, den Überblick zu behalten. Auch Projektfinanzierungen oder punktuelle Unterstützungen führen zu einem Mangel an Sicherheit für die beteiligten Organisationen und zu einer fehlenden Sicherung des langfristigen Fortbestands der Leistungen.

Arbeit in Silos: Die Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik arbeiten zu oft in Silos und koordinieren sich zu wenig untereinander. Die Zusammenarbeit basiert oft auf persönlichen Beziehungen, die keine Nachhaltigkeit gewährleisten. Ausserdem ist dadurch keine umfassende und kohärente Betreuung der Familien möglich, was auch einen Verlust an Effizienz mit sich bringt.

Rollen: Die Rollen und verschiedenen Verantwortlichkeiten von Staat und Gemeinden sind nicht immer klar definiert oder sind den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zumindest nicht immer klar.

Fehlende Übereinstimmung zwischen den Bedingungen für den Zugang zu Leistungen und den Realitäten der Familien: Die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterstützungsleistungen für Familien fussen, spiegeln allzu oft ein traditionelles Familienmodell und lineare Lebensverläufe wider. Die Lebensrealitäten der Familien sind jedoch vielfältig. Die gesetzlichen Bedingungen für den Leistungsanspruch erkennen diese Vielfalt allerdings nicht an. Je nach Familienform können die geltenden Rechte Ungleichheiten und Probleme mit dem Zugang zu Leistungen in einem gewissen Masse noch verstärken.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen hat Interface verschiedene Empfehlungen formuliert, die als Grundlage für den strategischen Plan **«Für eine Politik der Familien»** dienen.

Im Zusammenhang mit Familienpolitik werden zwei Themen immer wieder genannt: die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben und die Transversalität der Familienpolitik. Diese Definition birgt jedoch zwei wesentliche Risiken. Zum einen das Risiko, das Thema Familienpolitik auf die Kinderbetreuung zu reduzieren, und zum anderen das Risiko, die Verantwortung auf die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren zu verteilen, die davor zurückschrecken oder zögern, sich mit den Themengebieten der anderen Akteurinnen und Akteure zu befassen.

Der Staatsrat möchte das eher starre Verständnis von Familienpolitik überwinden und so den unterschiedlichen Bedürfnissen und Formen des Familienlebens Rechnung zu tragen. Pro Familia versteht unter Familie «Lebensgemeinschaften, die sich – durch die Gestaltung der grundsätzlich lebenslangen Beziehungen von Eltern und Kindern im Generationenverbund und von Geschwistern untereinander – zur Verwandtschaft konstituieren.»[33]. Es gibt also viele verschiedene Formen des Familienlebens, und jede Familie muss die Aufteilung der familiären Pflichten sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie frei gestalten können. Dies ist nicht nur für das Funktionieren und die Entwicklung der Familien von entscheidender Bedeutung, sondern auch für das Funktionieren und die Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes, da die Familien der Motor des sozialen Zusammenhalts sind. Investitionen in die Familien sind Investitionen in die Gesellschaft, da Familien unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen erfüllen – die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten.

Der vorliegende Bericht bietet auch die Gelegenheit, über die bestehenden Massnahmen und Leistungen zugunsten der Familien im Kanton Freiburg Bilanz zu ziehen. Im Anhang findet sich eine Tabelle mit den Massnahmen, die in den letzten drei Legislaturperioden eingeführt oder verstärkt wurden, sowie den Massnahmen, die sich in der Umsetzung befinden. Daraus geht hervor, dass bereits zahlreiche Massnahmen zugunsten von Familien eingeführt wurden und dass im Kanton grosse Anstrengungen unternommen werden, um die Familienpolitik weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, dass nicht ein Mangel an Massnahmen das Problem ist. Vielmehr stellt sich die Frage, wie man am besten auf die Herausforderungen reagieren kann, die sich aus der Vielfalt der Familien und Vielschichtigkeit ihrer Bedürfnisse ergeben. Es geht also darum, das Bestehende anhand drei strategischer Stossrichtungen zu festigen und zu konsolidieren: die Steuerung der Politik der Familien, die nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien und die Zugänglichkeit der Leistungen.

Diese drei Stossrichtungen ermöglichen es, der Politik der Familien eine Ausrichtung zu geben. Wie in diesem Bericht dargelegt, handelt es sich um ein umfangreiches System mit einer breiten Palette an Angeboten und zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die für unterschiedliche Bereiche zuständig sind. Eine gemeinsame, globale Vision ist unerlässlich, um Synergien zwischen den verschiedenen Parteien zu schaffen, bereits bestehende Kooperationen zu stärken und die organisatorischen und finanziellen Lösungen zu optimieren. Diese Vision lässt sich nur mit der Bereitschaft und dem Engagement aller Beteiligten verwirklichen. Wie die Bedarfsstudie, die auf Basis eines partizipativen Vorgehens durchgeführt wurde, sind auch die nachfolgend vorgestellten strategischen Stossrichtungen auf Partizipation ausgerichtet – denn Partizipation ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Politik, die der Vielfalt Rechnung tragen möchte.

[33] Pro Familia Schweiz, *Familiencharta*, online, https://www.profamilia.ch/fr/a-propos-de-nous/charte-histoire, Seite besucht am 7. Juni 2023.

4.1 Stärkung der Steuerung der Politik der Familien

Die oberste Priorität besteht in der Stärkung der Steuerung. Es gibt natürlich bereits heute eine bestehende Koordination zwischen den Bereichen, diese ist jedoch weiterhin fragmentiert und sektorspezifisch. Es fehlt eine Stelle, welche die verschiedenen Massnahmen integriert und so für eine klare Ausrichtung sorgt und entsprechende Ergebnisse gewährleistet. Die Schaffung einer **Familienplattform** mit dem Auftrag, als Kompetenzzentrum zu fungieren, das die verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Kantons, der Gemeinden, des Vereinswesens und der Zivilgesellschaft zusammenbringt, ist ein entscheidender Schritt, um der Verantwortungsdiffusion entgegenzuwirken. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die familienpolitische Strategie zu definieren und ihre Umsetzung zu koordinieren. Diese Stelle ist nicht als starres institutionelles Instrument zu verstehen, sondern als Ausdruck der Entschlossenheit aller an der Konzeption und Umsetzung der Politik der Familien beteiligten Akteurinnen und Akteure. Die Verantwortlichen der Plattform treffen sich mindestens einmal pro Quartal, um folgende Aufgaben umzusetzen:

Definition und Koordination

Eine klare Definition der Politik der Familien, die sich entsprechend den Bedürfnissen der Familien weiterentwickeln kann, ist unerlässlich. Angesichts der begrenzten Kompetenzen des Bundes im Bereich der Politik der Familien bleibt den Kantonen und Gemeinden ein grosser Handlungsspielraum. Die aus dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip resultierende Fragmentierung wird oft als Hindernis für die Entwicklung der Politik gesehen, insbesondere aufgrund der Verantwortungsdiffusion und der Vielzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Diese Fragmentierung kann aber auch als Chance gesehen werden, um gemeinsam eine Politik der Familien zu definieren, die von den beteiligten Parteien mitgetragen wird, indem sie prioritäre Stossrichtungen und Massnahmen festlegen, die gemäss den als vorrangig eingestuften Bedürfnissen und Anliegen angepasst werden können. Ausserdem müssen klare Zuständigkeiten für jeden Schwerpunkt und die entsprechenden Massnahmen sowie die Art und Weise, wie das gemeinsame Ziel koordiniert wird, festgelegt werden. Je nach den gewählten Schwerpunkten und den verfolgten Zielen wird die Koordination nicht immer die gleichen staatlichen oder lokalen Akteursgruppen betreffen. Es gibt natürlich die sogenannten klassischen Bereiche, wie zum Beispiel Soziales, Gesundheit, Kinder und Jugend, Gleichstellung, Migration, Seniorinnen und Senioren, Behinderung, aber auch Bereiche, die auf den ersten Blick weniger offensichtlich sind, wie Raumplanung, Wohnungswesen, Beschäftigung, Wirtschaft oder Steuerfragen. Die Plattform wird dann Personen aus den jeweiligen Bereichen dazu einladen, sich punktuell an bestimmten Diskussionen und Aktionen zu beteiligen. Der erste Schritt zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele ist die Ermittlung des gemeinsamen Nutzens für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure. In einem nächsten Schritt können finanzielle Synergien geschaffen werden.

Prävention, Sensibilisierung und Information

Die Politik der Familien muss auch eine präventive Komponente beinhalten. Die Veränderung der Familienrealitäten muss beobachtet werden, um bei Bedarf präventive Massnahmen ergreifen zu können. Die Familienplattform ist daher auch ein Ort für Diskussionen und Treffen, um sich zu informieren und auf dem Laufenden zu halten, damit Themen und Probleme, die Familien betreffen, erkannt und identifiziert werden können. So kann ein offener Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken gepflegt und neues Wissen erworben werden, um so schnell wie möglich handeln zu können.

Zu dieser präventiven Komponente gehört auch die Sensibilisierung für Familienfragen und die Verbesserung der Kommunikation zu diesem Thema. Familien müssen besser informiert werden und einen besseren Zugang zu Angeboten und Leistungen haben (Kapitel 4.3). Das Missverhältnis zwischen Angeboten und Bedürfnissen ist jedoch manchmal auf die mangelnde Ausbildung bestimmter Berufsgruppen zurückzuführen, die mit Familien arbeiten (das Personal in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, Schulen, Gerichten, Sozialdiensten und im Gesundheitssystem). In Zusammenarbeit mit Berufsverbänden, Expertinnen und Experten wird die Familienplattform Thementage und Schulungen zu Themen wie Gewalt, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit, Vielfalt und Nichtdiskriminierung/Gleichbehandlung entwickeln.

Monitoring und Evaluation

Die letzte Aufgabe der Familienplattform besteht darin, die Umsetzung der Politik der Familien zu überwachen und zu bewerten. Zu diesem Zweck wird sie entweder intern oder im Rahmen externer Mandate Erhebungen durchführen, um die Erreichung der Ziele, die Ergebnisse und die Auswirkungen der Umsetzung in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität nachzuweisen, aber auch um die Relevanz, Angemessenheit und Kohärenz der getroffenen Massnahmen zu gewährleisten. Sie wird sich auch mit dem Finanzierungsmodell und den Ressourcen auseinandersetzen. Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzierung mit den Zielen der Politik der Familien übereinstimmt. Darüber hinaus müssen die Organisationen, die sich für die Familien einsetzen, langfristige Subventionen erhalten.

4.2 Bessere Berücksichtigung der nicht finanziellen Dimensionen der Politik der Familien

Die materielle Sicherheit ist eine zentrale Komponente der Familienpolitik. Bisher hat sich die Politik im Kanton Freiburg stark auf die materielle Sicherheit konzentriert und konnte viele Verbesserungen erzielen. Es müssen allerdings auch andere Dimensionen berücksichtigt werden, um den Schutz und das Wohlergehen der Familien zu gewährleisten. Heute befindet sich die Familienpolitik sowohl auf Bundesebene als auch in anderen Kantonen in einem Wandel, der den Dimensionen Integration und Prävention, Unterstützung der Familien in Form von Information, Beratung und Begleitung, Hervorhebung des Bildungsbedarfs und Förderung der Chancengleichheit von Kindern sowie Schaffung eines Umfelds, das die Entwicklung der Handlungsfähigkeit jedes Einzelnen begünstigt, mehr Aufmerksamkeit schenkt. Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft demnächst vom Grossen Rat behandelt werden, sind ein Beispiel für die Bedeutung der materiellen Hilfe, aber auch der sozialen Begleitung, die den Familien mit der Einführung von **Familienschaltern** zur Verfügung gestellt werden muss.

Die Familienschalter sind ein erster Schritt in Richtung einer Politik der Familien, welche die nicht finanziellen Dimensionen der zu entwickelnden Leistungen und Massnahmen besser berücksichtigt. **Die von den Familienschaltern angebotene soziale Begleitung erfolgt auf verschiedenen Ebenen und zielt darauf ab, die Familien entsprechend ihrer Situation und Fähigkeiten zu informieren, zu orientieren und zu begleiten.** Sie bietet einen breiten Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien. Diese Informationen ermöglichen eine bessere Prävention und Behandlung bestimmter Schwierigkeiten, die heute manchmal erst spät erkannt und den zuständigen Fachleuten entsprechend spät mitgeteilt werden. Ausserdem kann eine persönliche Beratung erfolgen, um die **Integrationsfähigkeit der Familienmitglieder zu stärken, wobei die Besonderheit ihrer Situation und die möglichen Perspektiven**, insbesondere im Hinblick auf die berufliche Eingliederung, berücksichtigt werden. Die Familienschalter werden im Rahmen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) eingerichtet, die Gemeinden können ihnen jedoch auch andere Aufgaben im Zusammenhang mit der Information und Beratung von Familien zuweisen. Die künftige Gestaltung der Familienschalter wird von den Entwicklungen in der Politik der Familien abhängen.

Ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die nicht finanziellen Dimensionen der Unterstützung für Familien ist die Information und Intervention bei biografischen Wendepunkten (Scheidung, Verlust der Arbeitsstelle usw.), um zu verhindern, dass die Familien in eine Abwärtsspirale geraten. Wie bereits im statistischen Porträt erwähnt, ist die Scheidungsrate im Kanton Freiburg sehr hoch. Diese Tatsache wirft nicht nur Fragen zu den Risiken der Prekarisierung auf, da beide Elternteile durch die Trennung verarmen können, sondern auch zu den Möglichkeiten, die Zuhören, Unterstützung und Beratung mit sich bringen. Das Faktenblatt «Ehepaare: die Etappen der Trennung und der Scheidung» ist bereits eine Hilfe, aber Angebote wie die Familienmediation sollten unter Berücksichtigung der Ressourcensituation weiter ausgebaut werden.

Gleichermassen sollte auch **die persönliche Hilfe im Rahmen der Sozialhilfe** überdacht werden, insbesondere durch die Stärkung eben dieser Angebote der regionalen Sozialdienste, damit sich die mit der Gewährung von Sozialhilfe an bestimmte Personengruppen beauftragten Dienste (Art. 14 SHG) auf ihre spezialisierten Leistungen konzentrieren können (z. B. in Bezug auf die Entschuldung).

Schliesslich sollten **Räume für den Austausch und die Begegnung von Familien** geschaffen und deren Aktivitäten ausgebaut werden. Nach dem Vorbild der Quartierzentren würden diese Orte nicht nur Aktivitäten und Unterhaltung bieten, sondern auch die Organisation verschiedener Veranstaltungen, wie etwa Familiencafés zu bestimmten Themen, fördern. Es geht nicht darum, neue Spielplätze zu bauen, sondern darum, Begegnungsorte zu schaffen, wo sich alle Generationen treffen und austauschen können. Familien sind Orte, wo es die Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen zu fördern gilt. Der **Ansatz der Gemeinwesenarbeit**, auf den sich das Programm **«Gemeinsam in der Gemeinde»** stützt, ist hervorzuheben, da er die Lebensqualität, das Zusammenleben und die Partizipation auf lokaler Ebene fördert.

Es sollten auch **virtuelle Räume für den Austausch von Informationen** entwickelt werden, wie sie die Informationsplattform für Familien lafamily.ch anbietet, die bereits kantonsspezifische Websites für die Kantone Bern, Zürich, Waadt, Genf, Neuenburg und Wallis online gestellt hat.

4.3 Verbesserte Zugänglichkeit zu den Leistungen für Familien

Eine letzte Stossrichtung zur Ergänzung der Strategie der Politik der Familien ergibt sich aus der Erkenntnis, dass es zwar eine grosse Zahl von Angeboten gibt, die Übereinstimmung zwischen diesen Angeboten und den Bedürfnissen aber oft als mittelmässig oder sogar schwach eingestuft wird, weil der Zugang zu diesen Angeboten nicht rechtzeitig erfolgt. Im Hinblick auf die Zugänglichkeit und die zeitliche Abstimmung müssen Lösungen entwickelt werden, wobei besonders die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden sollten.

Vereinfachung der Formulare. Die Formulare für Leistungsanträge sind manchmal schwer verständlich. Eine Vereinfachung, insbesondere in Bezug auf die verwendete Sprache sowie auf die Länge der Fragebögen und der beizufügenden Dokumente, wäre hilfreich. Die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSVA) zur Verfügung gestellten Formulare für die Verbilligung der Krankenkassenprämien wurden in der Interface-Studie als vorbildlich hervorgehoben. Hier ist anzumerken, dass Online-Formulare, die im Hinblick auf Anträge und die Bearbeitung der Dossiers einen Fortschritt darstellen, für Menschen, die keine Computerausstattung besitzen oder nur schlecht damit umgehen können, ein Hindernis darstellen können.

Verbesserung der Abstimmung zwischen Bedarf und Angebot sowie der Bearbeitungsdauer von Anträgen. Bei manchen Leistungen ist die Frist zwischen der Ermittlung des Bedarfs und dem Erhalt der Leistung zu lang. Dies kann die betroffenen Menschen in eine schwierige Lage bringen und sie in die Schuldenfalle treiben. Eine Optimierung der Antragsverfahren sowie der Bearbeitungsfristen für diese Anträge ist notwendig, um auch Vorschüsse durch andere Leistungserbringer und die damit verbundenen Nachzahlungen zu vermeiden, sobald die betreffende Leistung bezogen wurde.

Verringerung von Schwelleneffekten. Bei einigen Leistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, gibt am Ende des Leistungsbezugs einen Schwelleneffekt, der auf die Einkommensteuer zurückzuführen ist, welche die Haushalte zahlen müssen, sobald sie wieder unabhängig werden, sowie auf die Höhe der in der Sozialhilfe berücksichtigten Miete, die häufig unter dem Marktpreis liegt. Um Schwelleneffekte zu verringern, können Anreize für den Ausstieg geschaffen werden. Beispielsweise erhalten Personen, die aus der Sozialhilfe austreten, eine zusätzliche Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung. Oder die für die Berechnung der Sozialhilfe massgebliche Miete wird angepasst und an eine marktübliche Miete angeglichen.

Sicherstellung von genügend Plätzen in qualitativ hochwertigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im ganzen Kanton. Obwohl die Zahl der Betreuungsplätze erheblich gestiegen ist, entspricht sie noch nicht den Bedürfnissen der Familien. Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Themas für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der Zugang zu familienergänzenden Betreuungsangeboten unerlässlich. Dieses Angebot muss ausreichend, flexibel und flächendeckend über das gesamte Kantonsgebiet verteilt sein und der Vielfalt der Familiensituationen Rechnung tragen (z. B. Betreuungslösungen während der Schulferien, Betreuung von Kindern mit Behinderungen, Problematik arbeitsloser Mütter, die für den Erhalt eines Betreuungsplatzes nicht priorisiert werden, aber deshalb keine Zeit für die Stellensuche haben).

Erhöhung der Verfügbarkeit der Angebote im gesamten Kantonsgebiet. Es gibt eine grosse Anzahl von Angeboten, aber der Zugang ist nicht garantiert, da sie nicht immer verfügbar oder bekannt sind – weder bei den Familien noch bei den Fachpersonen. Zudem konzentrieren sich viele dieser Angebote auf die Stadt Freiburg. Zwischen der Peripherie und den Städten sowie zwischen den Sprachregionen herrscht ein grosses Angebotsgefälle.

Ausbau der Dolmetscherdienste für fremdsprachige, gehörlose, hörbehinderte, blinde und sehbehinderte Menschen. Um die Kommunikation zwischen fremdsprachigen Familien und den pädagogischen Teams zu fördern, hat die Stadt Freiburg beispielsweise eine Vereinbarung getroffen, die den Einsatz von interkulturellen übersetzen im Rahmen der Leistungen des Schulzahnpflegedienst ermöglicht.

Begleitung der Familien bei der Beantragung von Leistungen. Die Thema Zugänglichkeit ist ähnlich gelagert wie das Thema Nichtinanspruchnahme. Selbst wenn Menschen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert sind und an die zuständigen Stellen verwiesen werden, stellen sie nicht immer einen entsprechenden Antrag. Das System der Sozialleistungen ist nicht nur komplex und weitgehend unbekannt, es mangelt ihm auch an Kohäsion. Eine *Ad-hoc*-Sozialberatung könnte die Menschen in ihrem Prozess begleiten und ihnen den genauen Sachverhalt in Bezug auf die Beantragung und den Bezug von Leistungen erläutern. Es geht also nicht um die Schaffung einer zusätzlichen Leistung, sondern darum, die Menschen mit den Leistungen, die sie benötigen, in Verbindung zu bringen. Dadurch können Personen, welche die Folgen der Beantragung und des Bezugs von Sozialleistungen fürchten, beruhigt und die Inanspruchnahme der Leistungen entstigmatisiert werden. Auch die digitale Mediation könnte durch diese Form von Beratung gestärkt werden.

5 Schlussfolgerung

—

Der vorliegende Bericht ist eine Bestandsaufnahme der Situation der Freiburger Familien und spiegelt die Vielfalt ihrer Lebenssituationen wider. Auch wenn es zahlreiche Angebote gibt, um den Bedürfnissen der Familien gerecht zu werden, wurden Defizite in Bezug auf die Steuerung und die Koordination, die Zugänglichkeit, die mangelnde Bekanntheit der Angebote und die Verteilung auf die verschiedenen Regionen des Kantons festgestellt. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Politik der Familien will diese Lücken schliessen, indem sie der Vielfalt der Bedürfnisse und der Formen des Familienlebens Rechnung trägt und die Vernetzung zwischen den zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die an der Unterstützung der Familien beteiligt sind, fördert. Die Herausforderung entspricht der Bedeutung, die der Anpassung der sozialen Angebote und Sozialleistungen zugunsten der Familien zukommt, welche das Fundament der Gesellschaft und den Kitt des gemeinschaftlichen Zusammenlebens bilden.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang

—

Tabelle der in den letzten drei Legislaturperioden eingeführten oder verstärkten Massnahmen und der laufenden Massnahmen. Die Tabelle stammt aus der Antwort des Staatsrats vom 3. Februar 2020, aktualisiert im Sommer 2023.

Rapport 2023-DSAS-76

7 novembre 2023

—

Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

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

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

Table des matières

—

1 Historique et développement du rapport sur la situation sociale et la pauvreté 3

2 Evolution du contexte 4

2.1 Contexte économique 4

2.1.1 Conjoncture 4

2.1.2 Marché du travail 4

2.2 Contexte social 5

2.2.1 Population 5

2.2.2 Santé 6

2.2.3 Education, formation 7

2.2.4 Familles, générations, égalité hommes-femmes 7

2.2.5 Protection sociale 8

3 Evolution de la situation sociale 9

3.1 Composition et répartition des revenus 10

3.2 Distribution des revenus et inégalités 13

3.3 Répartition de la fortune 17

3.4 Pauvreté et risque de pauvreté 20

3.5 Chômage 27

3.6 Aide sociale 28

3.7 Transferts sociaux 29

3.8 Logement 30

3.9 Comparaison des données : constantes et évolutions 31

4 La crise sanitaire comme révélateur des précarités 31

4.1 Le manque de données et les limites des statistiques 32

4.2 Une mise en évidence du non-recours aux prestations sociales 32

4.3 Une visibilisation des personnes « à flot » 34

5 Evolution du dispositif fribourgeois de prévention et de lutte contre la pauvreté 37

5.1 Les avancées depuis les pistes du premier rapport 37

5.2 Le déploiement de l'aide depuis la pandémie 40

5.2.1 La mobilisation durant la pandémie 40

5.2.2 Le travail des associations en temps ordinaires 42

5.2.3 La sollicitation accrue des associations depuis 2020 45

6 Pistes prospectives et niveaux d'action 46

6.1 Veiller 46

6.2 Lier 48

6.3 Ancrer 49

7 Conclusion 50

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

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

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

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

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

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

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

2 Evolution du contexte

—

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

2.1 Contexte économique

2.1.1 Conjoncture

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

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

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

Actuellement dans le canton de Fribourg[2], les derniers résultats de janvier de l'enquête conjoncturelle dans l'industrie du centre de recherches conjoncturelles de l'ETH Zürich (KOF) montrent que le climat dans le canton de Fribourg s'est également détendu, bien que l'indicateur de situation des affaires et celui des perspectives à 6 mois des affaires restent à un niveau plus bas que leurs homologues suisses. Les stocks de produits intermédiaires, les prix de vente et la situation du bénéficiaire sont clairement plus élevé que le niveau national. En revanche, certains indicateurs, tels que les entrées de commandes ou la production, ont été notés à l'inverse de leurs correspondants suisses. Ou encore, ils présentent une tendance bien plus pessimiste que ceux de l'ensemble de la Suisse. C'est le cas pour les indicateurs des exportations, de l'effectif de personnel ou des achats de produits intermédiaires. Les indicateurs de situation et des perspectives du commerce de détail suivent de près l'évolution de ces mêmes indicateurs au niveau national.

2.1.2 Marché du travail

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

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

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

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

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

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

> Covid-19 : au cours de la crise sanitaire et ses répercussions sur l'économie, le taux de chômage a connu une montée historique, et ce malgré un recours important à la réduction de l'horaire de travail (RHT, chômage technique). Les offices régionaux de placement (ORP), rapidement engorgés, ont toutefois permis une prise en charge adéquate des demandeurs et demandeuses d'emploi (réduction des obligations, indemnisations complémentaires, etc.).
La reprise économique s'est montrée plus importante que prévue et a créé des pénuries dans certains secteurs, notamment la restauration, la logistique et certains domaines de l'industrie. La pénurie s'est également accentuée dans des domaines comme la santé.

> Guerre en Ukraine : les répercussions sur l'économie suisse font peser un risque aigu de faillites en lien avec l'inflation et la crise énergétique. Le canton de Fribourg est dans le peloton de tête concernant les faillites en Suisse. Plus de 15'000 entreprises ont fait l'objet d'une procédure de faillite l'année dernière en Suisse, soit une augmentation de 6,6% par rapport à 2021 selon l'Office fédéral de la statistique. Et Fribourg est au-dessus de la moyenne avec une hausse d'environ 16%. Le nombre de procédures de faillite d'entreprises est en effet passé de 442 en 2021 à 512 l'année dernière dans notre canton. Une augmentation liée notamment à une croissance de 40% du nombre de faillites de personnes morales ou physique inscrites au registre du commerce (253 en 2022 contre 181 en 2021). Malgré cette vague de faillites, les montants de poursuites restent stables. Selon l'Union patronale fribourgeoise, ces chiffres sont probablement un effet de rattrapage de la pandémie. Durant cette période, il y avait en effet moins de faillites grâce aux crédits Covid.

> Climat : les enjeux liés à la crise climatique font pression sur l'économie, en particulier les modes de transport et un impact économique quant à l'aspect durable des investissements.

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

> Les secteurs d'activité connaissent une profonde et rapide mutation pour faire face à des besoins émergents et de nouvelles habitudes de consommation modelées par l'évolution des technologies (achat en ligne, télétravail).

> Les comportements des demandeurs et demandeuses d'emploi ont été marqués par ces crises. L'inflation, la crainte des virus, l'angoisse d'une guerre qui pourrait s'étendre et les exigences face à l'emploi obligent les employeurs et employeuses à revoir leurs modèles économiques en ressources humaines.

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

2.2 Contexte social

2.2.1 Population[3]

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

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

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

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

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

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

Enfin, en ce qui concerne l’état civil, 47 % des Fribourgeois et Fribourgeoises sont célibataires, 40,5 % mariés, 8,6 % divorcés ou non mariés et 4,2 % veufs. Le nombre de mariages est resté assez stable depuis 20 ans. L’indicateur conjoncturel de divortialité a cependant fortement augmenté dans le canton de Fribourg, se situant autour de 45% depuis 2015 (40% au niveau suisse), il passe à 53% en 2021 (42% au niveau suisse).

2.2.2 Santé

L’Enquête suisse sur la santé[5] se déroule tous les cinq ans. Les derniers résultats disponibles sont ceux de l’enquête de 2017, ceux de l’enquête menée en 2022 n’étant pas encore publiés. Les résultats de 2017 pour le canton de Fribourg ont fait l’objet d’un rapport propre[6]. Ils sont proches des résultats de l’enquête de 2012 qui avaient été exposés dans la première édition du présent rapport.

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

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

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

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

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

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

plus marquées sur les enfants, les adolescents et les jeunes adultes ; une détresse psychologique élevée, un recul des traitements ambulatoires, mais une hausse simultanée des hospitalisations et une augmentation des hospitalisations pour tentatives de suicide, notamment chez les filles et les jeunes femmes jusqu'à 18 ans. Le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) constate également dans son rapport annuel 2022[8] que le taux d'occupation de son unité spéciale consacrée aux adolescent-e-s frôle désormais la barre des 90%. Cette occupation n'a jamais été aussi importante depuis la création de l'unité. Les troubles anxiodépressifs, avec des pensées suicidaires constituent près de la moitié des hospitalisations. Les filles représentent, elles, plus de 75% des patient-e-s. Certaines de ces évolutions sont sans doute dues à la pandémie, d'autres se dessinaient déjà avant 2020. D'où toute l'importance d'observer l'évolution de la santé psychique de la population, les plus jeunes méritant une attention particulière.

Par ailleurs, une étude qualitative récente[9] menée dans les milieux agricoles du canton de Fribourg a mis en lumière un certain nombre de problématiques psycho-sociales aigues. Celles-ci étaient le résultat de difficultés rencontrées par les agriculteurs et les agricultrices en lien avec les questions financières, la charge de travail, le lien social et la santé. Les personnes interviewées faisaient état de burnout, de dépression et de pensées suicidaires. Les conclusions de cette étude ont notamment mené au renforcement du dispositif d'accompagnement des exploitations agricoles en difficulté (AED). En 2022, la cellule AED a accompagné 28 situations, dont 13 nouvelles.

2.2.3 Education, formation

En Suisse, un diplôme de niveau secondaire II est aujourd'hui communément considéré comme le bagage minimum pour réussir l'entrée dans la vie active. Celui-ci est obtenu par plus de 90 % des jeunes de 25 ans. La formation professionnelle, y compris le préapprentissage et la formation élémentaire, constitue toujours la voie de formation post obligatoire la plus répandue. Cependant, ces dernières années, la formation professionnelle initiale a un peu perdu en importance comparé à la formation générale. Ceci s'explique avant tout par la croissance des maturités professionnelles et par l'introduction des maturités spécialisées[10].

Depuis l'an 2000, le nombre d'étudiants et d'étudiantes des hautes écoles suisses a plus que doublé, 61 % d'entre eux sont inscrits dans une haute école universitaire (HEU), 31 % dans une haute école spécialisée (HES) et 8 % dans une haute école pédagogique (HEP). Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs : une transition toujours plus fréquente après des études du degré secondaire II vers les hautes écoles (en raison notamment du développement croissant de l'offre de formation dans les HES et HEP depuis le début des années 2000), une internationalisation croissante des hautes écoles suisses engendrant une augmentation de la proportion des étudiants étrangers ainsi que le développement des masters HES[11].

Pour la période 2021 à 2022, 1'834 étudiants et étudiantes ont bénéficié d'une bourse dans le canton de Fribourg, pour un montant total de 11'054'865 millions de francs. En outre, 62 demandes de prêts d'études ont été admises pour l'année 2022, correspondant à 552'100 francs. Enfin, 401'790 francs de remboursement de prêts ont été comptabilisés[12].

2.2.4 Familles, générations, égalité hommes-femmes

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

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

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

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

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

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

soutien financier continuent de s'adresser prioritairement à la famille au sens traditionnel. Selon la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), ces derniers devraient être actualisés pour être plus proches des réalités des formes familiales[13].

A l'heure actuelle, les enfants constituent toujours un risque de pauvreté, en Suisse comme dans le canton de Fribourg. Les mineur-e-s constituent même l'un des plus grands groupes à risque dans l'aide sociale matérielle[14]. Selon Caritas Suisse, la pauvreté des enfants est répandue en Suisse avec 103'000 enfants qui sont en situation de pauvreté et environ deux fois plus qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté. L'âge de l'enfant joue aussi un rôle, la présence d'enfants en bas âge constituant un risque accru de pauvreté. L'UNICEF a comparé les dépenses publiques pour les familles de 36 pays riches (provenant de l'UE et hors UE) selon le pourcentage du PIB consacré, et la Suisse se retrouve en-dessous de la moyenne, à la 20ème place du classement[15]. Le constat est similaire en comparant les pays de l'OCDE : la Suisse consacre 1,5% de son PIB pour les familles, contre 2,4% pour la moyenne. Dans les pays voisins, la France investit 2,5%, l'Autriche 2,8% et l'Allemagne 3,2%. En outre, les ménages suisses avec enfants dépensent davantage d'argent pour des solutions de garde externe que la moyenne des pays de l'OCDE (14% du revenu des ménages contre 10%[16]). Que la famille soit considérée en Suisse avant tout comme une affaire privée explique en partie le faible investissement dans les prestations sociales pour les familles et les enfants[17].

La répartition des tâches professionnelles, domestiques et familiales est quant à elle toujours inégale, en particulier dans les ménages avec enfant. En dépit d'une présence toujours plus importante sur le marché de l'emploi, les femmes continuent d'assumer la plus grande partie des tâches domestiques et familiales[18]. La conciliation vie familiale et vie professionnelle demeure problématique alors que l'intégration professionnelle des parents est décisive pour les familles vulnérables[19]. Les données réunies pour le canton de Fribourg permettent de montrer que ce problème se manifeste de manière particulièrement aiguë pour les familles monoparentales, dont l'adaptabilité est réduite. Le taux de pauvreté des familles monoparentales est en effet particulièrement élevé (16 %).

2.2.5 Protection sociale

Le système de protection sociale suisse a connu quelques évolutions ces dernières années, mais le principe d'assurance reste évidemment prédominant, les prestations sociales sous condition de ressources venant compléter le dispositif assurantiel. Au niveau fédéral, des prestations transitoires pour les chômeurs et chômeuses âgés ont été introduites au 1er juillet 2021. Ces prestations visent à améliorer la protection sociale des personnes âgées qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage, en complément avec les mesures de la Confédération visant à promouvoir l'emploi des travailleurs et travailleuses âgés[20]. Les conditions d'octroi étant strictes, le nombre de bénéficiaires dans le canton de Fribourg au 31 décembre 2022 s'élevait à trente. Toujours au niveau fédéral, le régime des allocations pour perte de gain (APG) en cas de service et de maternité a été complété par une allocation de paternité (1er janvier 2021), une allocation d'adoption (1er janvier 2023), ainsi qu'un congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé (1er janvier 2021). En 2020, le modèle des APG a aussi inspiré

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Depuis la première édition du rapport, l'octroi de ces prestations est resté passablement stable. Concernant plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté, le taux d'aide sociale est de 2,1 % en 2021[27], en baisse par rapport à 2020 (2,2%) et 2019 (2,3%). Cette diminution questionne bien sûr, car elle va à contre-courant de la réalité constatée par les professionnel-le-s du terrain où la précarisation d'une partie de la population les alerte. Cette contradiction apparaît également dans le prochain chapitre dédié à l'analyse quantitative des données fiscales où la situation de pauvreté est stable. Le chapitre 4 vient nuancer les résultats statistiques en les complétant avec des données qualitatives et des constats tirées de l'expérience du terrain.

3 Evolution de la situation sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Composition et répartition des revenus

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

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

Revenu brut – dépenses obligatoires = revenu disponible

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

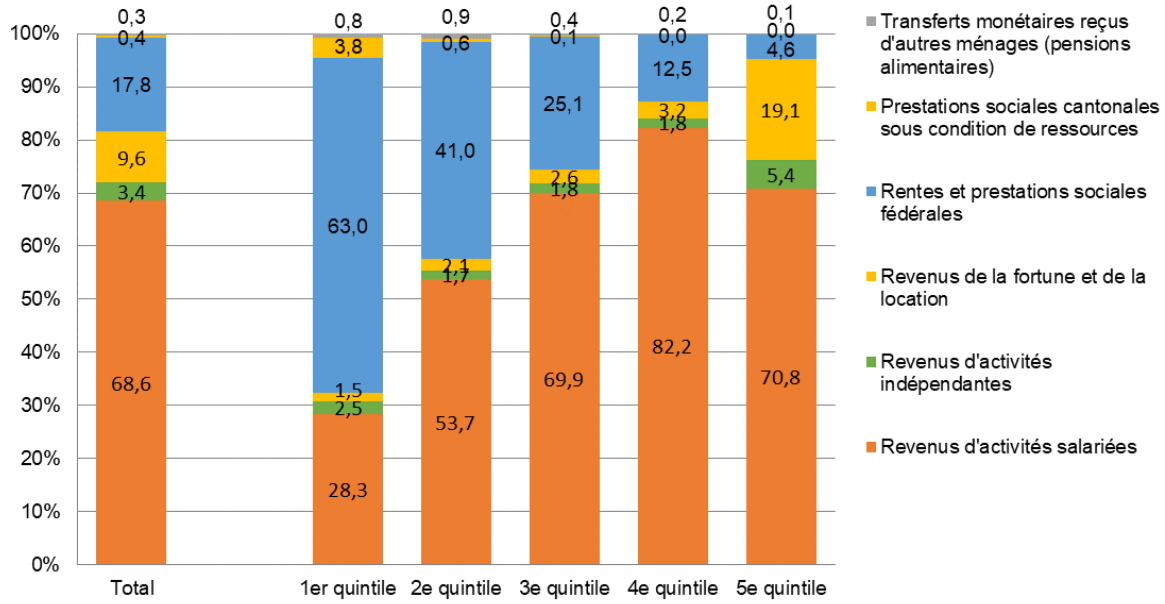
Revenu primaire + revenu de transfert = revenu brut

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

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

Tableau 1

Composition du revenu brut par quintile, selon les groupes de revenu, total des ménages, en pourcent, 2019



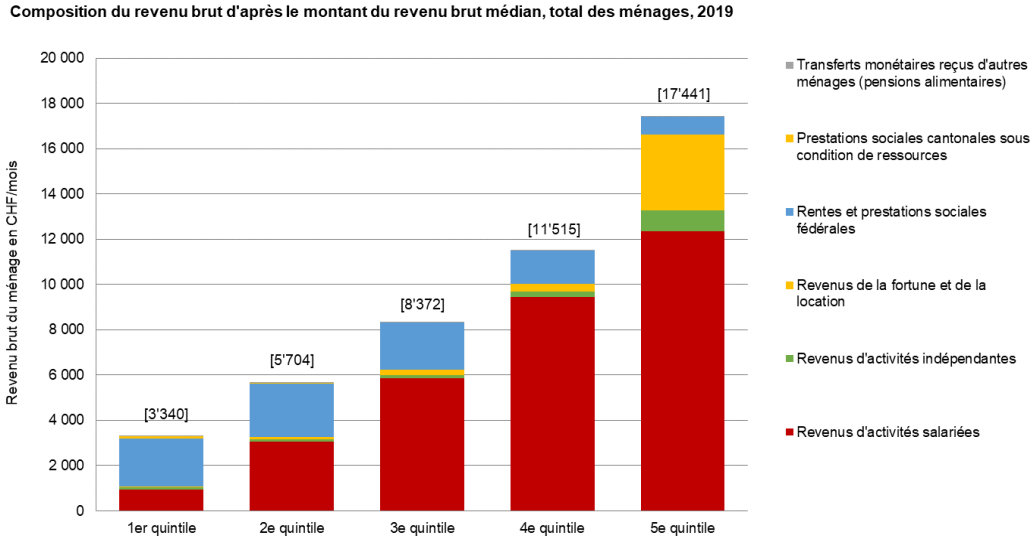
Dans le tableau 1, les ménages fribourgeois ont été répartis en quintiles de revenu : la population est répartie par ordre croissant et divisée en cinq groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque cinquième de la population. Ainsi, dans le 1er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

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

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

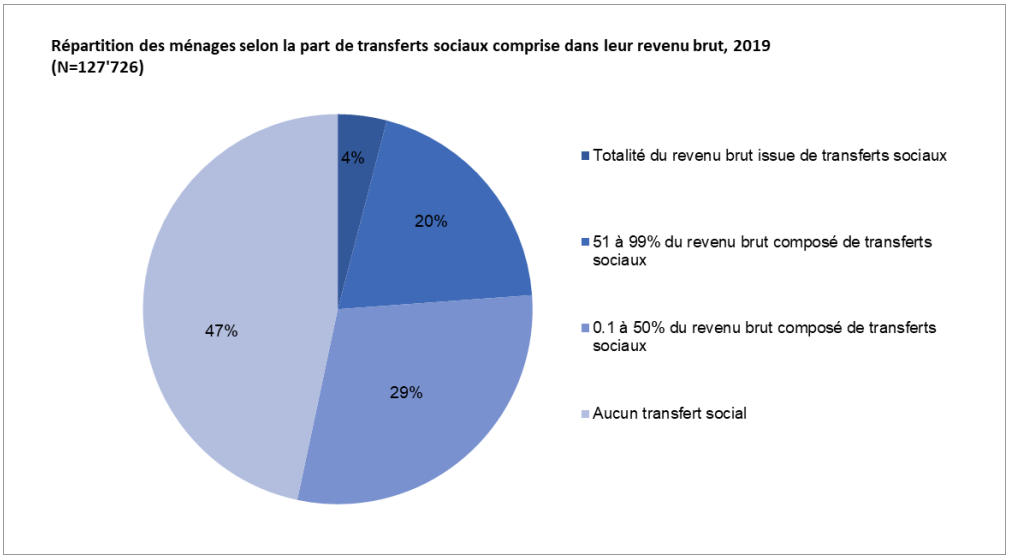
D'une manière globale, les rentes et prestations sociales fédérales représentent une part légèrement plus importante dans la composition des revenus bruts, passant de 15,6 à 17,8%.

Tableau 2



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

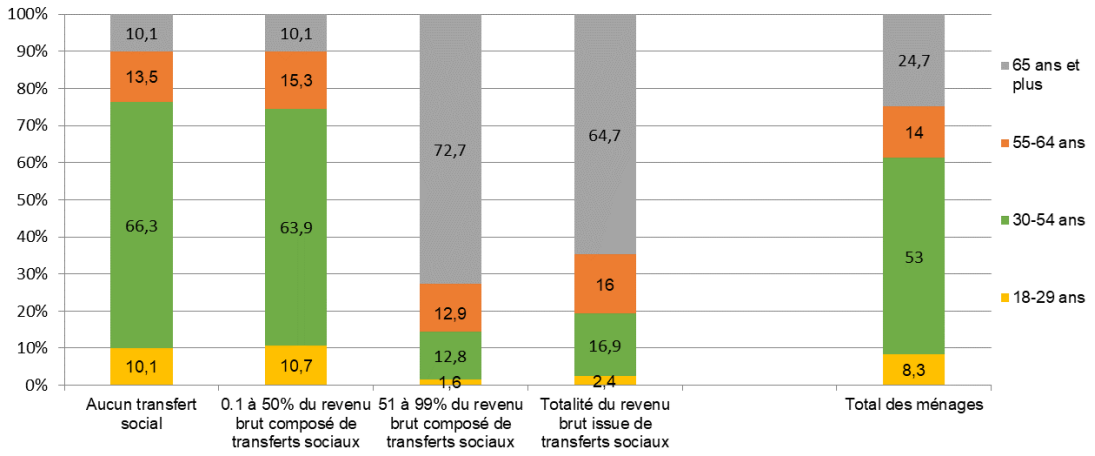
Tableau 3



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

Tableau 4

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

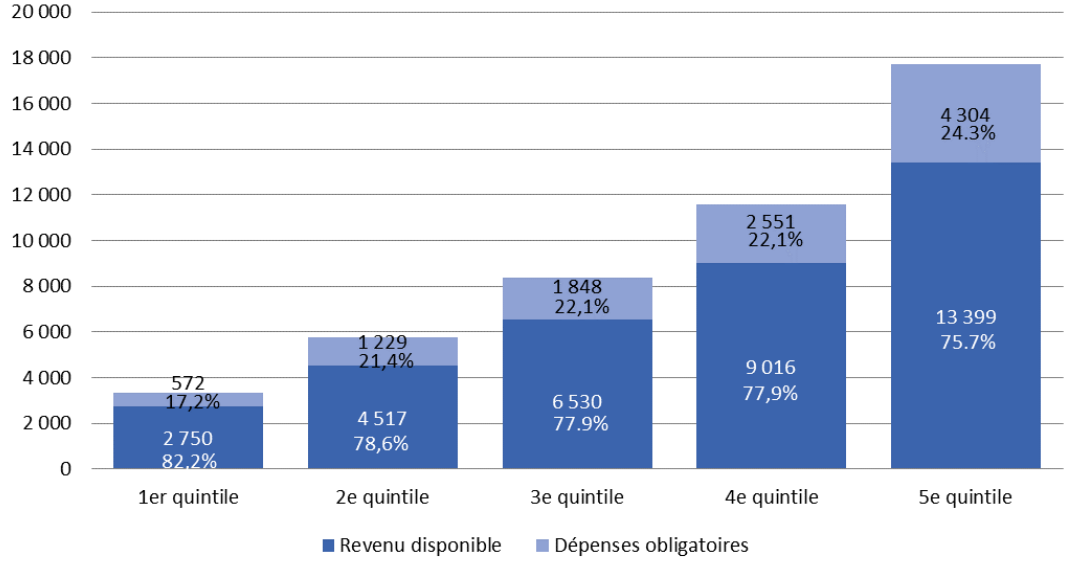


Le tableau 4 indique que la majorité des ménages qui ne bénéficient d'aucun transfert de l'Etat et ceux dont au maximum la moitié du revenu brut est issue desdits transferts (deux premières colonnes) sont composés principalement de personnes en âge de travailler. Dans la même logique, lorsque les transferts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

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

Tableau 5

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



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

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

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

3.2 Distribution des revenus et inégalités

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

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

Tableau 6

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

Il est intéressant de relever que les ménages constitués d'une personne seule de 65 ans et plus sont les seuls à avoir connu une diminution du revenu disponible moyen et équivalent. Entre 2011 et 2019, leur revenu a diminué de 23,3%. Ce phénomène peut s'expliquer d'une part en raison du vieillissement démographique, et d'autre part par l'augmentation des personnes âgées vivant seules, sans soutien familial. En 2023, la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse a publié une étude qualitative sur ce groupe particulier[28]. Les résultats démontrent que pour les personnes âgées vivant seules, lorsque les ressources individuelles (physiques, mentales, sociales) ou les possibilités de soutien font défaut, des difficultés apparaissent rapidement. Les personnes sont obligées d'avoir recours à des services tiers, ce qui représente des charges importantes qui se répercutent sur leur revenu disponible. En d'autres

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

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

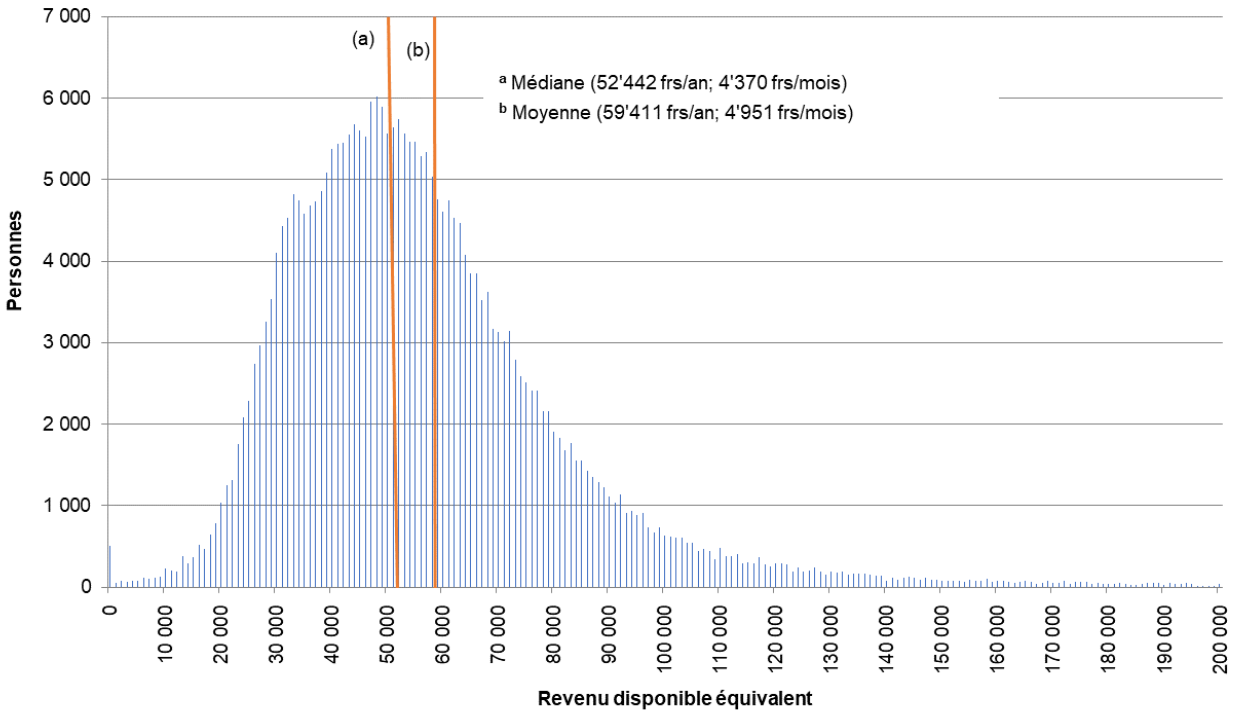
Cette diminution ne concerne que les personnes seniors vivant seules. En effet, pour les ménages de 2 personnes de 65 ans ou plus, le revenu disponible moyen a même augmenté de 10,9% en huit ans.

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

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

Tableau 7

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



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

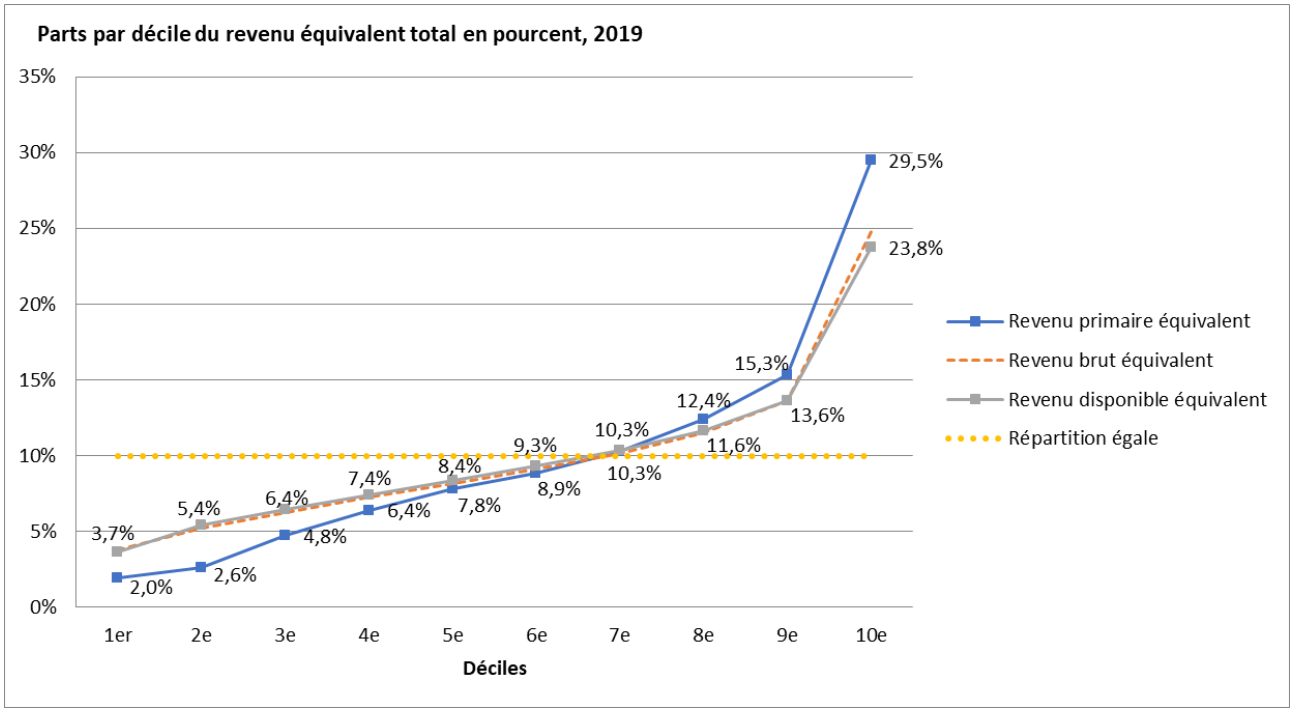
Lorsqu'il est question d'inégalités, il convient d'analyser l'impact de la redistribution opérée grâce aux transferts de l'Etat. La description de la composition du revenu et de ses différentes composantes, décrites ci-dessus, sert de base à l'analyse de la répartition des revenus et des inégalités.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

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

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

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

Tableau 8



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

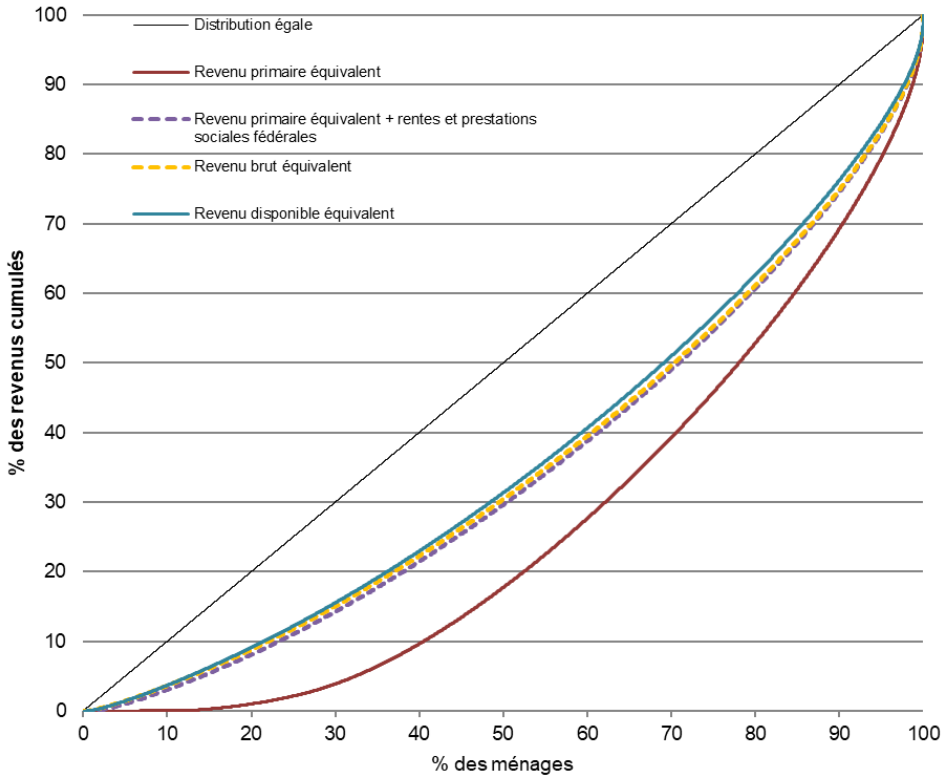
En complément à l'analyse par décile, les inégalités se mesurent également au moyen du rapport interquintile, qui compare la part de revenu des 20 % de la population les plus riches avec celle des 20 % les plus pauvres. Plus le quotient s'écarte de 1, plus la répartition des revenus entre ces deux groupes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

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

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

Tableau 9

Courbe de Lorenz: Distribution des revenus, 2019



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

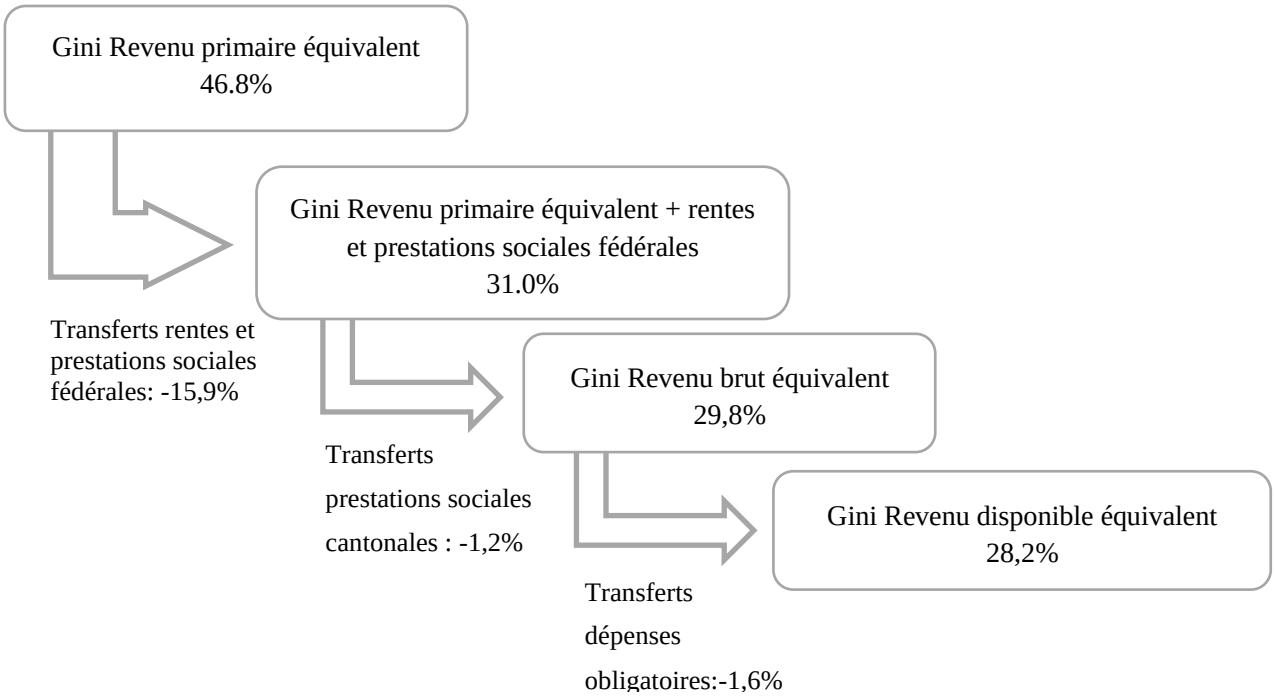
Il est également possible de constater que la diminution la plus importante des inégalités est réalisée au travers des rentes et prestations fédérales (écart entre la courbe rouge à la violette en traitillé). L'impact des prestations cantonales sous condition de ressources[30] est plus limité (courbe violette à courbe jaune en traitillé). Cette disparité s'explique par la nature des prestations allouées. En effet, les prestations sous conditions de ressources, destinées à couvrir les besoins essentiels, ciblent une certaine population et réduisent ainsi moins les inégalités dans leur ensemble. Elles augmentent les revenus les plus bas, mais n'ont aucun impact sur les revenus plus élevés. De plus, leur contribution en termes de volume de transfert est nettement inférieure. Ce constat avait déjà été fait dans le précédent rapport.

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

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

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

Tableau 10



3.3 Répartition de la fortune

Outre les revenus, il essentiel de s'intéresser à la fortune, qui constitue un élément important dans la situation économique des ménages[32]. Grâce à la fortune, il est possible de conserver un niveau de vie même si un revenu manque temporairement ou durablement. Toutefois, la majorité des ménages fribourgeois ne sont pas en mesure d'améliorer leur bien-être et d'assurer leur subsistance grâce à la fortune.

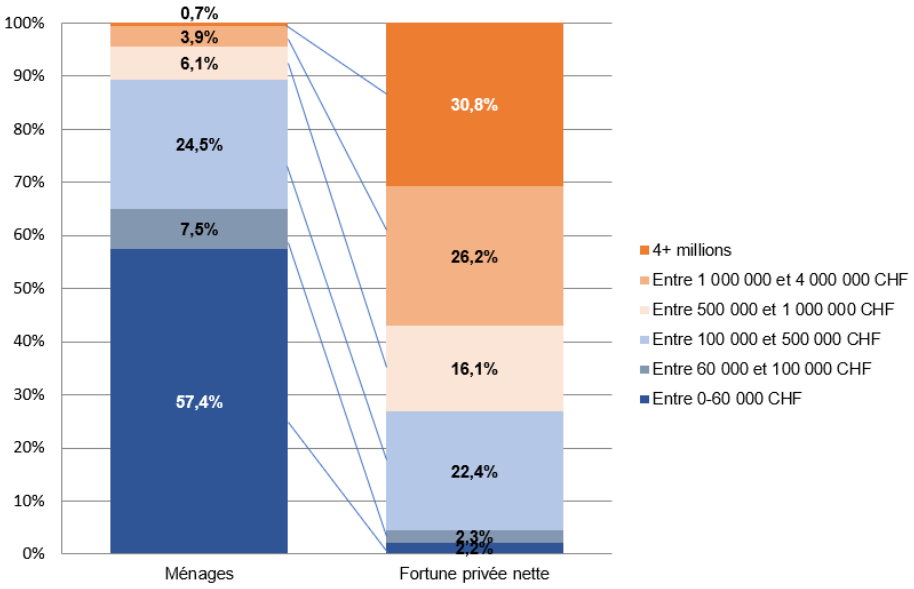
La fortune est en principe constituée tout au long d'une vie, mais peut également apparaître suite à un mariage ou lors d'un héritage. Dans le cas d'un héritage, la fortune se transmet d'une génération à une autre. On comprend donc pourquoi la répartition de la fortune globale est plus inégale que celle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

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

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

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

Tableau 11



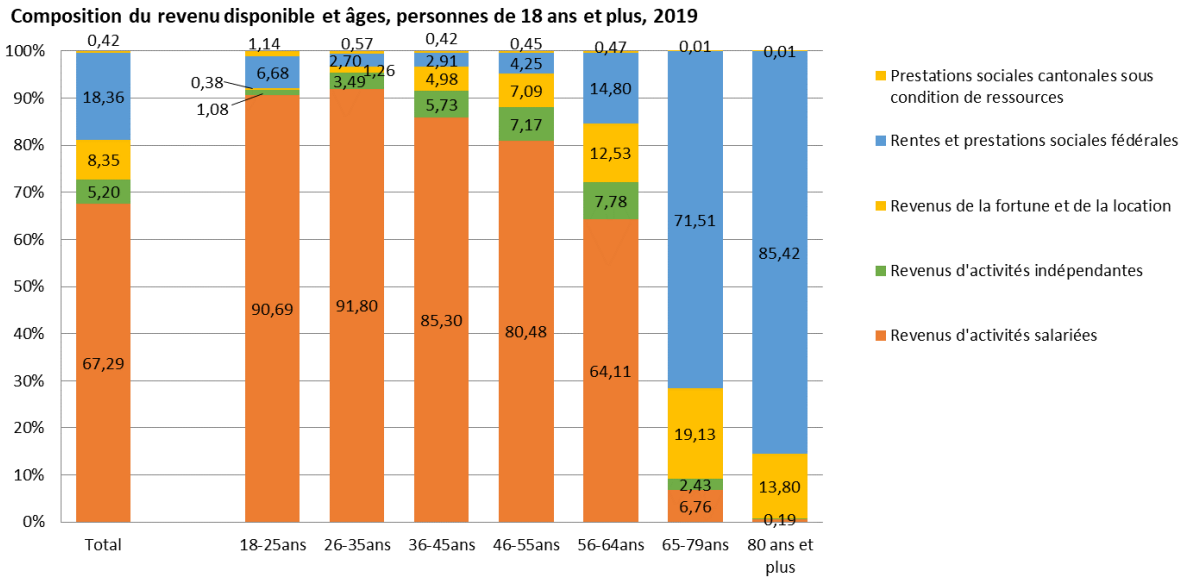
Ce graphique compare les ménages du canton de Fribourg (colonne de gauche) et le total de la fortune nette[33] (colonne de droite) par catégorie de fortune en 2019. Il indique par exemple que 57,4% des ménages disposent d'une fortune entre 0 et 60'000 francs et qu'ensemble ces 57,4 % possèdent 2,2% de la fortune totale du canton. Ainsi, comme il avait été constaté en 2011, la fortune de plus de la moitié des ménages du canton est nulle ou inférieure à 60'000 francs.

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

La somme totale de la fortune nette des ménages fribourgeois s'élève à 33 milliards de francs en 2019. Indépendamment de cette augmentation significative depuis 2011 (23 milliards), les tendances au niveau de la répartition restent similaires.

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

Tableau 12

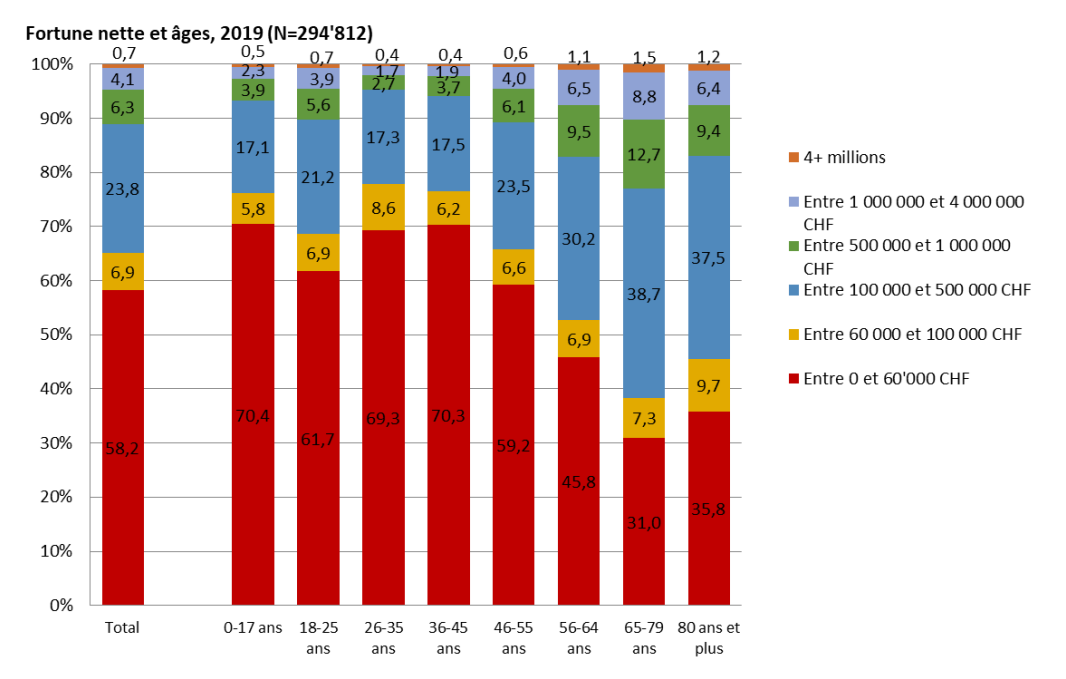


[33] Fortune nette : actifs moins passifs.

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

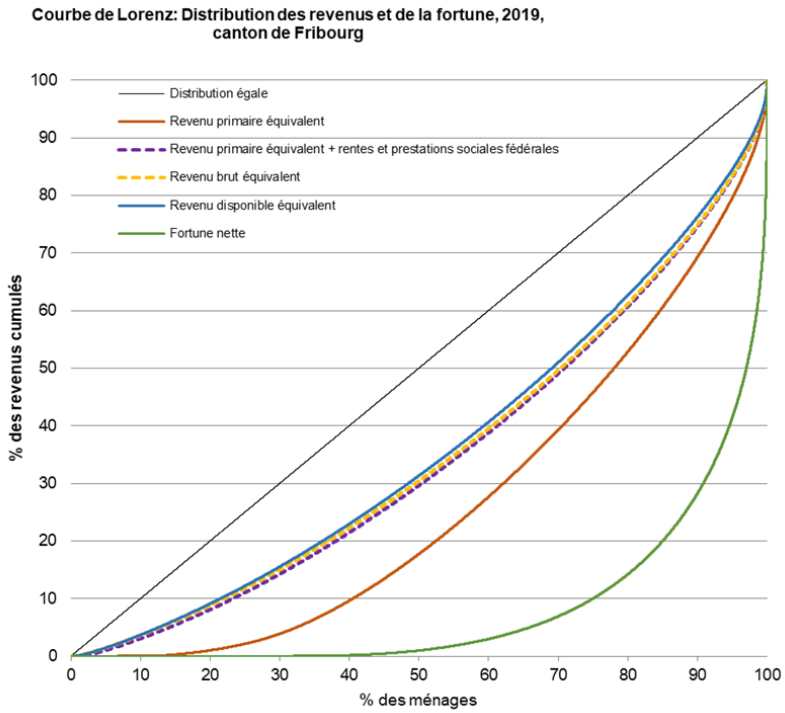
Si ce changement est constaté au niveau des revenus générés via la fortune, une comparaison de la fortune nette par tranche d'âge indique que la tendance observée en 2011 est restée stable en 2019 (cf. tableau 13).

Tableau 13



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

Tableau 14



3.4 Pauvreté et risque de pauvreté

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

Le minimum vital social se compose :

> du forfait pour l'entretien pour couvrir les besoins de base (se nourrir, se vêtir, etc.) ;

> des frais de logement[35] ;

> de 100 francs par mois et par personne de 16 ans ou plus pour d'autres dépenses circonstancielles indispensables, telles que les primes d'assurance responsabilité civile et autres assurances.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 15

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

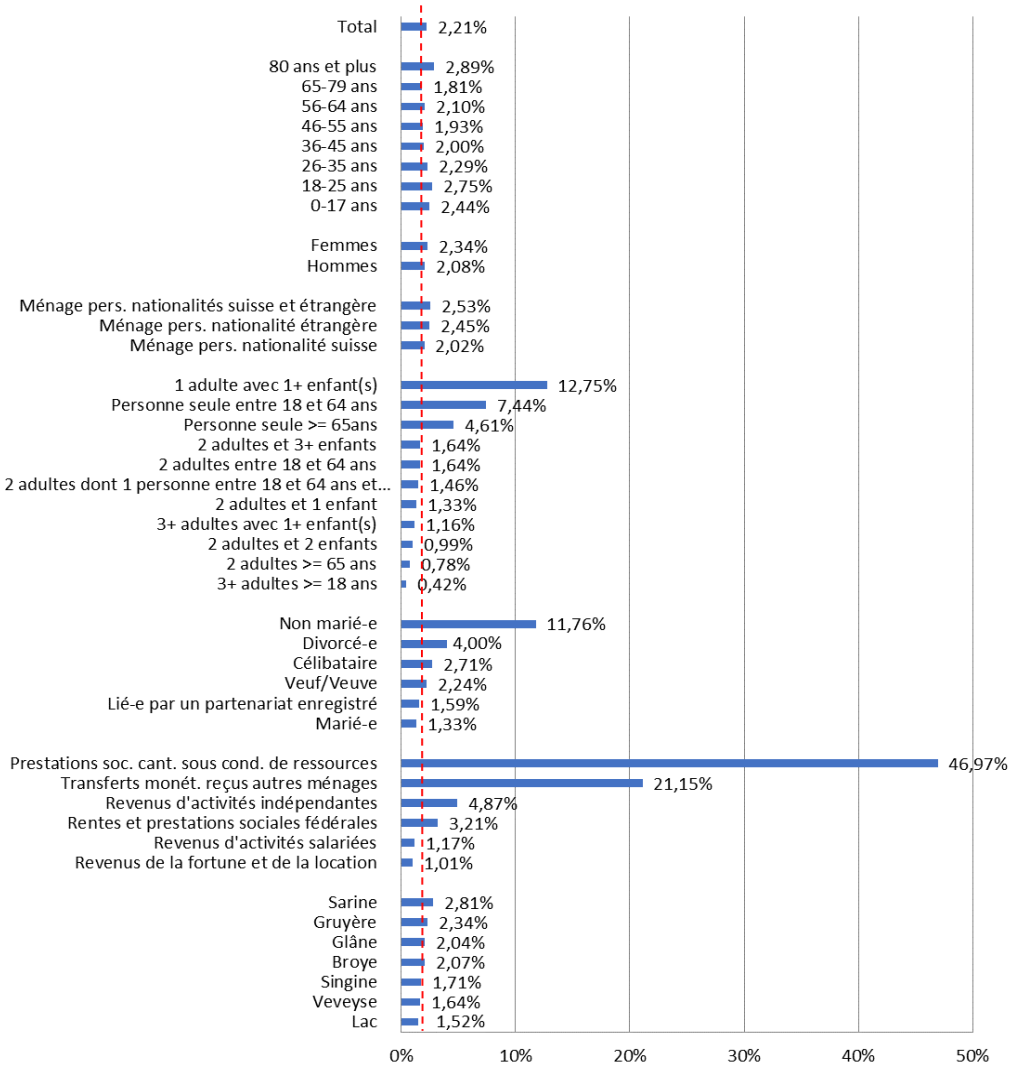
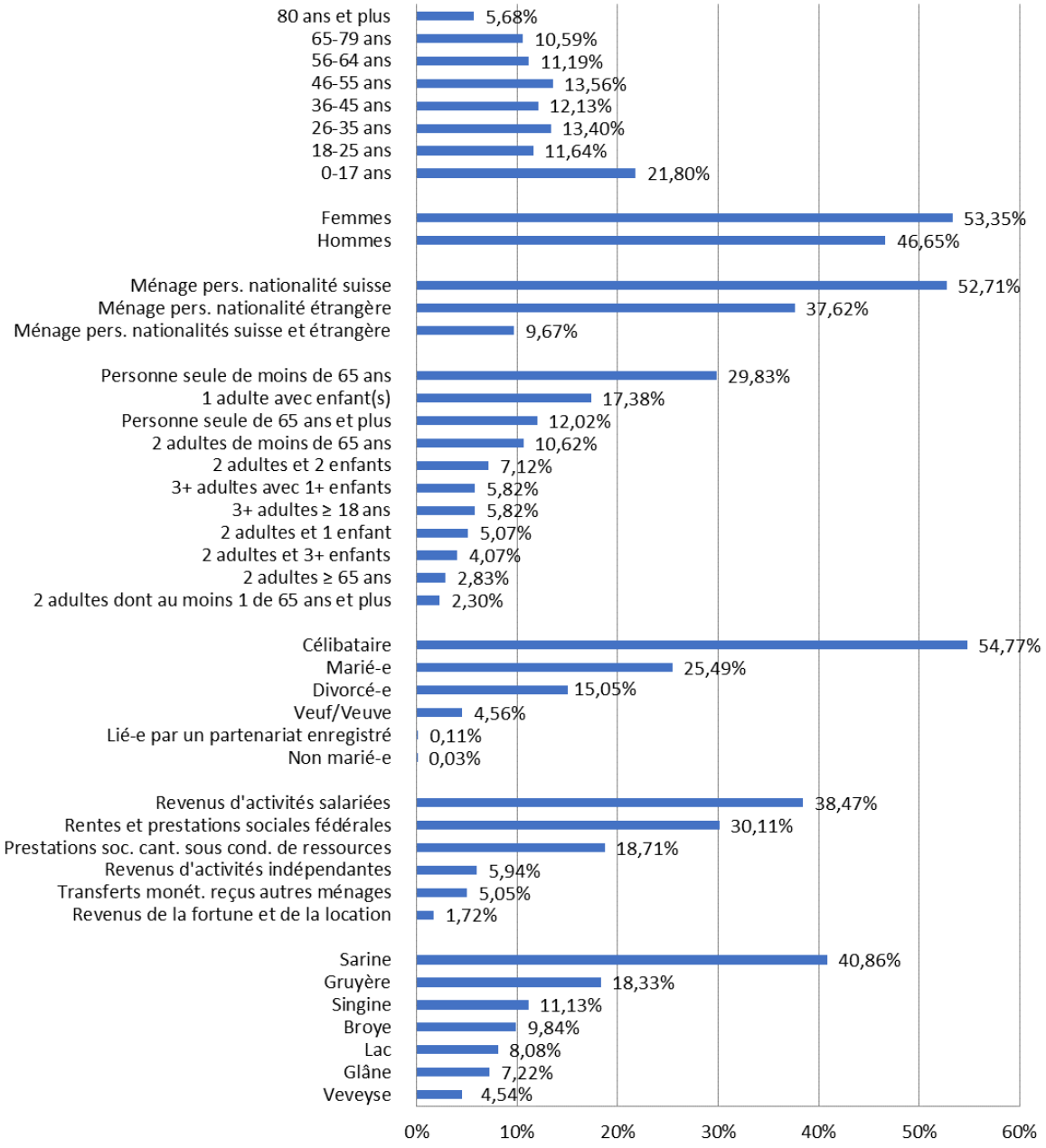


Tableau 16

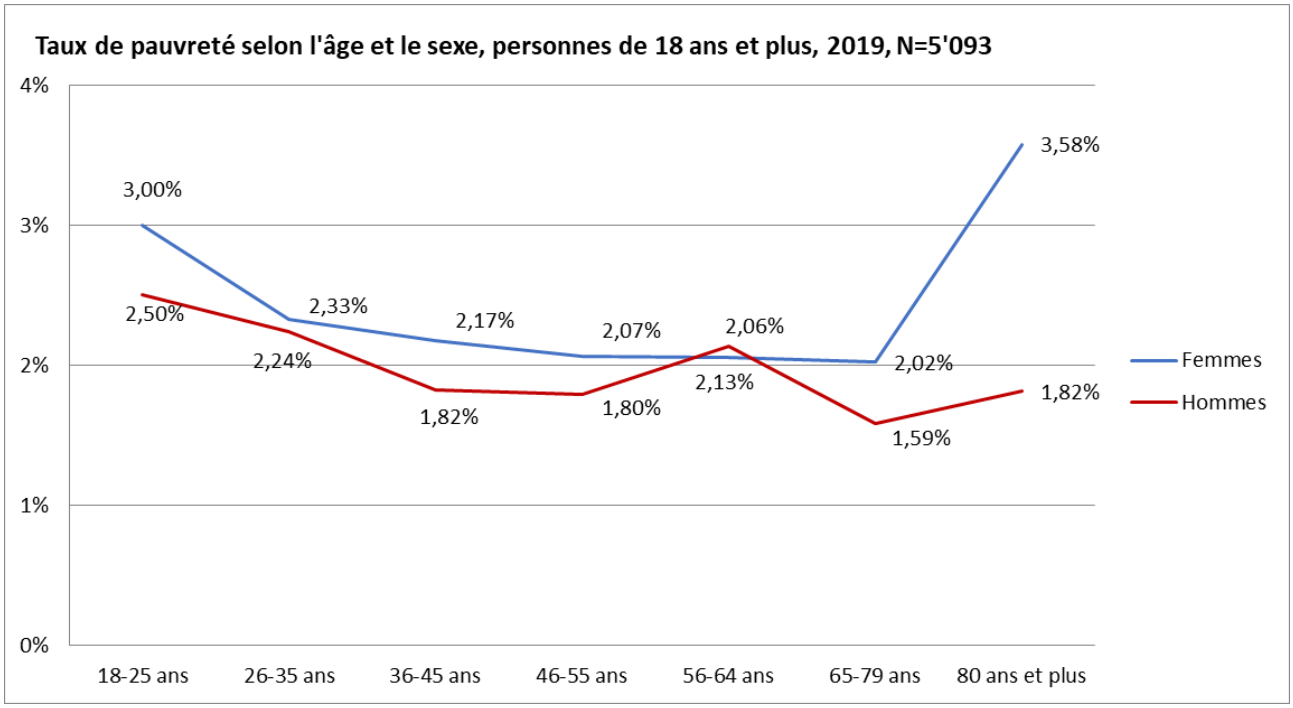
Distribution de la population touchée par la pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=6'513



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

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

Tableau 17



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

Tableau 18

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

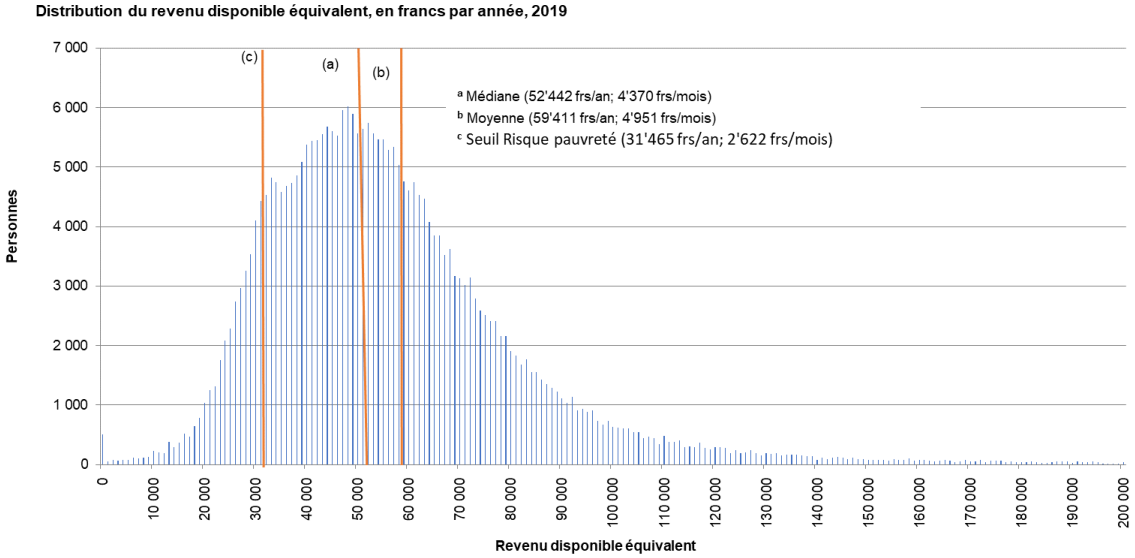
Revenu disponible moyen	CHF 2'015/mois Dont : - 65% de rente AI - 4.7% de revenu d'activités salariées - 6.9% prestations cantonales sous condition de ressources
Moyenne des rentes perçues	CHF 1'310/mois
Personnes vivant principalement de :	
- Rentes et prestations fédérales	83
- Activités salariées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

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

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

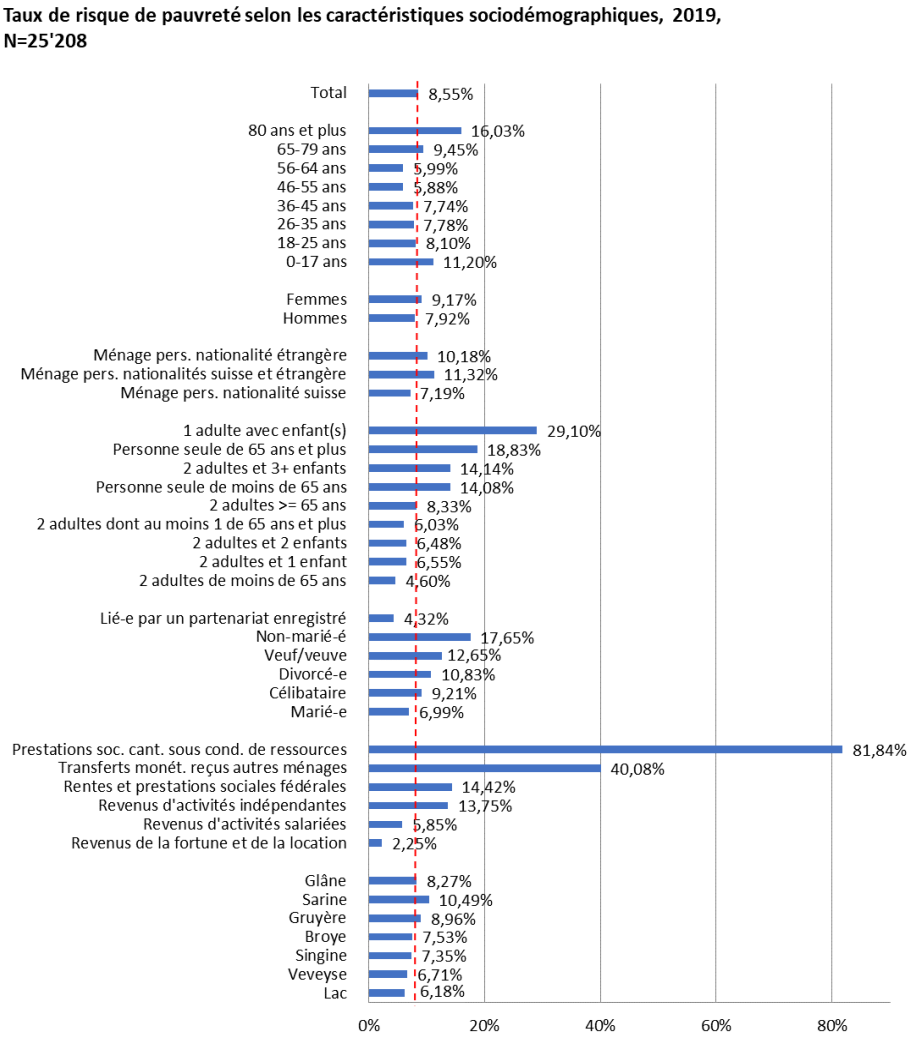
Le tableau présentant la distribution totale des revenus dans le canton de Fribourg permet de situer le seuil de risque de pauvreté par rapport à l'ensemble de la population

Tableau 19



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

Tableau 20



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

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

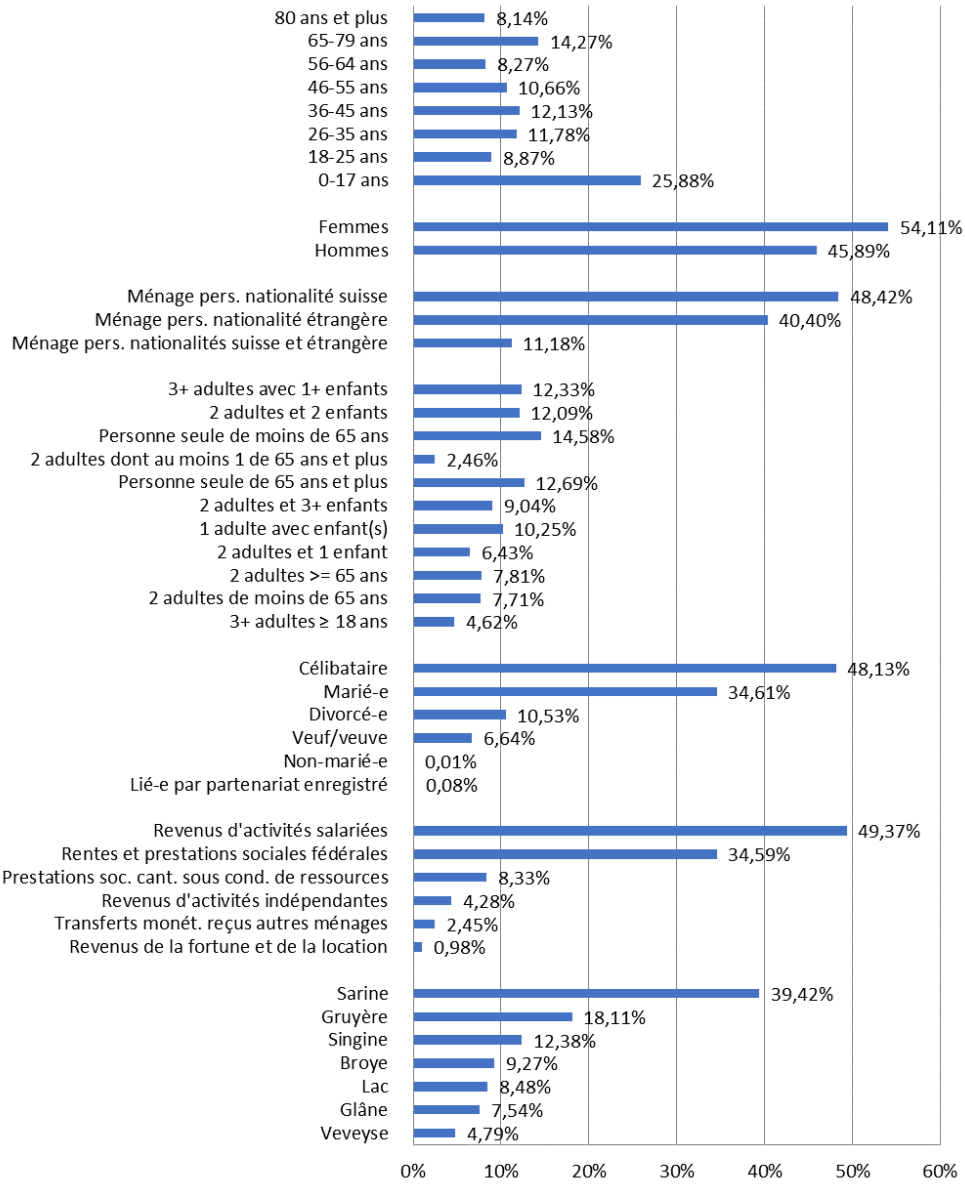
En 2019, près de 81,84% des personnes bénéficiant de prestations sociales cantonales sous conditions de ressources étaient à risque de pauvreté, contre près de 90% en 2011.

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

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

Tableau 21

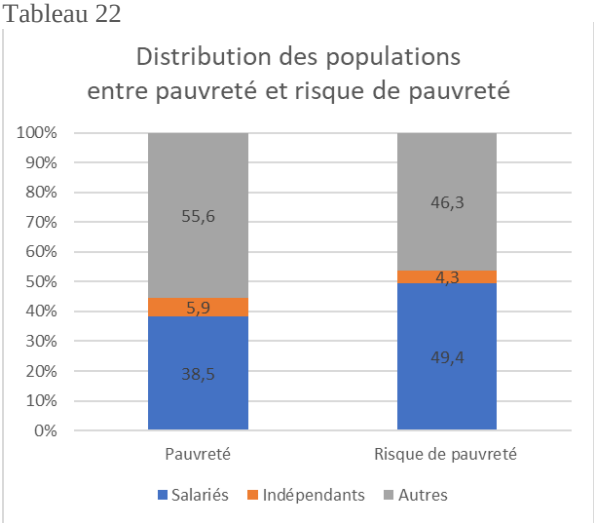
Distribution de la population à risque de pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2019, N=25'208



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

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

Tableau 22



3.5 Chômage

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

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

Un autre indicateur est le chômage de longue durée, qui concernent les personnes bénéficiant d’indemnités de chômage depuis plus d’une année. Les répercussions du chômage de longue durée se traduisent souvent par une diminution des opportunités professionnelles, une baisse de salaire lorsque les personnes retrouvent un emploi ainsi que des conséquences néfastes sur le plan social et la santé. Les chômeurs et chômeuses plus âgé-e-s sont généralement les plus touché-e-s par le chômage de longue durée. En 2020, près de 25% des personnes en demande d'emploi âgées de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'un an, comparé à seulement 11% pour les personnes de moins de 50 ans[36]. Le risque de chômage de longue durée augmente de manière significative à partir de l'âge de 55 ans. Entre 25 et 54 ans, la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée au niveau suisse augmente tous les cinq ans de 2 à 4 points de pourcentage, tandis qu'elle augmente de 5,5 points de pourcentage pour la tranche d'âge de 55 à 59 ans, et de 13 points de pourcentage pour les personnes de 60 ans et plus[37].

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

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

3.6 Aide sociale

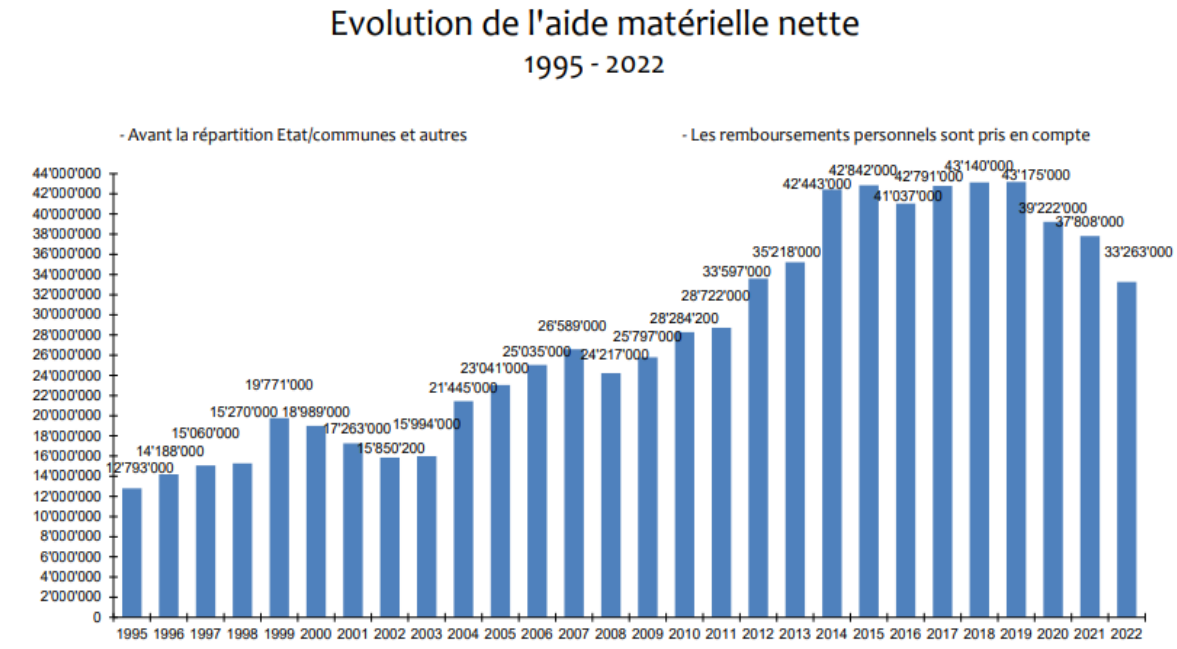
L'aide sociale, en tant qu'ultime filet du système de sécurité sociale, apporte des indications précieuses sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton. Elle a pour but d'assurer le minimum vital et de promouvoir l'indépendance économique et personnelle ainsi que l'intégration des personnes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

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

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

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

Tableau 23



3.7 Transferts sociaux

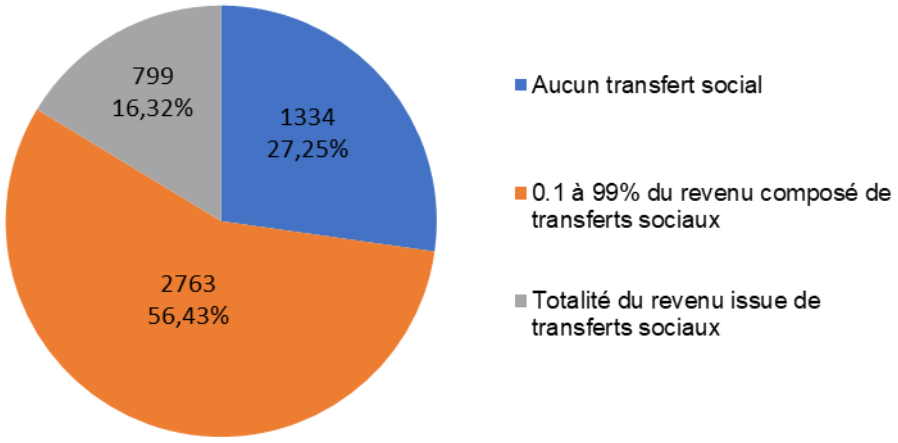
Dans l'édition précédente, les données de l'aide sociale avaient été croisées avec les données fiscales. Ceci avait permis de savoir combien de personnes bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté, malgré le soutien matériel de l'aide sociale. Le croisement des données de 2019 livre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

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

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

Tableau 24

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



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

3.8 Logement

Le logement est intrinsèquement lié à la pauvreté, puisque les personnes concernées peinent souvent à se loger de façon appropriée et à des prix abordables. En Suisse, les frais de logement représentent une part importante du budget des ménages, et plus particulièrement encore pour les personnes menacées par la pauvreté. Une étude commandée par l'Office fédéral du logement sur les contributions financières des services sociaux au coût du logement a démontré que la part du loyer pris en charge a augmenté depuis 2013 d'environ 25% dans le domaine de l'aide sociale et de près de 20% dans le cas des prestations complémentaires[38].

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

En 2022, la consultation sociale de Caritas Fribourg a financé pour plus de 80'000 francs de loyers. Pour les bénéficiaires de Caritas Fribourg, les besoins de soutien en matière de logement sont les plus importants, suivis de près par le financement des primes d'assurance maladie[42].

Quant aux personnes sans domicile fixe, le centre d'accueil d'urgence La Tuile a relevé une forte augmentation de leur nombre en 2022. Sur toute l'année, 618 personnes ont été hébergées, soit une augmentation de près de 25% par rapport à 2021. Le nombre de nuitées s'est toutefois stabilisé. L'association explique ce phénomène par le fait que le centre d'accueil est prioritairement destiné à des séjours courts, afin d'éviter une précarisation accrue des situations et note également une augmentation du nombre de résident-e-s non cantonaux, qui repartent vers d'autres destinations[43].

Dans son rapport d'activité 2022, l'association Banc Public, lieu d'accueil de jour, a enregistré un taux de fréquentation record en décembre 2022. Sur l'ensemble de l'année, 23'238 repas étaient servis, soit une augmentation de près de 50% par rapport à 2021. Le nombre de passages était de 30'546, contre 22'567 en 2021[44].

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

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

---

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

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

[40] *Ibid*.

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

[42] Caritas Fribourg, Rapport d'activités 2022.

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

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

3.9 Comparaison des données : constantes et évolutions

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

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

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

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

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

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

4 La crise sanitaire comme révélateur des précarités

—

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

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

4.1 Le manque de données et les limites des statistiques

Alors que les données sanitaires ont été rapidement disponibles et ont constitué un instrument incontournable dans le suivi et la gestion de la crise, la production d'informations sur l'évolution de la situation sociale et de la pauvreté s'est fait attendre. Elle reste d'ailleurs encore aujourd'hui lacunaire et incertaine. Il y a bien sûr les indicateurs que l'on peut qualifier de standards comme le taux de chômage ou le taux d'aide sociale, mais ces chiffres ne disent rien de la situation sociale de toute une partie de la population hors de ces dispositifs. Cette situation reste méconnue et largement sous-documentée, alors que paradoxalement la crise a fortement médiatisé cette précarité. La question de la limite des statistiques et des données quantitatives pour saisir les réalités sociales n'est pas nouvelle. Il a effectivement été souligné, notamment dans le seul ouvrage actuellement disponible sur les politiques sociales lors de la pandémie[45], que le manque de données a constitué un obstacle face à la nécessité de redéployer l'action sociale donnant une place importante à l'entraide associative afin de répondre rapidement aux besoins vitaux des populations concernées[46].

Il y a donc un manque de données, mais également une limite aux données malgré tout disponibles. Alors que les associations d'entraide sont unanimes à propos de l'augmentation de la précarité et de la pauvreté, les statistiques de l'aide sociale indiquent une diminution des bénéficiaires. Le taux de pauvreté reste quant à lui stable et a été peu affecté par la pandémie selon les dernières publications de l'OFS. Les chiffres fournis au chapitre précédent sont emblématiques de cette mise à mal des indicateurs classiques de la pauvreté : ils ne semblent plus adaptés à la réalité. La pauvreté en Suisse est mal interprétée et incomprise par la société selon le dernier rapport publié par l'ONG ATD Quart Monde[47]. La pauvreté est mal connue avec comme conséquence une inadéquation du dispositif d'aide. Les minima sociaux sont considérés comme trop bas et les personnes au-dessus de ces seuils se retrouvent plus ou moins fortement impactées par l'augmentation du coût de la vie.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces données révèlent qu'une personne sur deux sollicitant le soutien de *Fribourg pour tous* ne bénéficie d'aucun transfert social. En observant de plus près ces données, une part importante des personnes auraient pourtant droit à des prestations. C'est le cas notamment de personnes âgées ne bénéficiant pas des prestations complémentaires à l'AVS auxquelles elles pourraient prétendre. Cette réalité a également été relevée dans un rapport récemment publié par Pro Senectute[48] indiquant qu'un-e retraité-e sur 6 dans le canton de Fribourg, comme dans le reste de la Suisse, ne recourt pas aux aides qui lui sont dues. La raison principale de ce non-recours serait tout simplement que les personnes concernées ne savent pas que ces aides existent. La lourdeur administrative freine également beaucoup de retraité-e-s à se lancer dans la procédure. Finalement, il y a aussi une barrière morale, c'est-à-dire une peur du regard des autres en devenant dépendant de l'Etat, qui pèse dans ce choix.

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

Les données qualitatives récoltées par *Fribourg pour tous* indiquent que les facteurs principaux pour le non-recours à l'aide sociale sont les craintes liées au permis de séjour, en raison du durcissement de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les craintes liées au caractère remboursable de l'aide sociale (peur de l'endettement face aux pouvoirs publics) et la difficulté des démarches administratives. Sur ce dernier point, les données indiquent que plus d'un tiers des personnes rencontrent des difficultés à accéder à l'information. Cette proportion est encore plus importante pour les personnes ne bénéficiant d'aucune aide. Parmi celles-ci, la moitié préfère ne pas se rendre au guichet et opte pour un soutien par téléphone. Ce phénomène est symptomatique du non-recours, car les personnes ne souhaitent pas s'exposer. Ces personnes sont aussi celles qui, en partie, ne passeront pas la porte d'un service social. Une étude récente menée à Bâle par la Haute école spécialisée de Berne estimait le taux de non-recours dans cette ville à 34% en 2020[49]. L'écart entre le revenu disponible du ménage et les montants destinés à la couverture des besoins de base est cité comme le facteur qui influence le plus la probabilité de non-recours. Plus cet écart est faible, plus le risque de non-recours est probable. Ainsi, les personnes proches de la limite de l'aide sociale, qui y auraient pourtant droit même pour des montants certes très faibles, ont une probabilité forte de ne pas venir demander de l'aide. Le prochain chapitre 4.3 aborde cette thématique des personnes « à flot ». A noter également que différentes analyses soulignent que l'accès ou le maintien du droit aux prestations sociales est souvent assorti de régimes de sanctions et

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

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

d'obligations (faire preuve de sa motivation, prouver son assiduité dans la recherche d'emploi, etc.) qui peuvent également être des vecteurs de non-recours[50].

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

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

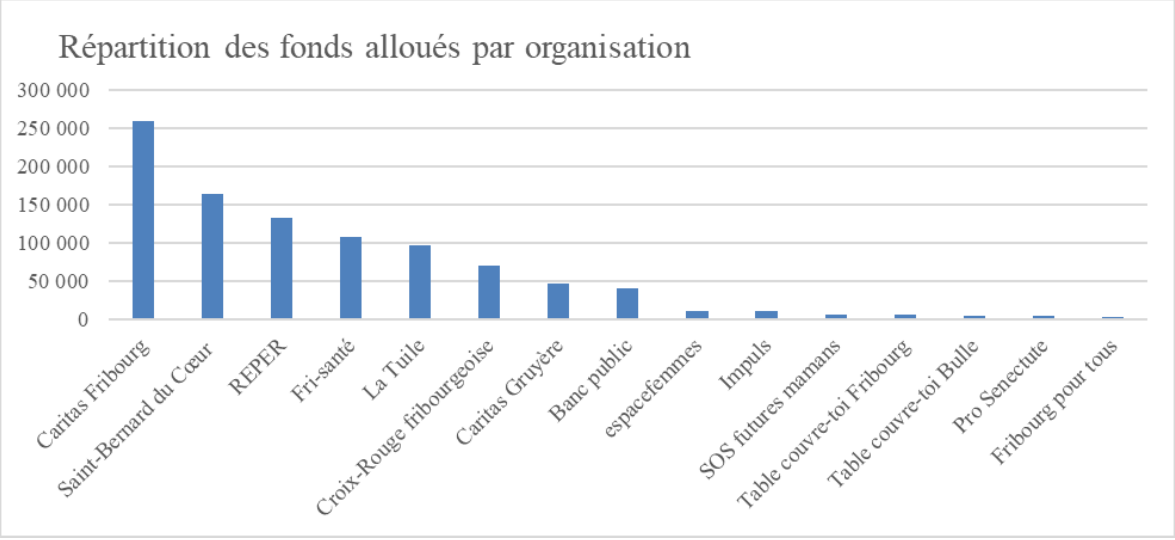
4.3 Une visibilisation des personnes « à flot »

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

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

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

Tableau 25



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

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

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

Ces résultats indiquent l'existence d'une pauvreté laborieuse et illustre la fragilité de situations économiques de ménages vivant « en temps ordinaires » à peine au-dessus du seuil de pauvreté. Les travailleurs-euses indépendant-e-s et les femmes (quelle que soit leur situation professionnelle) sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide d'urgence. Cette catégorie de personnes se maintient juste à flot, encore aujourd'hui, et cette situation interpelle. La problématique s'étend aux personnes exerçant une activité lucrative salariée ou indépendante en violation du cadre légal quant à l'obligation d'annonce et d'autorisation liées au travail, dite « au noir ». Leur situation est particulièrement précaire, en raison de la sous-enchère salariale et de l'exploitation par l'entreprise employeuse dont elles peuvent faire l'objet, mais aussi sur le long terme, à cause de la diminution voire l'inexistence des prestations sociales auxquelles elles pourraient prétendre en travaillant de manière régulière[51]. Ce sont également des difficultés chez des familles qui travaillent, qui ont donc un revenu voire deux, et qui n'arrivent pas à boucler leur fin de mois. Celles-ci n'ont pas ou peu d'accès à des prestations sociales et courent le risque de sombrer dans une spirale de la pauvreté : d'abord en puisant dans leurs économies, puis en faisant appel à la solidarité ainsi qu'à l'entraide privées et familiales et enfin en ayant recours à l'endettement comme l'expliquent les associations telles que Caritas. L'endettement réduit les chances de sortie de l'aide sociale, les menaces de poursuites et de saisies n'incitent pas les personnes à s'intégrer dans le monde du travail[52].

[51] Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *La loi sur le travail au noir*, En ligne : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html#:~:text=Le%20SECO%20tient%20une%20liste,assurances%20sociales%20ou%20les%20%C3%A9trangers, consulté le 12 juillet 2023.

[52] Mattes C., Knöpfel C., Schnorr V. & Caviezel Z., *Captifs de l'aide sociale – Processus d'assistance en cas de pauvreté, de recours à l'aide sociale et d'endettement*, Rapport final de l'étude du FNS, Muttenz, novembre 202, p. 53.

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

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

La plupart de ces situations se caractérisent par un budget serré, qui empêche de faire face à des dépenses imprévues telles que la réparation d'un véhicule, l'achat de lunettes ou des frais dentaires. La situation financière est considérée comme difficile dans la fourchette de revenus située entre le seuil de pauvreté et le niveau des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI[53]. Les causes de cette situation financière difficile dans laquelle se trouvent de nombreux ménages sont structurelles. La hausse des loyers et celle des primes d'assurance-maladie pèsent lourdement sur les budgets. La thématique de l'augmentation structurelle des coûts revient de manière assez récurrente aujourd'hui dans les débats.

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

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

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

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

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

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

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

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

—

5.1 Les avancées depuis les pistes du premier rapport

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

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

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

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

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

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

d'incitation aux collaborations interorganisationnelles avait été atteint[56]. 45% des personnes prises en charge retrouvaient une solution d'insertion. En février 2023, c'était plus de 50% des bénéficiaires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, la médiation et le travail social en milieu scolaire ont été considérablement renforcés en 2022 avec la mise en œuvre de l'article 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire. La Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) disposera à terme de 46 EPT permettant l'introduction généralisée et échelonnée du travail social dans les établissements d'école obligatoire 1H-11H. La coordination et le développement des thématiques du travail social et de la médiation en milieu scolaire sont assurés par l'unité mobile, qui a vu son champ de missions s'élargir[57]. Ce dispositif représente un panel de détection précoce unique, puisque tous les enfants vont à l'école. Il endosse en quelque sorte un rôle de radar pour les problématiques socio-éducatives à l'échelle cantonale. La direction des mesures de soutiens éducatifs et sociaux maintient et développe des partenariats avec le Service de l'enfance et de la jeunesse, les autorités de protection de l'enfant et les autres prestataires de service en lien avec la prise en charge des élèves aux besoins éducatifs et thérapeutiques particuliers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) données fiscales, fournies par le Service cantonal des contributions[58] ;
b) données des registres communaux des habitants comprises sur la plate-forme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, fournies par le Service de la population et des migrants ;
c) données de l'aide sociale, fournies par le Service de l'action sociale ;
d) données liées aux subsides de formation, fournies par le Service des subsides de formation ;
e) données des prestations complémentaires à l'AVS-AI, fournies par l'Etablissement cantonal des assurances sociales.

5.2 Le déploiement de l'aide depuis la pandémie

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

5.2.1 La mobilisation durant la pandémie

La prévention et la lutte contre la pauvreté se sont organisées à différents échelons en temps de pandémie[59]. Au niveau fédéral, l'allocation pour perte de gain Covid-19 et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) dans le cadre de l'assurance-chômage ont permis rapidement de déployer une aide pour les personnes ne pouvant pas travailler.

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

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

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

[59] Ces éléments sont développés au point 5.1.

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

Malgré la mise en place de ces mesures, certaines catégories de la population ont été moins bien protégées. Dans les débats liés à la précarité engendrée par la crise sanitaire, la question du travail au noir, de manière indépendante ou salariée, a pris de l'ampleur. Bien que cette thématique fasse l'objet de peu de visibilité, étant par définition une pratique cachée au vu de son caractère illégal, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention sur les difficultés que ces situations peuvent engendrer. En effet, le non-respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisations liées au travail entraîne de lourdes conséquences pour les travailleurs et travailleurs concerné-e-s, mais également pour la collectivité. Les obligations relèvent principalement de trois domaines : le droit des assurances sociales, le droit des étrangers et le droit de l'imposition à la source[60]. Les personnes concernées sont exposées à une diminution si ce n'est une absence de prestations d'assurances sociales et sur le long terme à une précarisation de leur situation socio-économique.

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

Chaque année, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie un rapport faisant état des situations ayant fait l'objet de soupçons de travail au noir puis, dans certains cas, de dénonciations. Bien que pour des raisons de protection des données, il ne soit pas possible de fournir des éléments précis par rapport aux situations concernées, certaines tendances se dessinent. Le dernier rapport du SECO fait état, en 2022, pour le canton de Fribourg, de 232 situations de contrôle en entreprises comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon[61]. Les proportions restent stables pour les trois dernières années. Selon le même rapport, le nombre de contrôles de personnes comportant au moins une situation donnant lieu à un soupçon se monte à 482 pour 2022[62]. Quant au nombre de cas avérés pour la même année, aucun ne concerne le domaine du droit des assurances sociales, alors que 46 étaient reliés au domaine du droit des étrangers et 17 au droit de l'imposition à la source. L'examen des situations est basé sur des enquêtes de longue durée et donc il n'existe pas de corrélation directe entre le nombre de situations ayant donné lieu à des soupçons et celles qui sont avérées pour la même année. De plus, certaines situations peuvent être comptabilisées plusieurs fois, dans le cas où elles concernent divers domaines juridiques. L'interprétation de ces chiffres doit donc se faire avec prudence. Le Conseil d'Etat confirme sa volonté de lutter contre le travail au noir qui engendre des conséquences négatives sur l'ensemble de la société[63].

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

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

[62] *Ibid.,* p. 26.

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

5.2.2 Le travail des associations en temps ordinaires

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

Les frais liés à l'aide sociale ordinaire sont répartis entre l'Etat et les communes, à raison de 40% Etat et 60% communes (art. 32 LASoc). Les mandats de prestations des services sociaux spécialisés sont pris en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. Le détail des mandants de prestations se trouve sur le site de l'Etat[64].

Les services sociaux spécialisés, ayant un mandat de prestations selon l'art. 14 LASoc[65], sont les suivants : Association La Tuile, Association Banc public, Association Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Fribourg, Fondation Le Tremplin, Ligue contre le cancer, SOS futures mamans, espacefemmes-frauenraum.

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

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

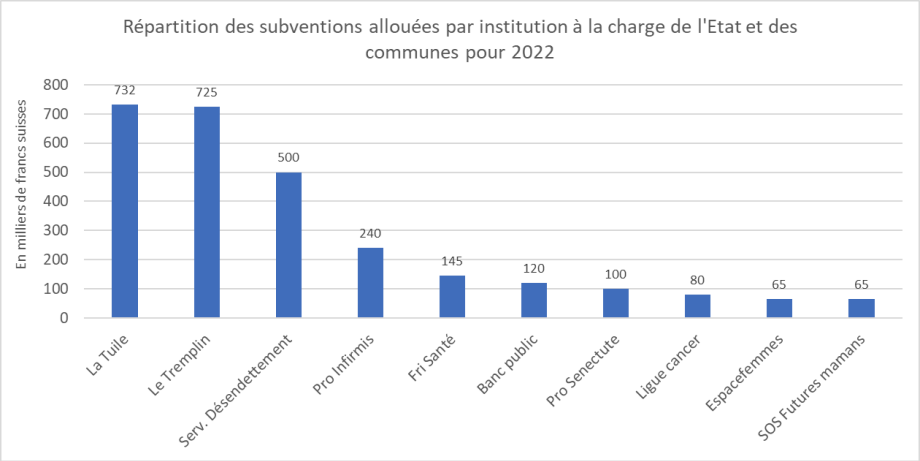
A chaque reconduction de mandat, l'Etat s'assure que les prestations délivrées par l'organisation concernée sont bien ciblées, c'est-à-dire qu'elles répondent aux besoins de la population, qu'elles s'insèrent dans le dispositif existant sans créer de redondance et qu'elles atteignent leurs objectifs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

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

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

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

Tableau 26

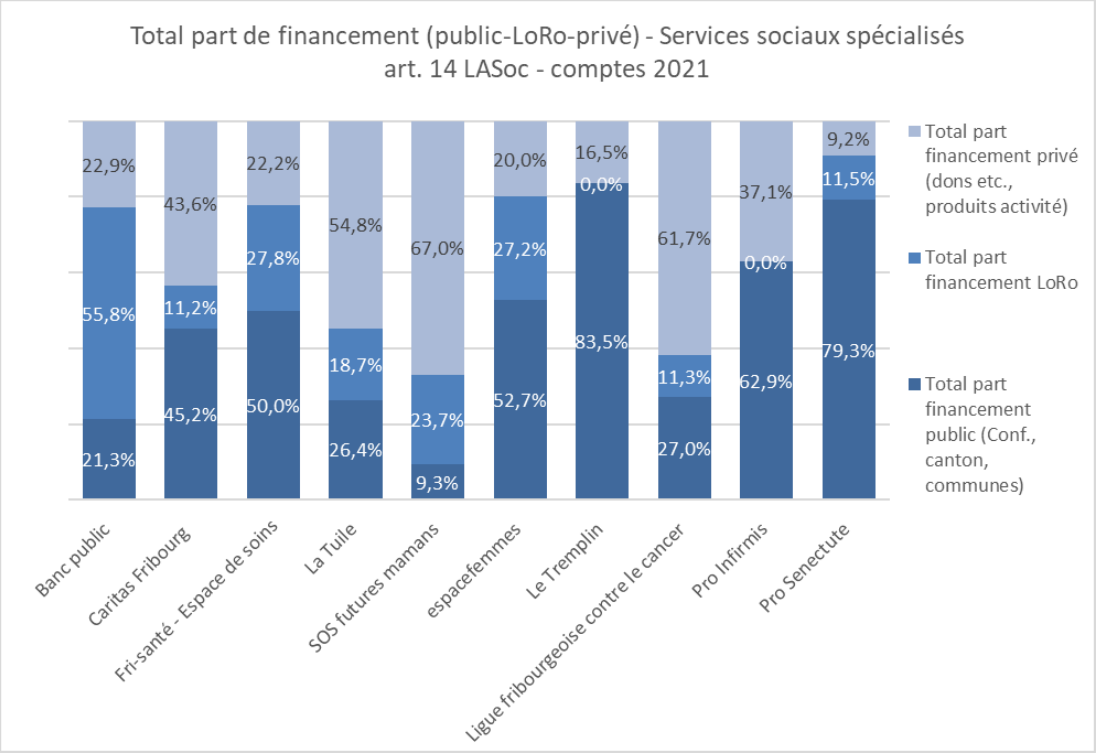


L'Etat a également établi des conventions avec certaines organisations privées à qui sont déléguées des tâches spécifiques envers des groupes de population pour lesquels il a la compétence (art. 8 LASoc). Pour le domaine de l'asile, la société ORS Service AG est responsable de l'accueil, de l'encadrement et de l'hébergement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire, des requérants d'asile déboutés et des personnes sous le coup d'une décision de non-entrée en matière attribués au canton de Fribourg (art. 27 de la loi fédérale sur l'asile LAsi). Pour les réfugiés statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour, les réfugiés admis provisoirement et les personnes à protéger au bénéfice d'une autorisation de séjour, Caritas Suisse reçoit un mandat en matière d'aide sociale et de prestations d'intégration (art. 57 LAsi). La compétence en matière d'aide aux victimes d'infraction est déléguée à l'Association Solidarité Femmes (art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions). Le détail des prestations soutenues, les conventions et les mandats de prestations peuvent être consultés sur le site de l'Etat[66].

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

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

Tableau 27



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

Le Fonds de l'action sociale a notamment pour but d'accorder des subventions à des institutions sociales privées, en principe non subventionnées par l'Etat, reconnues d'utilité publique et sans but lucratif. Ce fonds vise à soutenir le développement ou la réalisation de projets sociaux en faveur de personnes vivant dans la précarité ou la pauvreté du canton de Fribourg. Il accorde des soutiens ponctuels qui ont un effet préventif du point de vue de l'aide sociale. Ce fonds est alimenté par un montant annuel de 500 000 francs, provenant d'une part des bénéfices nets de la Loterie romande[67]. Il doit être utilisé conformément aux dispositions de la loi sur les jeux d'argent (LJar). Pour l'année 2022, parmi les organisations ayant bénéficié de ce soutien figurent, entre autres, la Ligue contre le cancer via l'équipe mobile de soins palliatifs « Voltigo », la Fondation Transit, Equip'Appart, l'Association Proches aidants et l'Association Jeunes Parents.

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

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

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

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

5.2.3 La sollicitation accrue des associations depuis 2020

Les associations ont été particulièrement sollicitées au moment de la pandémie et continuent de l'être. Un rapport réalisé par un groupe de travail réunissant des représentant-e-s d'associations caritatives, communales/régionales et de l'unité pastorale UP Compassion permet de bénéficier d'un aperçu des situations très diverses des personnes s'adressant aux associations. Ce groupe a réalisé un monitoring en juin 2021 sur les différentes aides dispensées durant la crise sanitaire à travers le district de la Gruyère[68]. Cet exercice avait pour objectif de renforcer les modalités d'accompagnement des personnes en situation de précarité.

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

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

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

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

6 Pistes prospectives et niveaux d'action

—

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

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

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

6.1 Veiller

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

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

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

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

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

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

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

Il convient toutefois de préciser que la veille de la pauvreté ne peut pas se résumer à un simple enjeu de production et de récolte de données. Il ne s'agit pas uniquement de définir quels sont les chiffres nécessaires au pilotage de l'action sociale, mais **d'ouvrir au débat public la production, l'usage et la réception de ces données**, et ce à chaque étape du cycle des politiques sociales, de leur conception à leur mise en œuvre, sans oublier leur évaluation. La problématique de la précarité sociale a tendance à être peu visible, y compris ses sous-thématiques comme le surendettement, le sans-abrisme, la marginalisation. Dans son dernier rapport[69], ATD Quart Monde Suisse met en évidence le fait qu'une grande partie de la société continue à méconnaitre, à ne pas comprendre ou à ne pas prendre en compte la réalité de la pauvreté en Suisse. Les droits et les possibilités d'action des personnes en situation de pauvreté continuent souvent d'être limités. Les personnes en situation de pauvreté ne sont pas associées à l'élaboration des politiques sociales et de ses lois et règlements. Ce manque de connaissances peut conduire à un recours aux stéréotypes et au développement d'une image négative des personnes touchées par la pauvreté. Celles-ci sont parfois considérées comme étant responsables de leur situation et les institutions attendent qu'elles se comportent de manière « adaptée ». Dans leurs relations avec les institutions, les personnes en situation de pauvreté voient très souvent le contrôle de leur vie limité ou retiré. Comme mentionné par les associations, vivre dans la pauvreté signifie devoir lutter sans cesse, ce qui est épuisant. Cette lutte est sans doute également à mettre en lien avec la question du non-recours. **Les efforts et les ressources des personnes en situation de pauvreté** peuvent alors être sous-estimés. C'est ce qu'a montré l'ARTIAS avec son projet « Mettre en œuvre **la participation des bénéficiaires** de longue durée de l'aide sociale à la définition de leurs besoins spécifiques et à l'amélioration de leur prise en charge ». Ce projet, lancé en 2018, a permis pendant neuf mois à une soixantaine de bénéficiaires de l'aide sociale des différents cantons romands et de la partie romande du Canton de Berne de se réunir dans quatre groupes d'animation décentralisés pour élaborer collectivement des propositions d'amélioration de l'accompagnement social.

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

6.2 Lier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Ancrer

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

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

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

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

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

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

7 Conclusion

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

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

Bericht 2023-DSAS-76

7. November 2023

—

Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg

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

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

Inhaltsverzeichnis

—

1 Geschichte und Entwicklung des Berichts über die soziale Situation und die Armut 3

2 Entwicklung der Ausgangslage 4

2.1 Wirtschaftlicher Kontext 4

2.1.1 Konjunktur 4

2.1.2 Arbeitsmarkt 4

2.2 Sozialer Hintergrund 5

2.2.1 Bevölkerung 5

2.2.2 Gesundheit 6

2.2.3 Bildung, Ausbildung 7

2.2.4 Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann 7

2.2.5 Soziale Sicherheit 8

3 Entwicklung der sozialen Situation 9

3.1 Einkommenszusammensetzung und -verteilung 10

3.2 Einkommensverteilung und Ungleichheiten 13

3.3 Vermögensverteilung 17

3.4 Armut und Armutsgefährdung 20

3.5 Arbeitslosigkeit 27

3.6 Sozialhilfe 28

3.7 Sozialtransfers 29

3.8 Wohnen 30

3.9 Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen 31

4 Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse 32

4.1 Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken 32

4.2 Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen 33

4.3 Sichtbarmachen der «treibenden» Personen 34

5 Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut 37

5.1 Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts 37

5.2 Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie 41

5.2.1 Die Mobilisierung während der Pandemie 41

5.2.2 Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten 42

5.2.3 Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020 45

6 Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen 46

6.1 Wachsam sein 46

6.2 Verbinden 48

6.3 Festigen 50

7 Schlussfolgerung 51

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

—

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

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

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

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

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

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

2 Entwicklung der Ausgangslage

—

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

2.1 Wirtschaftlicher Kontext

2.1.1 Konjunktur

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

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

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

Wie die Resultate der Konjunkturumfrage der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) in der Industrie vom Januar aktuell zeigen, hat sich die Lage im Kanton Freiburg[2] entspannt, auch wenn die Indikatoren zum Geschäftsgang und zu den Sechs-Monats-Aussichten der Geschäftslage unter dem Schweizer Durchschnitt bleiben. Die Lager an Vorprodukten, die Verkaufspreise und die Ertragslage fallen deutlich besser aus als im Landesdurchschnitt. Andere Indikatoren hingegen, wie etwa der Bestellungseingang und die Produktion, weisen einen entgegengesetzten Trend zu den Schweizer Indikatoren auf oder verlaufen zumindest deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Dies gilt für die Exportindikatoren, die Zahl der Beschäftigten und den Vorprodukteeinkauf. Die Indikatoren zu Lage und Aussichten im Detailhandel entwickeln sich ähnlich wie im Landesdurchschnitt.

2.1.2 Arbeitsmarkt

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

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

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

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

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

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

> COVID-19: Während der Pandemie und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft erfuhr die Arbeitslosenquote trotz der starken Inanspruchnahme der KA einen historischen Steigflug. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) stiessen rasch an ihre Grenzen, konnten die Stellensuchenden aber angemessen betreuen (weniger Pflichten, zusätzliche Taggelder usw.).
Die wirtschaftliche Erholung erwies sich als stärker als gedacht und führte in einigen Branchen – namentlich in der Gastronomie, in der Logistik und in bestimmten Bereichen der Industrie – zu einem Arbeitskräftemangel. Der Mangel verschärfte sich auch in Bereichen wie der Gesundheit.

> Ukraine-Krieg: Die Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft führten zusammen mit der Inflation und der Energiekrise zu einem hohen Konkursrisiko. Bezüglich Konkurseröffnungen befindet sich der Kanton Freiburg im Schweizer Spitzenfeld. In der Schweiz wurde letztes Jahr bei über 15 000 Unternehmen ein Konkursverfahren eröffnet. Dies stellt laut Bundesamt für Statistik eine Zunahme von 6,6 % im Vergleich mit 2021 dar. Freiburg liegt mit einer Zunahme von ungefähr 16 % über dem Durchschnitt. Die Anzahl Konkursverfahren gegen Unternehmen stieg in unserem Kanton denn auch von 442 im Jahr 2021 auf 512 im letzten Jahr. Dieser Anstieg ist mit einer Zunahme um 40 % der Konkurse von im Handelsregister eingetragenen juristischen oder natürlichen Personen verbunden (2022: 253 und 2021: 181). Trotz dieser Konkurswelle bleiben die betriebenen Beträge stabil. Laut Freiburger Arbeitgeberverband sind diese Zahlen vermutlich ein Nachholeffekt der Pandemie, während der es dank den COVID-Krediten weniger Konkurse gab.

> Klima: Die Herausforderungen der Klimakrise setzen die Wirtschaft unter Druck. Sie betreffen insbesondere die Transportarten und die wirtschaftliche Auswirkung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Investitionen.

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

> Die Branchen erleben eine tiefgreifende und schnelle Mutation, um auf die neuen Bedürfnisse und Konsumgewohnheiten, die durch die Entwicklung der Technologien geprägt werden (Kauf im Internet, Homeoffice), zu reagieren.

> Das Verhalten der Stellensuchenden wurde von diesen Krisen beeinflusst. Die Inflation, die Angst vor dem Virus, die Furcht vor einem Krieg, der sich ausbreiten könnte, und die Anforderungen an die Anstellung zwingen die Arbeitgebenden, ihre HR-Geschäftsmodelle zu überdenken.

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

2.2 Sozialer Hintergrund

2.2.1 Bevölkerung[3]

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Gesundheit

Alle fünf Jahre wird die Schweizerische Gesundheitsbefragung[5] durchgeführt. Die letzten verfügbaren Ergebnisse stammen aus der Befragung von 2017, da jene der Befragung von 2022 noch nicht veröffentlicht wurden. Die Ergebnisse von 2017 für den Kanton Freiburg waren Gegenstand eines eigenen Berichts[6]. Sie bewegen sich in der Nähe der Ergebnisse der Befragung von 2012, die in der ersten Ausgabe des vorliegenden Berichts vorgestellt worden waren.

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

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

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

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

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

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

Personen mit vorbestehenden (psychischen) Erkrankungen. Auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene scheint die Gesundheitskrise stärkere psychische Auswirkungen zu haben; insbesondere bei Mädchen und jungen Frauen unter 18 Jahren wird eine erhöhte psychische Belastung, ein Rückgang der ambulanten Behandlungen, aber eine gleichzeitige Zunahme der Einweisungen und eine steigende Zahl der Hospitalisierungen aufgrund von Suizidversuchen wird festgestellt. Das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) stellt in seinem Jahresbericht 2022[8] ebenfalls fest, dass sich der Belegungsgrad seiner Spezialabteilung für Jugendliche der 90%-Marke annähert. Dies ist die höchste Belegung seit ihrer Schaffung. Angst- und depressive Störungen mit konkreten Suizidgedanken sind der Grund für fast die Hälfte der Hospitalisierungen. Über 75 % der Behandelten sind Mädchen. Einige dieser Entwicklungen sind zweifellos der Pandemie geschuldet, während sich andere bereits vor 2020 abzeichneten. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklung der psychischen Gesundheit der Bevölkerung weiter zu beobachten, wobei der jüngeren Bevölkerungsschicht besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Eine kürzliche qualitative Studie[9], die in den landwirtschaftlichen Kreisen des Kantons Freiburg durchgeführt wurde, hat eine Reihe von akuten psychosozialen Problemen ans Licht gebracht. Diese sind das Resultat der Schwierigkeiten, denen die Landwirtinnen und Landwirte in Zusammenhang mit den Finanzen, der Arbeitslast, dem sozialen Kontakt und der Gesundheit begegneten. Die befragten Personen sprachen von Burnouts, Depressionen und Suizidgedanken. Die Schlussfolgerungen dieser Studie führten namentlich zur Verstärkung der Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten. 2022 begleitete die Anlaufstelle 28 Situationen, wovon 13 neu waren.

2.2.3 Bildung, Ausbildung

Heute gilt in der Schweiz ein Abschluss der Sekundarstufe II gemeinhin als Voraussetzung für einen erfolgreichen Eintritt ins Erwerbsleben. Über 90 % der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren machen diesen Abschluss. Die Berufsbildung, einschliesslich Vorlehre und berufliche Grundbildung, stellt den häufigsten nachobligatorischen Bildungsweg dar. In den letzten Jahren hat die berufliche Grundbildung aber im Vergleich zur allgemeinbildenden Ausbildung leicht an Bedeutung verloren. Dies erklärt sich in erster Linie durch die häufiger absolvierte Berufsmaturität und die Einführung der Fachmaturitäten[10].

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Anzahl Studierender an den Schweizer Hochschulen mehr als verdoppelt. 61 % von ihnen haben sich an einer universitären Hochschule (UH) eingeschrieben, 31 % an einer Fachhochschule (FH) und 8 % an einer pädagogischen Hochschule (PH). Dieser Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: immer häufigere Übertritte an Hochschulen nach der Sekundarstufe II (insbesondere aufgrund des Ausbaus des Bildungsangebots der FH und PH seit Beginn der Nullerjahre), eine zunehmende Internationalisierung der Schweizer Hochschulen mit einem steigenden Anteil ausländischer Studierender und schliesslich die Entwicklung des FH-Masters[11].

Zwischen 2021 und 2022 erhielten im Kanton Freiburg 1834 Studierende ein Stipendium über eine Gesamtsumme von 11 054 865 Millionen Franken. Ausserdem wurden für das Jahr 2022 62 Gesuche um Studiendarlehen angenommen, was 552 100 Franken entspricht. Schliesslich wurde die Rückzahlung von Darlehen in Höhe von 401 790 Franken verbucht[12].

2.2.4 Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann

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

[8] Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), *Jahresbericht FNPG 2022*, Online: https://www.rfsm.ch/sites/default/files/2023-04/JB_2022_WEB_0.pdf, abgefragt am 12. Juli 2023.

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

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

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

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

Alterung der Bevölkerung in Verbindung gebracht werden. Neben den traditionellen Formen des Zusammenlebens sind Fortsetzungs- und Adoptivfamilien und insbesondere Paarhaushalte mit unterschiedlichem rechtlichem Beziehungsstatus zunehmend verbreitet. Die finanziellen Unterstützungssysteme orientieren sich aber weiter hauptsächlich an einem traditionellen Familienbild. Laut der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) müssen diese aktualisiert werden, damit sie den tatsächlichen Familienformen besser entsprechen[13].

Auch heute noch stellen Kinder in der Schweiz ebenso wie im Kanton Freiburg ein Armutsrisiko dar. Minderjährige bilden sogar eine der grössten Risikogruppen der materiellen Sozialhilfe[14]. Laut Caritas Schweiz ist die Kinderarmut in der Schweiz mit 103 000 armutsbetroffenen Kindern verbreitet. Ungefähr doppelt so viele leben knapp über der Armutsgrenze. Auch das Alter des Kindes spielt eine Rolle: Kleinkinder stellen ein höheres Armutsrisiko dar. Die UNICEF hat die öffentlichen Ausgaben für Familien in 36 reichen Ländern (EU und nicht EU) anhand des für sie aufgewandten BIP-Prozentsatzes verglichen. Die Schweiz liegt unter dem Durchschnitt auf dem 20. Rang[15]. Ähnlich sieht es beim Vergleich der OECD-Länder aus: Die Schweiz wendet 1,5 % ihres BIP für Familien auf. Der Durchschnitt liegt bei 2,4 %. Von den Nachbarländern investiert Frankreich 2,5 %, Österreich 2,8 % und Deutschland 3,2 %. Schweizer Haushalte mit Kindern geben zudem mehr Geld für externe Kinderbetreuung aus als der Durchschnitt der OECD-Länder (14 % des Haushalteinkommens gegenüber 10 %[16]). Die geringen Ausgaben für Sozialleistungen für Familien und Kinder erklären sich zum Teil dadurch, dass die Familie in der Schweiz weitgehend als Privatangelegenheit gilt[17].

Die beruflichen, häuslichen und familiären Aufgaben sind weiter ungleich verteilt, insbesondere in Haushalten mit Kindern. Obwohl die Frauen immer häufiger auf dem Arbeitsmarkt anzutreffen sind, übernehmen sie weiter einen Grossteil der häuslichen und familiären Aufgaben[18]. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt problematisch. Dabei ist für armutsgefährdete Familien die Arbeitsmarktintegration der Eltern entscheidend[19]. Aus den für den Kanton Freiburg gesammelten Daten geht hervor, dass dieses Problem bei Einelternfamilien, die weniger flexibel sind, besonders akut in Erscheinung tritt. Die Armutsquote der Einelternfamilien ist denn auch besonders hoch (16 %).

2.2.5 Soziale Sicherheit

Das schweizerische Sozialwesen wurde in den letzten Jahren weiterentwickelt, aber selbstverständlich herrscht weiter das Versicherungsprinzip vor. Bedarfsabhängige Sozialleistungen ergänzen das Versicherungsdispositiv. Auf Bundesebene wurden am 1. Juli 2021 Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eingeführt. Diese Leistungen sollen die soziale Absicherung der älteren Personen verbessern, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Sie ergänzen die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Anstellung von älteren Arbeitnehmenden[20]. Aufgrund der strengen Voraussetzungen bezogen im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2022 dreissig Personen eine solche Leistung. Auf Bundesebene wurde zudem die Erwerbsersatzordnung (EO) für Dienstleistende und bei Mutterschaft durch eine Vaterschaftsentschädigung (1. Januar 2021), eine Adoptionszulage (1. Januar 2023) und einen Urlaub für die Betreuung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern (1. Januar 2021) ergänzt. 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Entwicklung der sozialen Situation

—

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Einkommenszusammensetzung und -verteilung

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

Das verfügbare Einkommen wird mit folgender Rechnung erhalten:

Bruttoeinkommen – obligatorische Ausgaben = verfügbares Einkommen

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

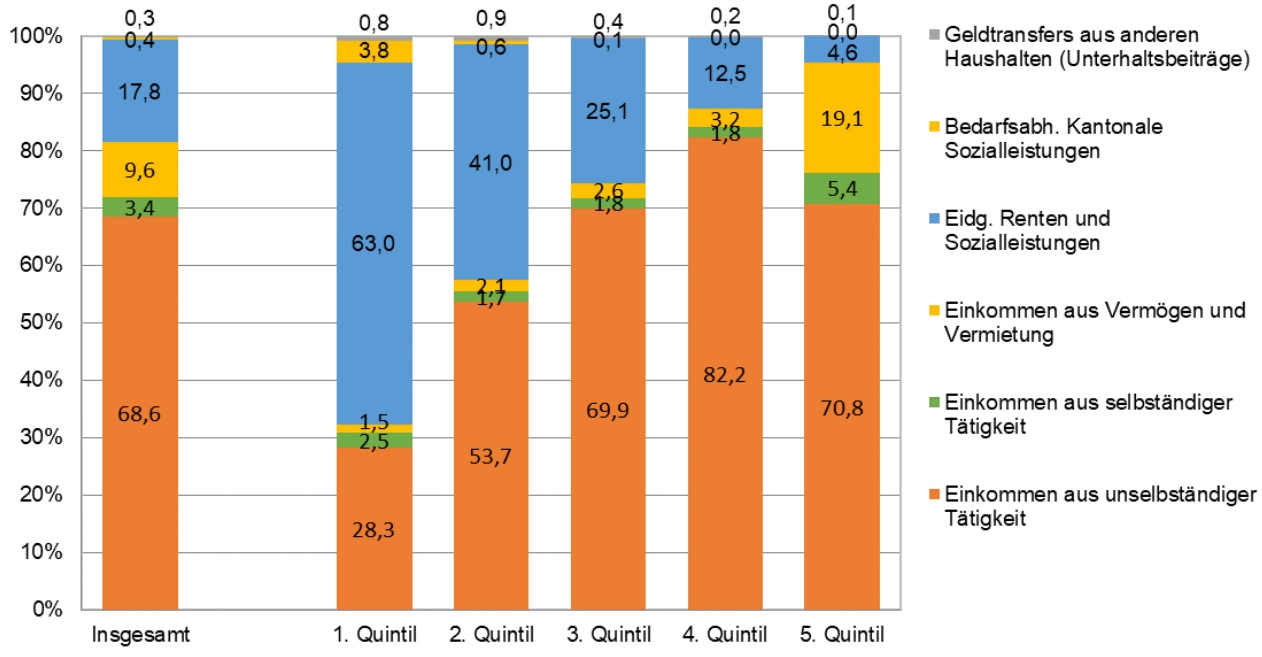
Primäreinkommen + Transfereinkommen = Bruttoeinkommen

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

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

Tabelle 1

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



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

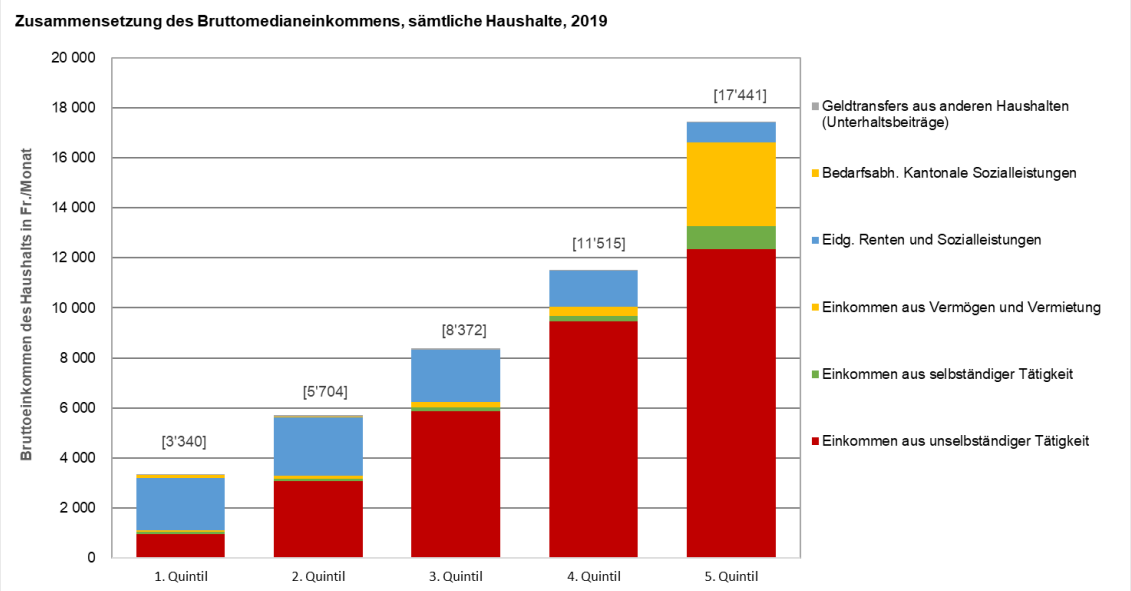
Die Erwerbseinkommen machen den grössten Teil aus. Sie entsprechen 72 % des Bruttoeinkommens der Haushalte (68,6 % aus unselbständiger Tätigkeit, 3,4 % aus selbstständiger Tätigkeit). Allerdings wird ein Rückgang des Anteils aus selbstständiger Tätigkeit festgestellt, der von 6,8 % im Jahr 2011 auf 3,4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

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

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

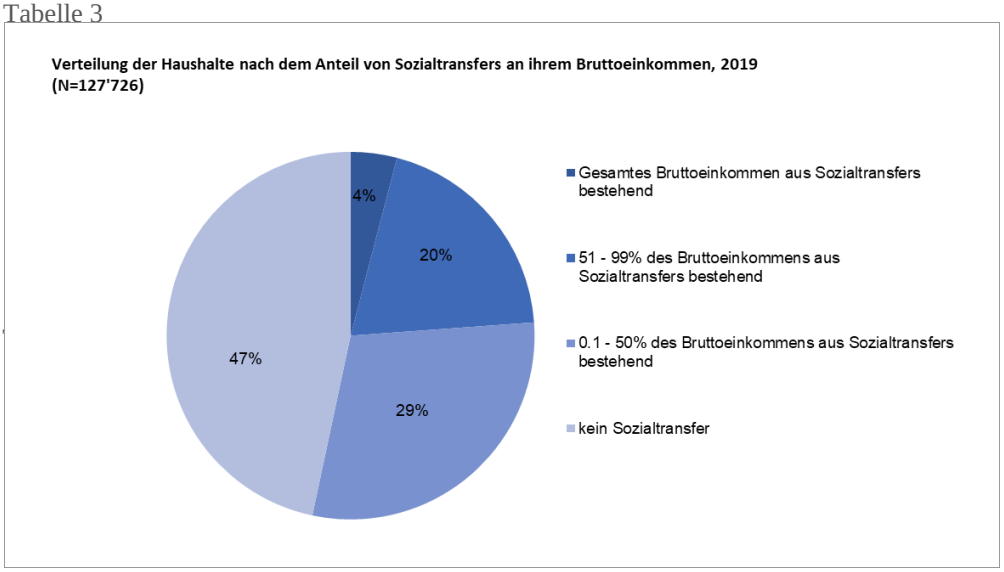
Insgesamt ist der Anteil der eidgenössischen Renten und Sozialleistungen am Bruttoeinkommen leicht von 15,6 % auf 17,8 % gestiegen.

Tabelle 2



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

Tabelle 3



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

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

Tabelle 4

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

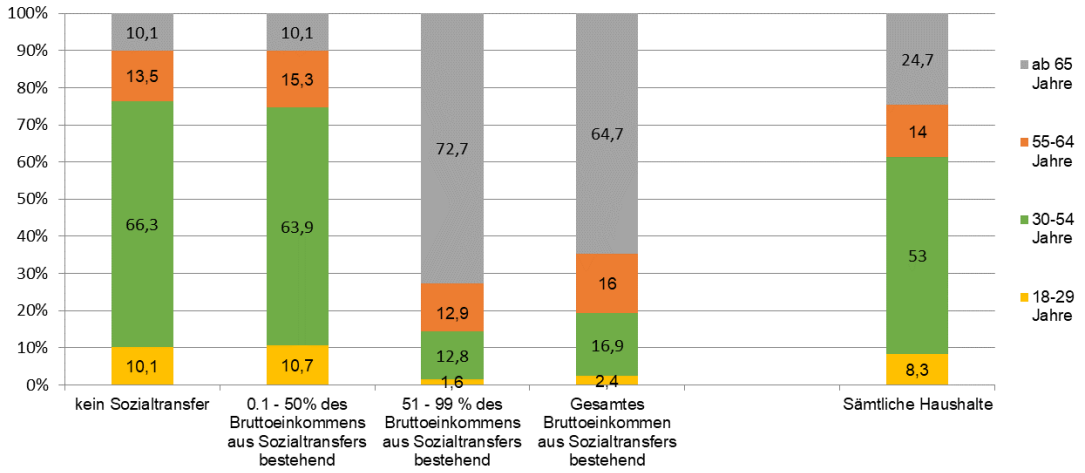
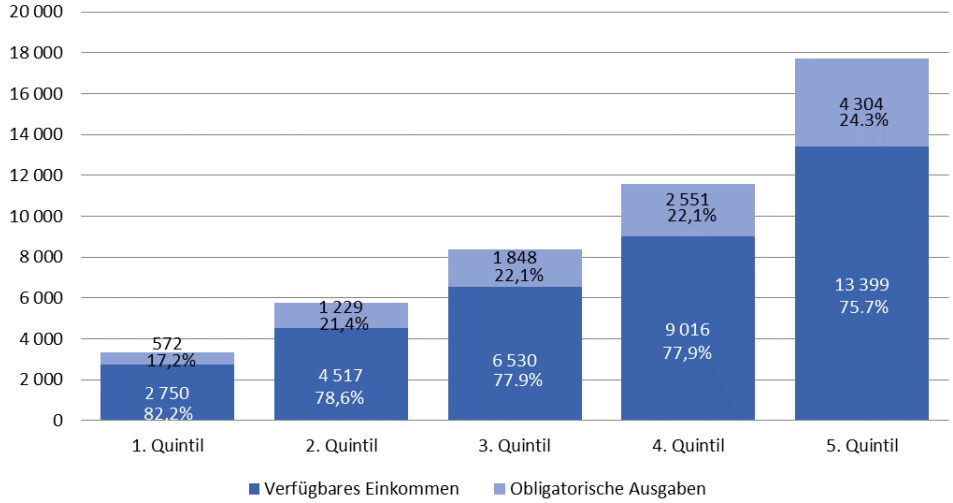


Tabelle 4 zeigt, dass die Mehrheit der Haushalte, die von keinen staatlichen Sozialtransfers profitieren, und jene, bei denen maximal die Hälfte des Bruttoeinkommens aus solchen Transfers stammt (die beiden ersten Spalten), hauptsächlich aus Personen im Erwerbsalter besteht. Folglich liegt das Durchschnittsalter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

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

Tabelle 5

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



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

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

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

3.2 Einkommensverteilung und Ungleichheiten

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

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

Tabelle 6

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

Interessanterweise sind die Haushalte mit einer alleinlebenden Person ab 65 Jahren die einzigen, bei denen beide betrachteten mittleren Einkommen gesunken sind. Zwischen 2011 und 2019 ging ihr Einkommen um 23,3 % zurück. Dieses Phänomen kann einerseits mit der demografischen Alterung und andererseits damit erklärt werden, dass mehr alleinlebende ältere Personen keine familiäre Unterstützung haben. 2023 hat die Fachhochschule Nordwestschweiz eine qualitative Studie zu dieser Gruppe veröffentlicht[28]. Die Ergebnisse zeigen, dass bei älteren alleinlebenden Personen, denen es an individuellen – körperlichen, geistigen oder sozialen – Ressourcen oder Unterstützungsmöglichkeiten fehlt, rasch Probleme auftreten. Die Personen benötigen die Hilfe von Dritten, was zu hohen Kosten führt, die sich auf ihr verfügbares Einkommen auswirken. Anders ausgedrückt haben ältere Menschen ohne betreuende Familienangehörige «sehr ungleiche Chancen auf ein gutes Leben im Alter»[29].

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

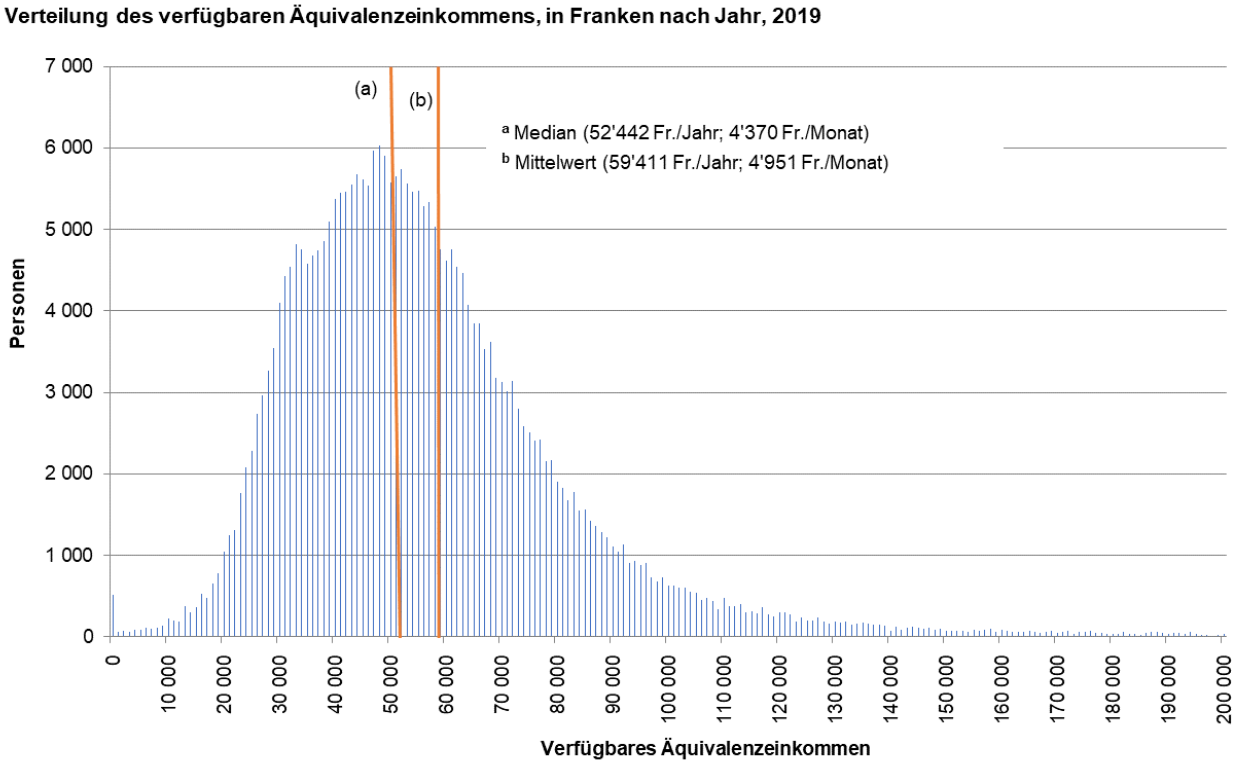
[29] Durollet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Alt werden ohne betreuende Familienangehörige: eine qualitative Studie*, Muttenz, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Mai 2023, S. 5.

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

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

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

Tabelle 7



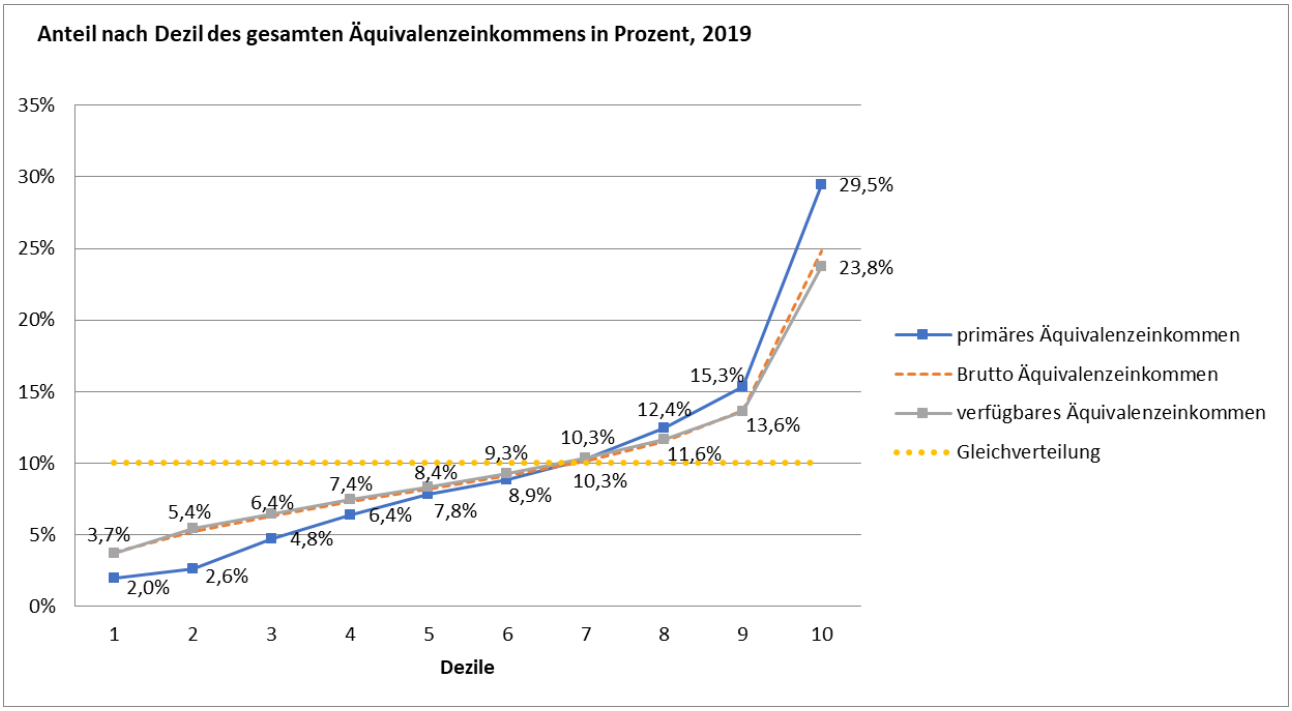
Zwei Marker zeigen die Freiburger Einkommensverteilung auf. Der erste (a) entspricht dem Median der verfügbaren Äquivalenzeinkommen, sprich 4370 Franken pro Monat. Der Median ist der Zentralwert, der die Gesamtheit der nach Grösse geordneten Einkommen in zwei gleich grosse Teile unterteilt. Somit verdient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

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

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

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

Tabelle 8



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

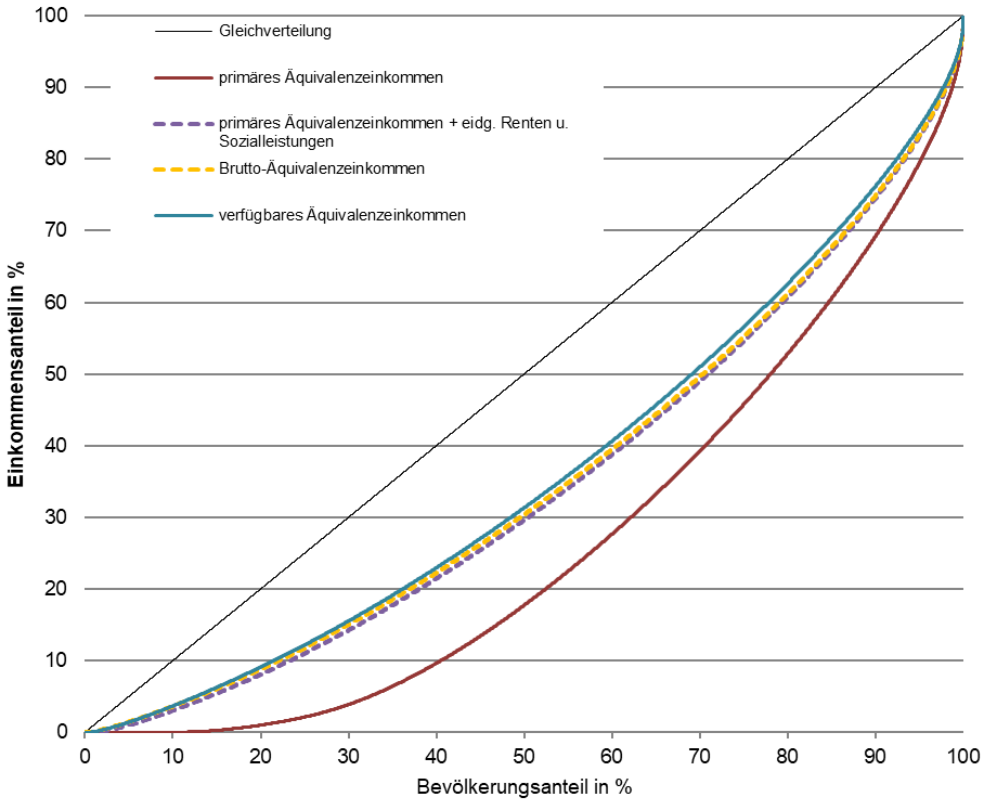
Zusätzlich zur Dezilanalyse wird die Ungleichverteilung auch mit Hilfe des Quintilverhältnisses gemessen. Dieses vergleicht den Einkommensanteil der reichsten 20 % der Bevölkerung mit jenem der ärmsten 20 %. Je stärker dieser Quotient von 1 abweicht, desto ungleicher sind die Einkommen zwischen diesen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

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

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

Tabelle 9

Lorenzkurve: Einkommensverteilung, 2019



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

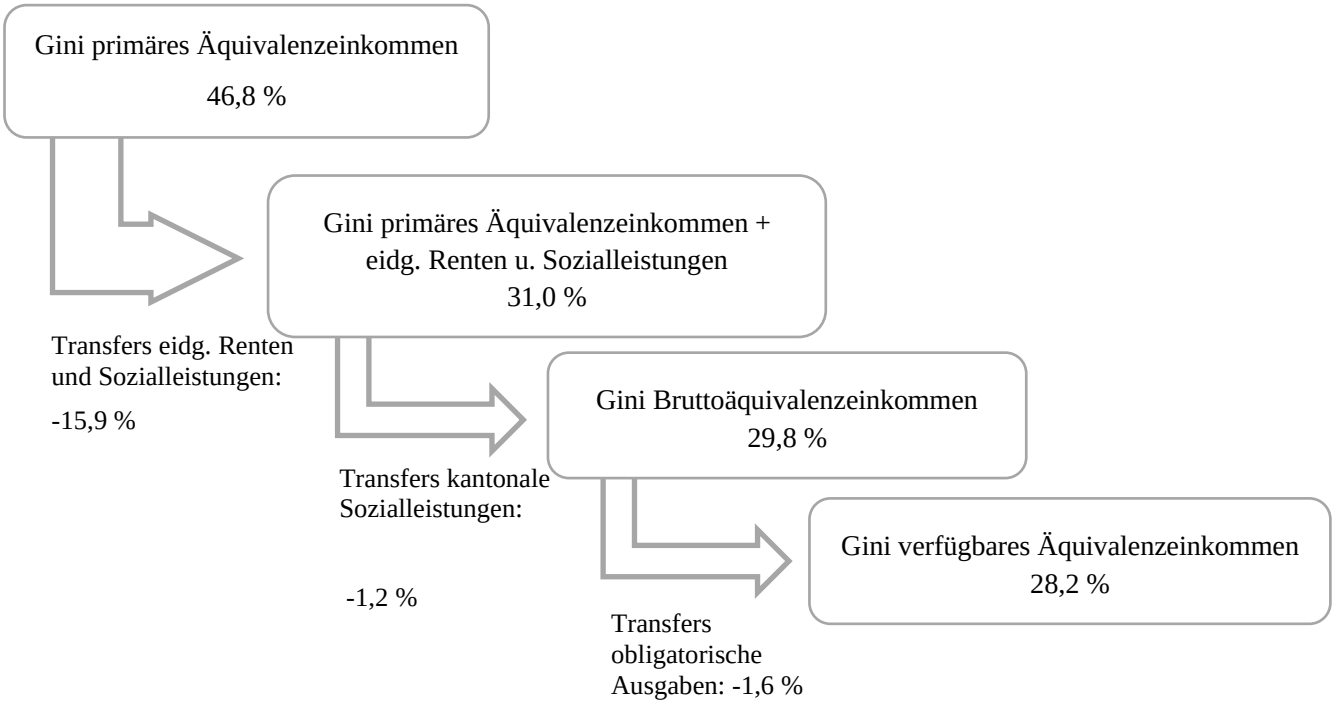
Festzustellen ist auch, dass die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Einfluss auf die Reduktion der Ungleichverteilung haben (Abweichung der roten Kurve von der violett gestrichelten). Die Auswirkung der kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen[30] ist kleiner (violett gestrichelte zur gelbgestrichelten Kurve). Diese Disparität erklärt sich aus der Art der erteilten Leistungen. So zielen die bedarfsabhängigen Leistungen zur Deckung des Existenzbedarfs auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe ab und verringern daher die Ungleichverteilung insgesamt weniger. Sie erhöhen die tiefsten Einkommen, haben aber keinen Einfluss auf die höheren Einkommen. Ausserdem ist ihr Beitrag mit Bezug zum Transfervolumen klar niedriger. Diese Feststellung wurde bereits im letzten Bericht gemacht.

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

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

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

Tabelle 10



3.3 Vermögensverteilung

Neben dem Einkommen ist auch das Vermögen zu betrachten, das ein wichtiger Bestandteil der wirtschaftlichen Situation der Haushalte ist[32]. Das Vermögen ermöglicht, einen Lebensstandard zu halten, wenn eine Einkommensquelle vorübergehend oder über längere Zeit ausfällt. Die Mehrheit der Freiburger Haushalte ist aber nicht in der Lage, mit ihrem Vermögen ihr Wohl zu verbessern und ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

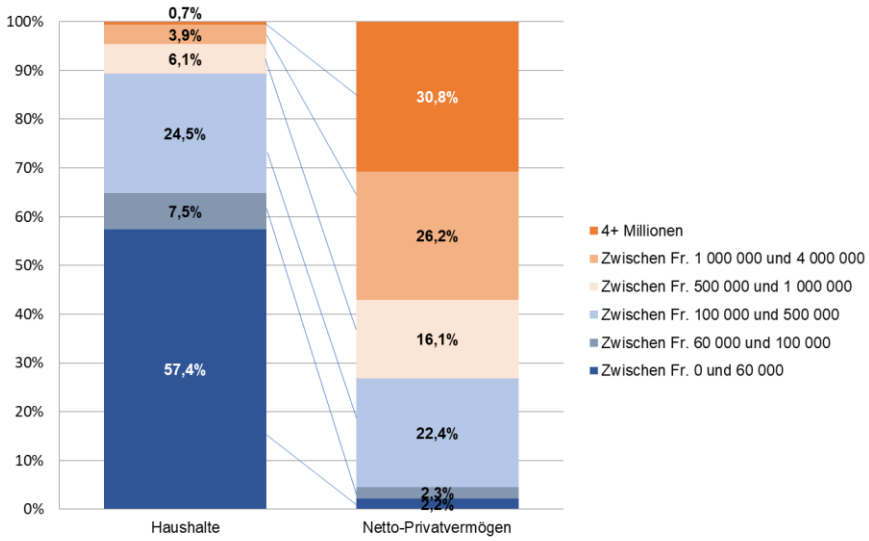
Vermögen wird grundsätzlich über ein ganzes Leben aufgebaut. Es kann aber auch durch Heirat oder Erbe erworben werden. Im Fall eines Erbes wird das Vermögen über Generationen weitergereicht. Deshalb ist das Gesamtvermögen ungleicher verteilt als das Einkommen.

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

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

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

Tabelle 11



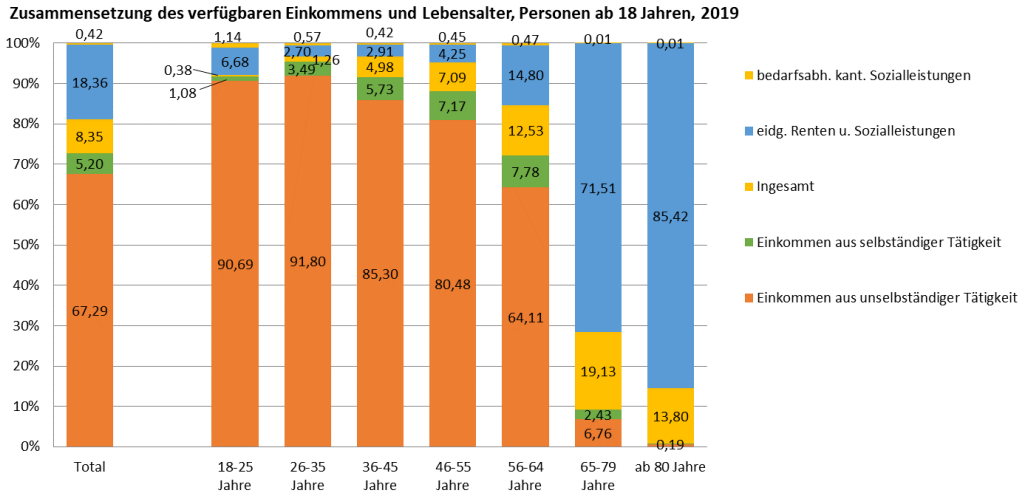
Die Grafik vergleicht die Haushalte des Kantons Freiburg (linke Spalte) und das Total des Nettovermögens33 (rechte Spalte) nach Vermögenskategorie im Jahr 2019. Sie zeigt beispielsweise, dass 57,4 % der Haushalte über ein Vermögen zwischen 0 und 60 000 Franken verfügen und dass diese 57,4 % zusammen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

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

2019 belief sich die Gesamtsumme des Nettovermögens der Freiburger Haushalte auf 33 Milliarden Franken. Unabhängig von dieser deutlichen Zunahme seit 2011 (23 Milliarden Franken) bleiben die Tendenzen im Bereich der Aufteilung ähnlich.

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

Tabelle 12

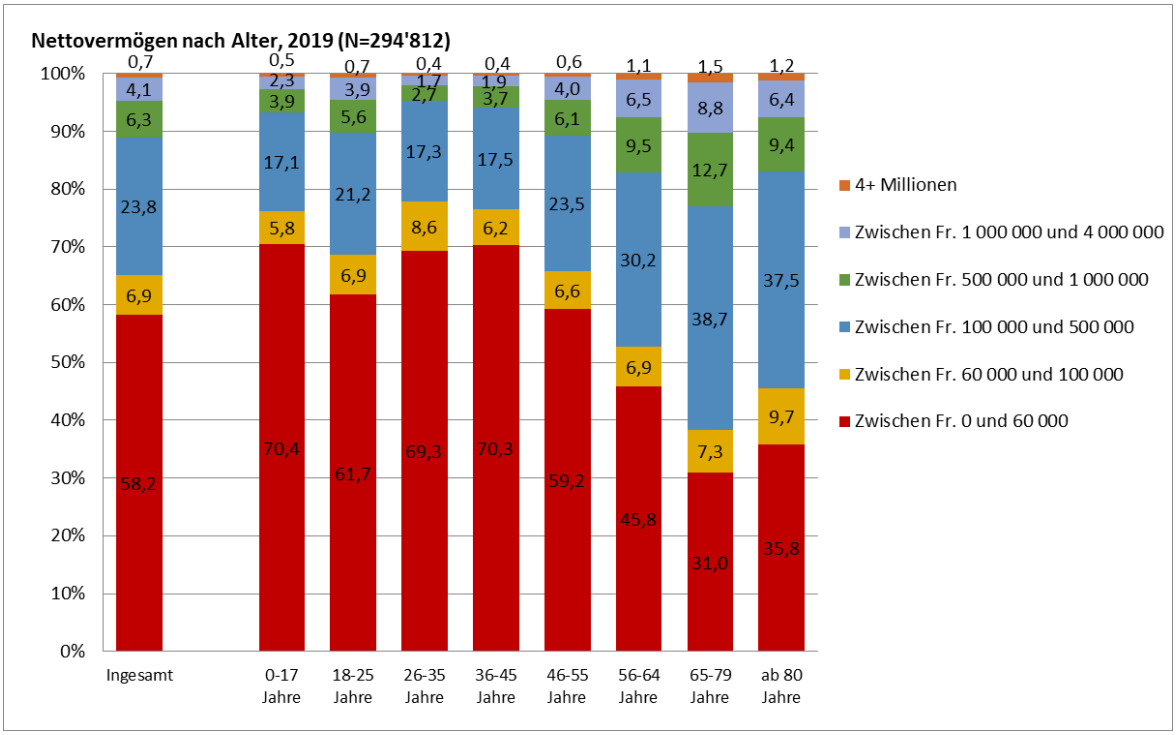


[33] Nettovermögen: Aktiva minus Passiva.

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

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

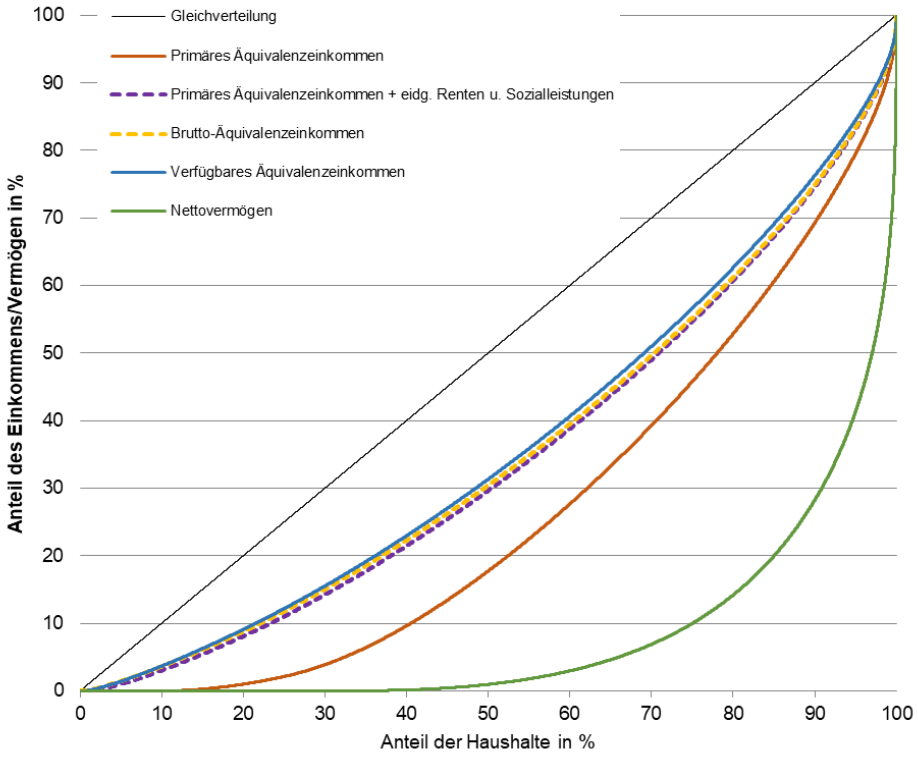
Tabelle 13



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

Tabelle 14

Lorenzkurve: Einkommens- und Vermögensverteilung, 2019, Kanton Freiburg



3.4 Armut und Armutsgefährdung

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

Das soziale Existenzminimum besteht aus den folgenden Komponenten:

> Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Kleidung usw.),

> Wohnkosten[35],

> 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für weitere notwendige Ausgaben wie beispielsweise Haftpflicht- und andere Versicherungen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 15

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

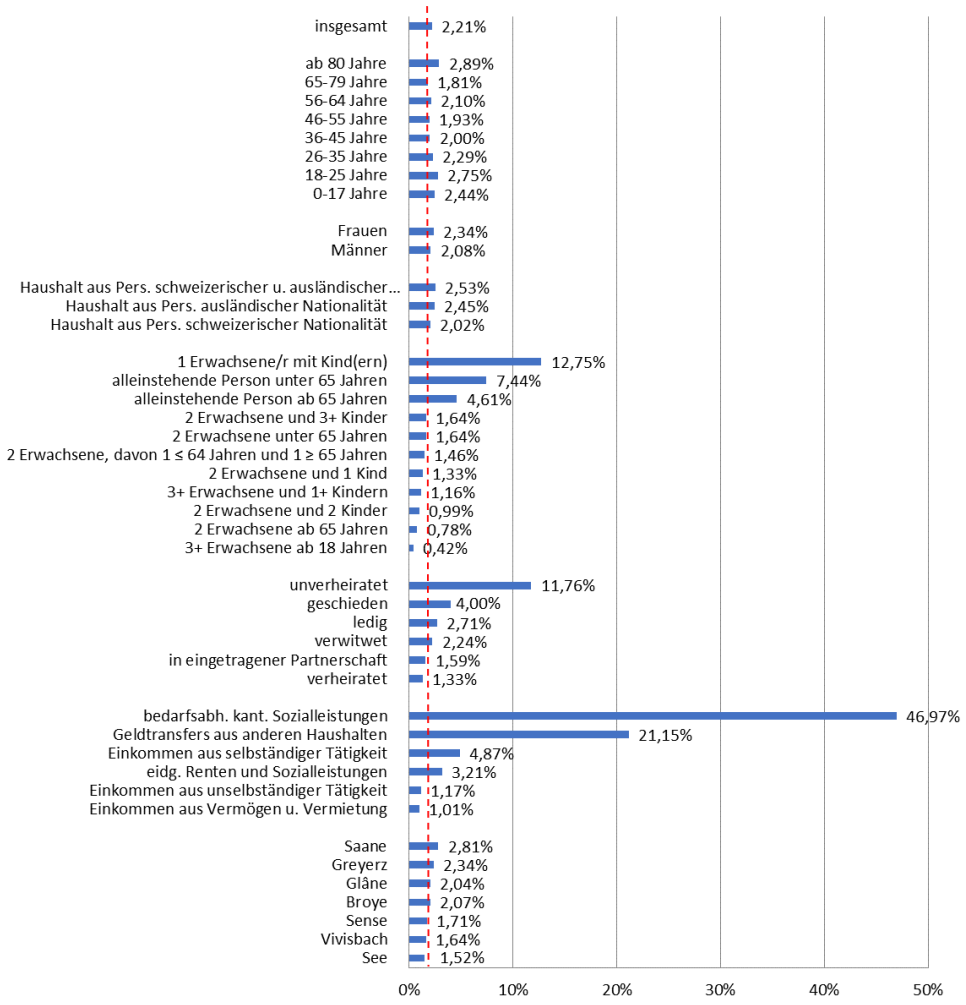


Tabelle 16

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

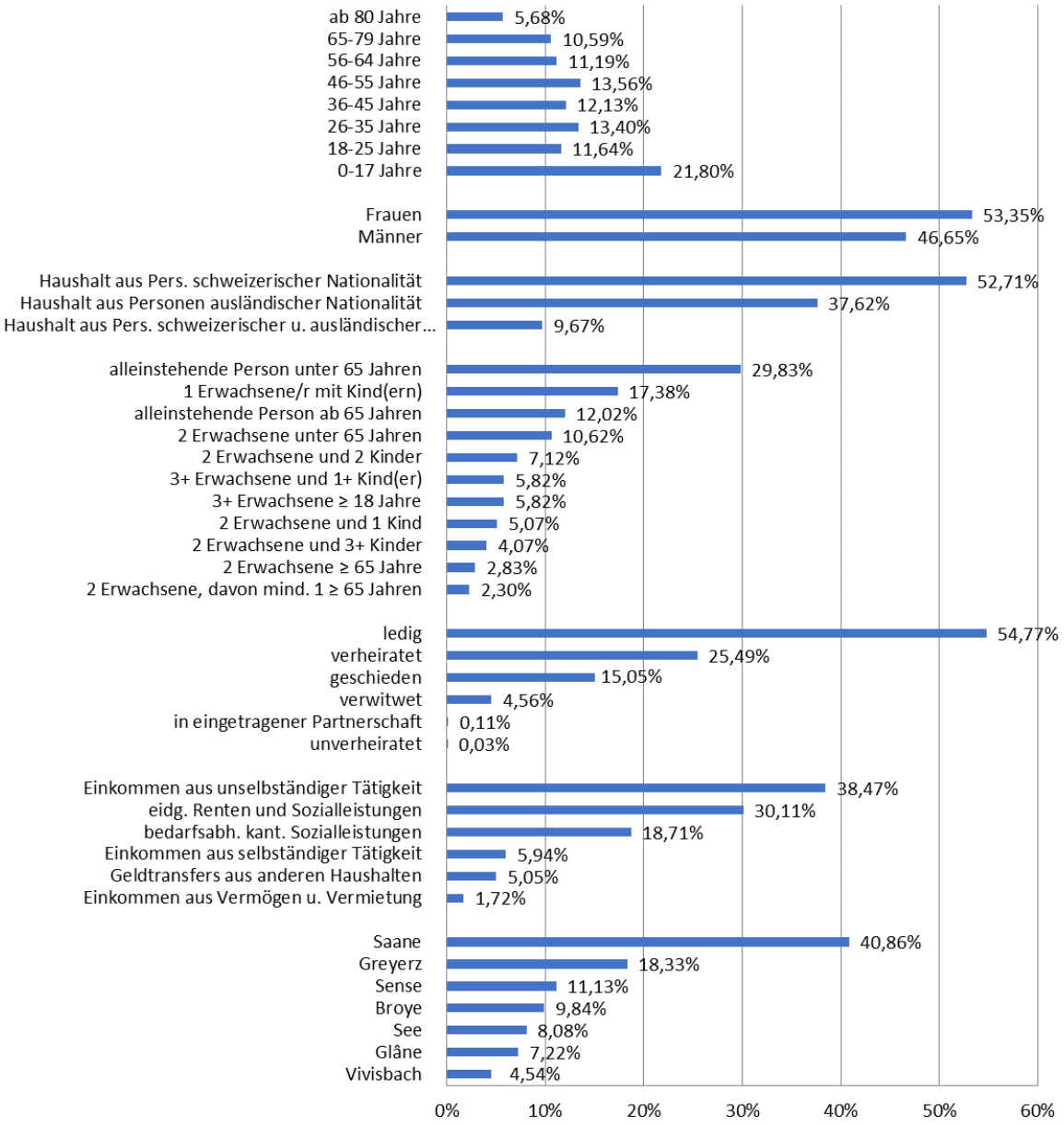
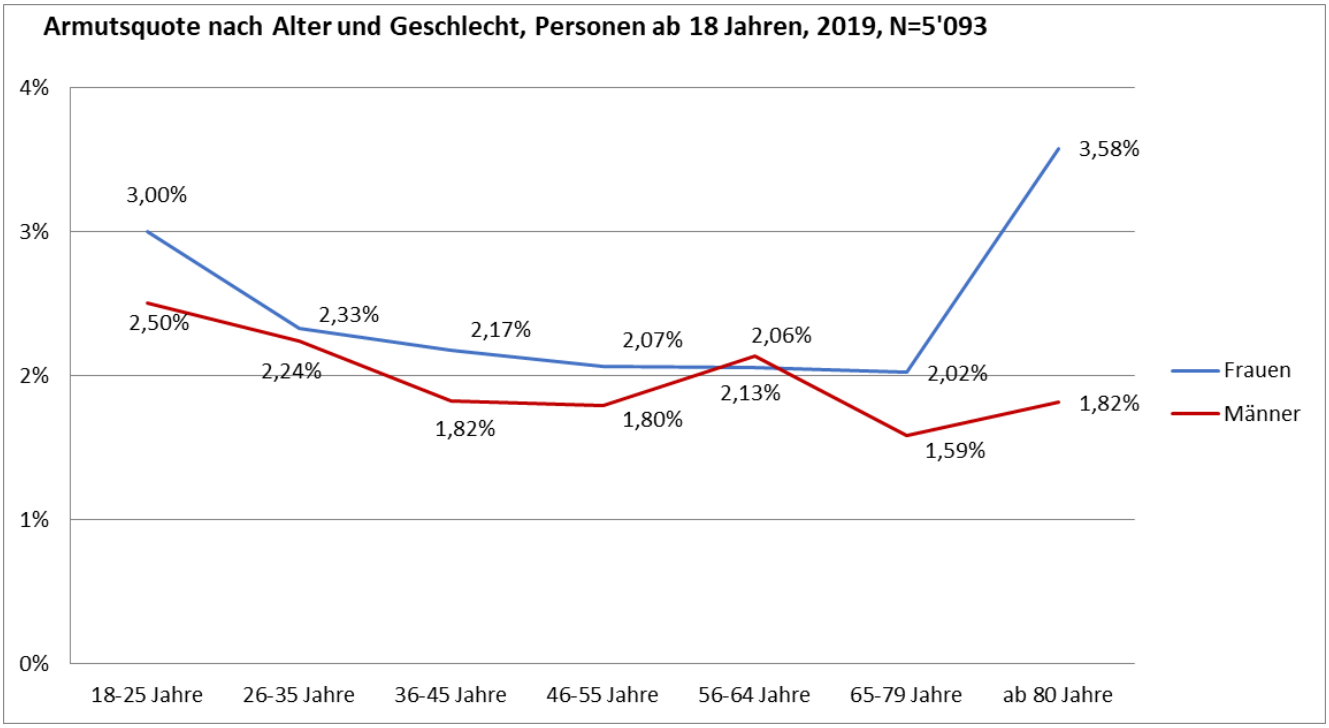


Tabelle 16 schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der armutsbetroffenen Bevölkerung auf. Beim Vergleich der obenstehenden Resultate von 2019 mit jenen von 2011 wird festgestellt, dass die Armut bei den Personen ab 56 Jahren zunimmt. Der Anteil von Haushalten mit Schweizer Staatsangehörigen geht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

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

Tabelle 17



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

Tabelle 18

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

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

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

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

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

Tabelle 19

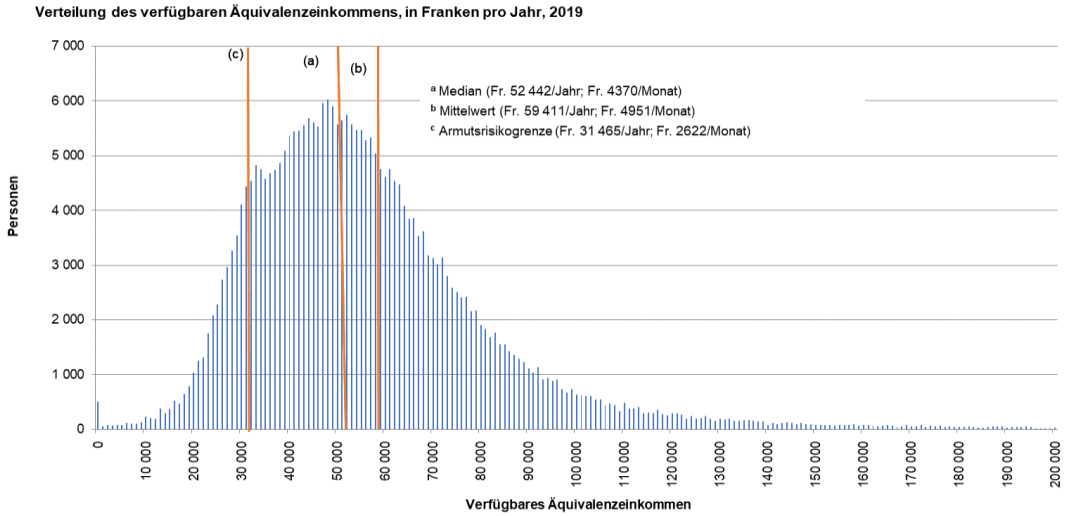
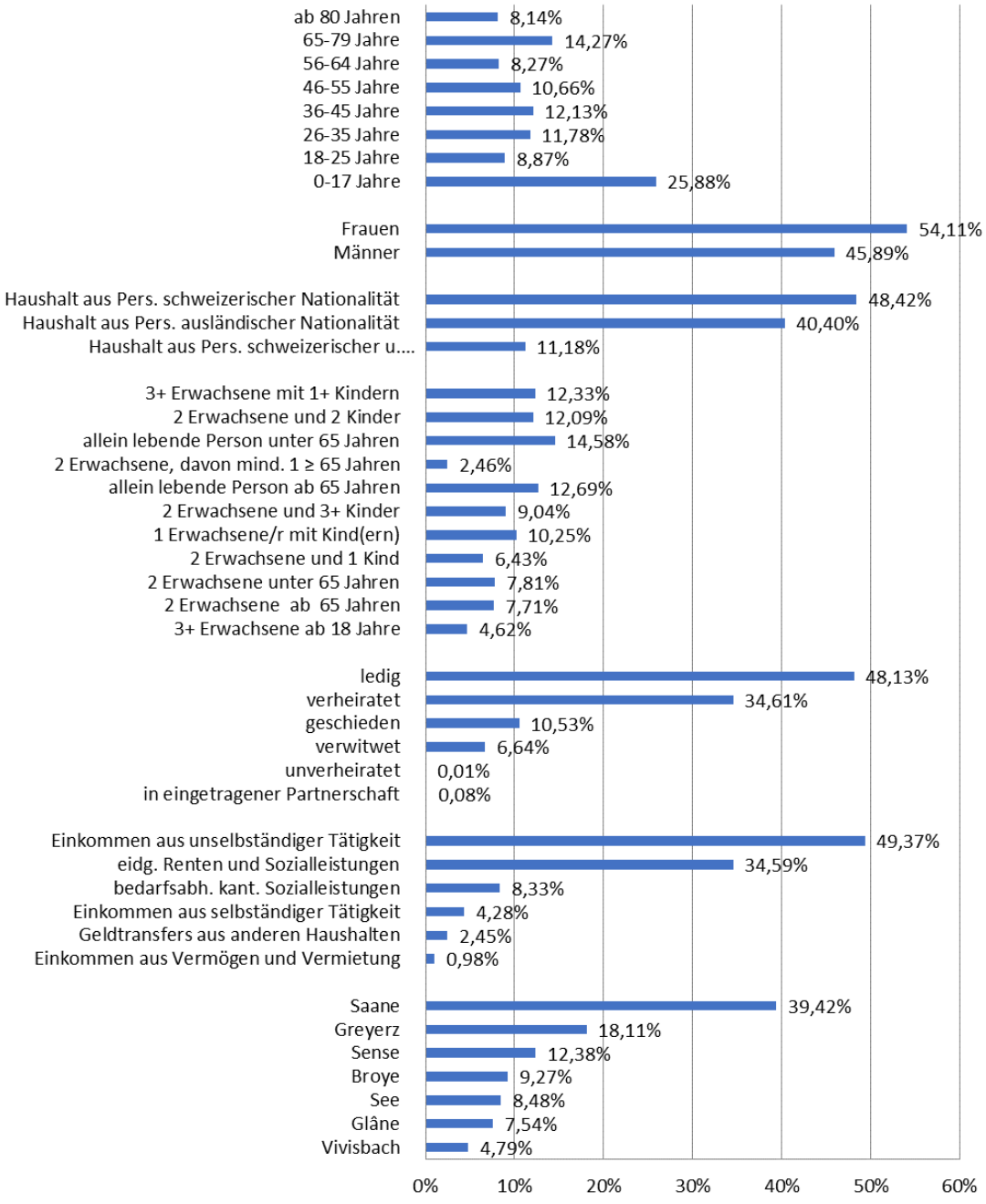


Tabelle 20 schlüsselt die Armutsrisikoquote, d. h. den prozentualen Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen auf.

Tabelle 20

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



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

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

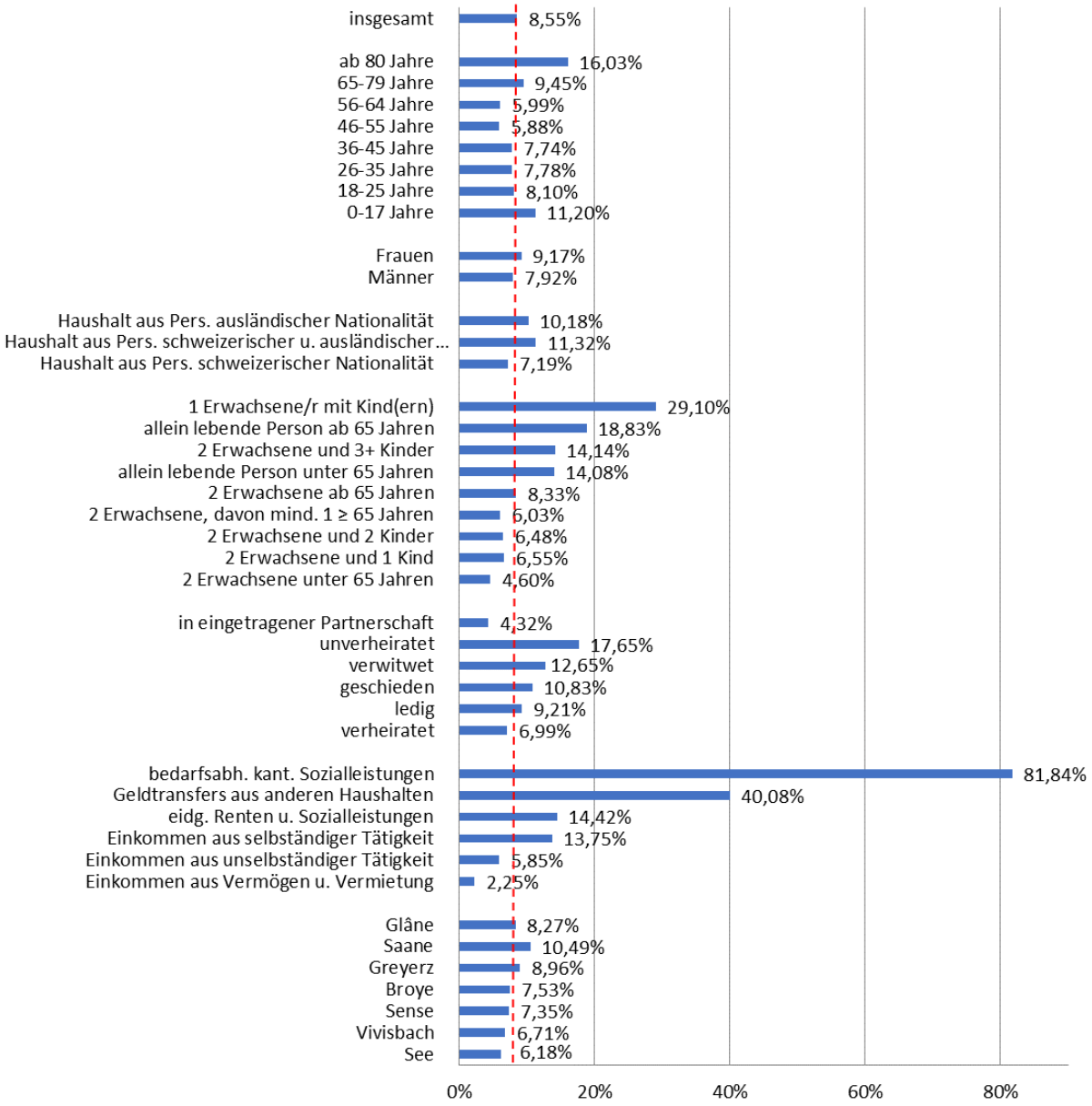
2019 waren knapp 81,84 % der Personen mit bedarfsabhängigen kantonalen Sozialleistungen armutsgefährdet. 2011 waren es 90 %.

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

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

Tabelle 21

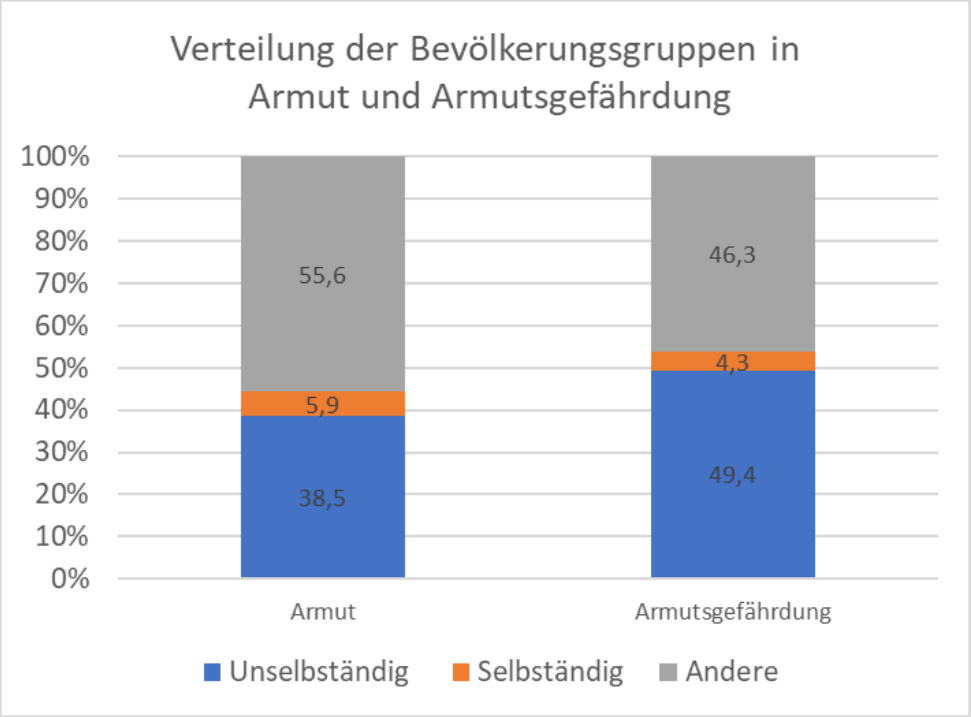
Armutsrisikoquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=25'208



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

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

Tabelle 22



3.5 Arbeitslosigkeit

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

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

Eine weitere Kennzahl ist die Langzeitarbeitslosigkeit, von der alle Personen betroffen sind, die länger als ein Jahr Arbeitslosenentschädigung beziehen. Die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit drücken sich oft durch verminderte Beschäftigungschancen, tiefere Löhne, wenn Betroffene eine Stelle finden, und Beeinträchtigungen auf sozialer und gesundheitlicher Ebene aus. Im Allgemeinen sind ältere Arbeitslose häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Fast 25 % der über 50-jährigen Stellensuchenden war 2020 bereits länger als ein Jahr arbeitslos, während es bei den Arbeitslosen unter 50 knapp 11 % waren[36]. Das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit steigt ab 55 Jahren deutlich. Zwischen 25 und 54 Jahren nimmt der Anteil an Langzeitarbeitslosen alle fünf Jahre um 2 bis 4 Prozentpunkte zu, zwischen 55 und 59 Jahren steigt dieser Anteil um 5,5 Prozentpunkte und ab 60 Jahren um 13 Prozentpunkte[37].

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

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

3.6 Sozialhilfe

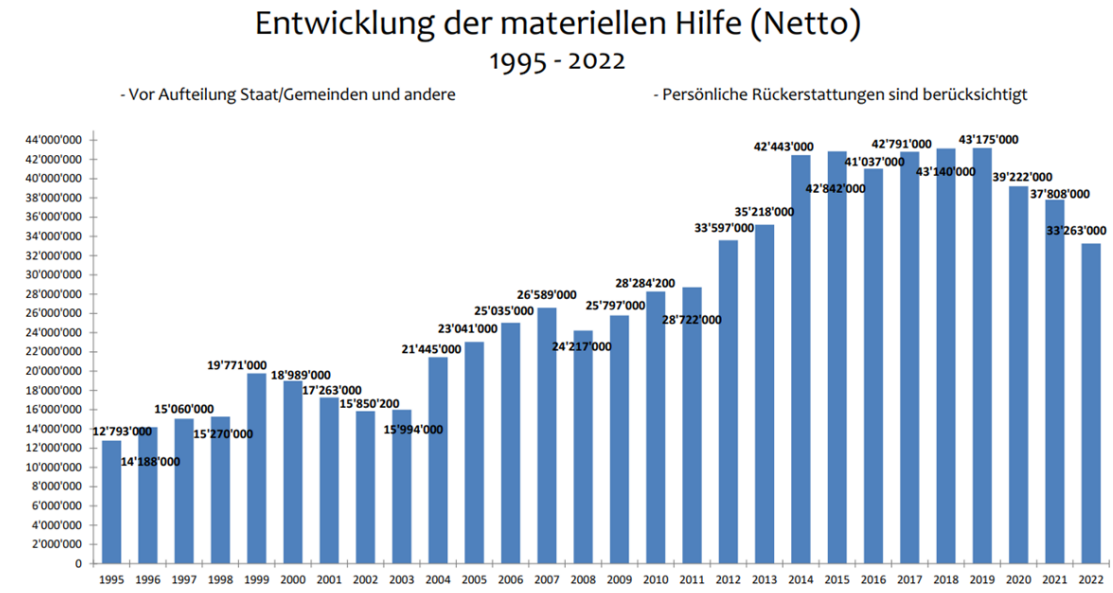
Als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit liefert die Sozialhilfe wertvolle Hinweise zur sozialen Situation und Armut im Kanton. Ihr Ziel besteht in der Sicherstellung des Existenzminimums und in der Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit sowie in der Eingliederung bedürftiger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

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

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

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

Tabelle 23



% Anstieg 1995 - 1996 :	+ 10.90%	% Anstieg 1996 - 1997 :	+ 6.15%	% Anstieg 1997 - 1998 :	+ 1.39%
% Anstieg 1998 - 1999 :	+ 29.48%	% Anstieg 1999 - 2000 :	- 3.96%	% Anstieg 2000 - 2001 :	- 9.09%
% Anstieg 2001 - 2002 :	- 8.18%	% Anstieg 2002 - 2003 :	+ 0.91%	% Anstieg 2003 - 2004 :	+ 34.08%
% Anstieg 2004 - 2005 :	+ 7.44%	% Anstieg 2005 - 2006 :	+ 8.65%	% Anstieg 2006 - 2007 :	+ 6.21%
% Anstieg 2007 - 2008 :	- 8.92%	% Anstieg 2008 - 2009 :	+ 6.52%	% Anstieg 2009 - 2010 :	+ 9.64%
% Anstieg 2010 - 2011 :	+ 1.55%	% Anstieg 2011 - 2012 :	+16.97%	% Anstieg 2012 - 2013 :	+ 4.83%
% Anstieg 2013 - 2014 :	+ 20.52% (10.75% ohne subside Krankenkasse)	% Anstieg 2014 - 2015 :	+ 0.94%	% Anstieg 2015 - 2016 :	- 4.21%
% Anstieg 2016 - 2017 :	+ 4.28%	% Anstieg 2017 - 2018 :	+ 0.82%	% Anstieg 2018 - 2019 :	+ 0.08%
% Anstieg 2019 - 2020 :	-9.16%	% Anstieg 2020 - 2021 :	-3.61%	% Anstieg 2021- 2022 :	-12.02%

3.7 Sozialtransfers

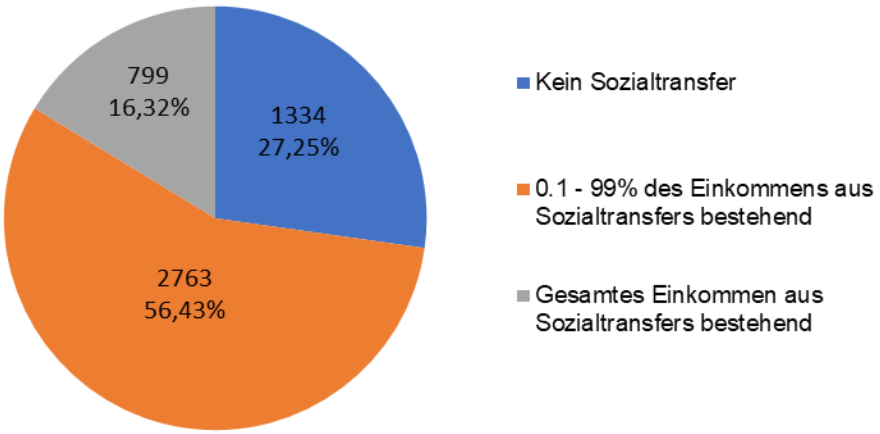
Im letzten Bericht wurden die Sozialhilfedaten mit den Steuerdaten verglichen. Dadurch konnte ermittelt werden, wie viele Sozialhilfebeziehende trotz der materiellen Unterstützung durch die Sozialhilfe unter der Armutsgrenze leben. Der Abgleich der Daten von 2019 führt zu folgendem Ergebnis: Von den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

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

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

Tabelle 24

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



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

3.8 Wohnen

Die Wohnsituation ist untrennbar mit der Armut verbunden, haben doch die betroffenen Personen oft Mühe, eine geeignete und bezahlbare Unterkunft zu finden. In der Schweiz machen die Wohnkosten einen grossen Teil des Haushaltsbudgets aus, was bei armutsgefährdeten Personen umso mehr gilt. Eine vom Bundesamt für Wohnungswesen bestellte Studie zu den finanziellen Beiträgen der Sozialdienste an die Wohnkosten zeigt, dass der übernommene Mietanteil seit 2013 in der Sozialhilfe um ungefähr 25 % und bei den Ergänzungsleistungen um fast 20 % gestiegen ist[38].

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

2022 hat die Sozialberatung von Caritas Freiburg mit über 80 000 Franken Mieten finanziert. Bei den Begünstigten der Caritas Freiburg ist der Unterstützungsbedarf im Wohnbereich am höchsten, dicht gefolgt von der Finanzierung der Krankenkassenprämien[42].

Bei den Personen ohne festen Wohnsitz hat die Notschlafstelle *La Tuile* 2022 eine starke Zunahme ihrer Zahl beobachtet. Das ganze Jahr hindurch wurden 618 Personen untergebracht, was im Vergleich mit 2021 eine Zunahme von 25 % darstellt. Die Zahl der Übernachtungen hat sich jedoch stabilisiert. Der Verein erklärt das Phänomen dadurch, dass die Notschlafstelle in erster Linie für kurze Aufenthalte vorgesehen ist, um eine zunehmende Prekarisierung der Situationen zu verhindern. Er bemerkt zudem einen Anstieg der ausserkantonalen Übernachtungsgäste, die an andere Orte weiterziehen[43].

In seinem Jahresbericht 2022 verzeichnete der Verein und Tageszentrum *Banc Public* eine Rekordbesucherzahl für Dezember. Während des ganzen Jahres wurden insgesamt 23 238 Mahlzeiten serviert, was einer Zunahme von fast 50 % im Vergleich mit 2021 darstellt. Die Zahl der Durchgänge belief sich auf 30 546; 2021 waren es 22 567[44].

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

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

---

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

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

[40] *Ibid*.

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

[42] Caritas Freiburg, *Jahresbericht 2022*.

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

[44] Banc Public, *Tageszentrum, Jahresbericht 2022*.

3.9 Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen

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

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

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

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

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

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

4 Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse

—

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

4.1 Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken

Zwar waren die Gesundheitsdaten schnell verfügbar und ein wichtiges Hilfsmittel bei der Nachverfolgung und Bewältigung der Krise, aber die Informationen zur Entwicklung der sozialen Situation und der Armut liessen auf sich warten. Sie sind auch heute noch lückenhaft und unsicher. Selbstverständlich gibt es Indikatoren, die als Standards bezeichnet werden können, wie die Arbeitslosen- oder die Sozialhilfequote, aber diese Zahlen sagen nichts über die soziale Situation eines ganzen Teils der Bevölkerung aus, der sich ausserhalb dieser Dispositive bewegt. Diese Situation bleibt unbekannt und stark unterdokumentiert, obwohl solche prekären Verhältnisse paradoxerweise durch die Krise stark mediatisiert wurden. Das Problem der Grenzen der Statistiken und der quantitativen Daten bei der Abbildung der sozialen Realität ist nicht neu. Es wurde in der Tat betont, namentlich im einzigen aktuell verfügbaren Werk zur Sozialpolitik während der Pandemie[45], dass der Datenmangel angesichts der Notwendigkeit, die Sozialhilfe umzustrukturieren und der gegenseitigen Unterstützung durch Vereine mehr Platz einzuräumen, um den Existenzbedarf der betroffenen Bevölkerungsgruppen rasch abzudecken, ein Hindernis darstellt[46].

Es fehlen also nicht nur Daten, die trotz allem verfügbaren Daten stossen auch an ihre Grenzen. Die Hilfswerke sind sich zwar einig, dass die Prekarität und die Armut zunehmen; aber die Sozialhilfestatistiken zeigen einen Rückgang der Begünstigten. Die Armutsquote ihrerseits bleibt stabil und wurde laut den letzten Veröffentlichungen des BFS wenig von der Pandemie beeinflusst. Die im vorstehenden Kapitel vorgestellten Zahlen sind typisch für die Beeinträchtigung der klassischen Armutsindikatoren: Sie scheinen der Realität nicht mehr zu entsprechen. Die Gesellschaft interpretiert die Armut in der Schweiz laut dem jüngsten Bericht der NGO *ATD Vierte Welt* falsch und versteht sie nicht[47]. Über die Armut ist wenig bekannt, was dazu führt, dass das Hilfsdispositiv nicht sachgemäss ist. Die soziale Mindestsicherung gilt als zu niedrig, und Personen, die sich über diesen Grenzen befinden, leiden mehr oder weniger stark unter den steigenden Lebenshaltungskosten betroffen.

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

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

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

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

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

4.2 Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen

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

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

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

Die Daten zeigen, dass jede zweite Person, die sich an *Freiburg für alle* wandte, keine Sozialtransfers erhält. Bei näherer Betrachtung der Daten zeigt sich, dass ein grosser Teil dieser Personen aber Anspruch auf Leistungen hätte. Dies gilt insbesondere für ältere Personen, welche die Ergänzungsleistungen zur AHV nicht beziehen, auf die sie Anspruch hätten. Diese Realität offenbarte sich auch in einem vor kurzem veröffentlichten Bericht der Pro Senectute[48], der besagt, dass jede sechste pensionierte Person im Kanton Freiburg, wie auch in der restlichen Schweiz, die Hilfen nicht beantragt, auf die sie Anspruch hat. Der Hauptgrund für den Nichtbezug sei ganz einfach, dass die betroffenen Personen nicht wüssten, dass es diese Hilfen gibt. Auch der Verwaltungsaufwand hält viele Pensionierte davon ab, ein solches Verfahren einzuleiten. Schliesslich gibt es auch eine moralische Barriere – die Angst davor, was die andern denken, wenn man vom Staat abhängt –, die diese Entscheidung beeinflusst.

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

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

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

stattdessen telefonisch beraten zu werden. Dieses Phänomen ist symptomatisch für den Nichtbezug, da sich die Personen nicht exponieren wollen. Es sind auch diese Personen, die teilweise keinesfalls persönlich beim Sozialdienst vorstellig werden wollen. Eine aktuelle Studie, welche die Fachhochschule Bern in Basel durchgeführt hat, schätzt die dortige Nichtbezugsquote für 2020 auf 34 %[49]. Die Spanne zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und den Beträgen zur Deckung der Grundbedürfnisse wird als Faktor zitiert, der die Wahrscheinlichkeit des Nichtbezugs am stärksten beeinflusst. Je kleiner die Spanne, umso höher ist das Nichtbezugsrisiko. So besteht bei Personen an der Schwelle zur Sozialhilfe, die zwar Anspruch, aber nur auf geringe Beträge hätten, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie keine Hilfe beantragen. Im Kapitel 4.3 wird das Thema dieser «treibenden» Personen angesprochen. Es sei zudem angemerkt, dass verschiedene Analysen betonen, dass der Zugang oder die Wahrung des Sozialleistungsanspruchs oft mit möglichen Sanktionen und Pflichten einhergeht (Beweis der eigenen Motivation, Fleiss bei der Stellensuche usw.), die ebenfalls Gründe für den Nichtbezug sein können[50].

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

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

4.3 Sichtbarmachen der «treibenden» Personen

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

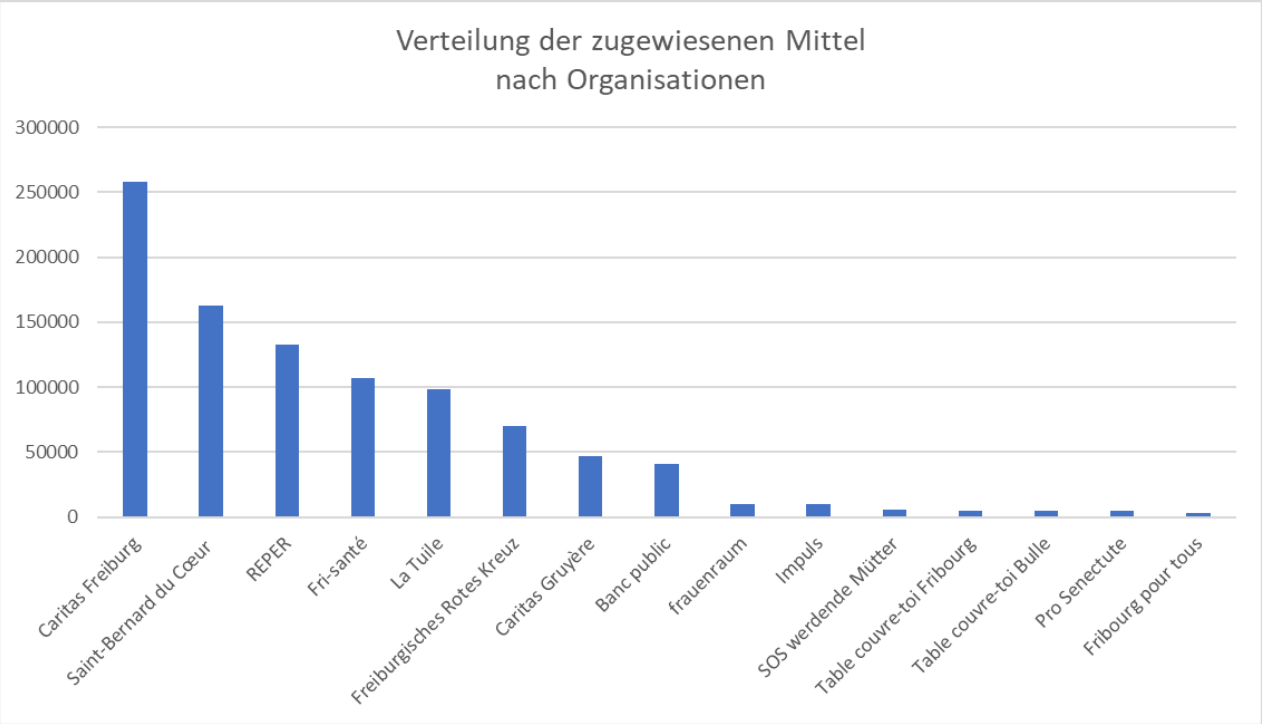
Dazu beschloss der Staatsrat des Kantons Freiburg, die bestehenden Partnerschaften mit den Einrichtungen und Netzwerken für gegenseitige Hilfe auszubauen und die Hilfe bei der Verteilung lebensnotwendiger Güter, bei der Information von Personen in prekären Verhältnissen und bei der Gewährung und Kontrolle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

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

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

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

Tabelle 25



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

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

Diese Ergebnisse lassen auf das Vorhandensein von Arbeitsarmut schliessen und sie veranschaulichen die wirtschaftlichen Situationen der Haushalte, die «in normalen Zeiten» knapp über der Armutsgrenze leben. Selbstständigerwerbende und Frauen (unabhängig von ihrer beruflichen Situation) sind bei den Nothilfebeziehenden überrepräsentiert. Die Tatsache, dass sich diese Personenkategorie auch heute noch nur knapp über Wasser halten kann, ist besorgniserregend. Das Problem erstreckt sich auf Personen, die einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, die bezüglich Meldepflicht und Arbeitsgenehmigung gegen das Recht verstösst, das heisst «schwarz» ausgeübt wird. Ihre Situation ist aufgrund des möglichen Lohndumpings und Ausnutzung durch das arbeitgebende Unternehmen besonders prekär, dies gilt aufgrund der Kürzung bzw. des Ausbleibens von Sozialleistungen, auf die sie mit einer regulären Arbeit Anspruch hätten, insbesondere auch langfristig[51]. Ebenfalls betroffen sind arbeitende Familien mit einem oder zwei Einkommen, die Mühe haben, über die Runden zu kommen. Diese haben keinen oder einen schlechten Zugang zu Sozialleistungen und laufen Gefahr, in einer Armutsspirale zu versinken: Zunächst, wie Vereine wie Caritas erklären, indem sie ihre Ersparnisse plündern, bevor sie an die Solidarität und gegenseitige Hilfe von Privaten und Familie appellieren und sich schlussendlich verschulden. Die Verschuldung senkt die Chancen auf einen Austritt aus der Sozialhilfe, da die Androhung von Betreibungen und Pfändungen den Personen keine Anreize gibt, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren[52].

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

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

Die meisten dieser Situationen zeichnen sich durch ein knappes Budget aus, das die Zahlung unvorhergesehener Ausgaben wie die Reparatur des Fahrzeugs, der Kauf einer Brille oder Zahnarztkosten verhindert. Die finanzielle Situation gilt als schwierig, wenn sie in der Einkommensspanne zwischen der Armutsgrenze und der Höhe der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV liegt[53]. Die Gründe für eine solche schwierige finanzielle Situation, in der sich zahlreiche Haushalte befinden, sind struktureller Art. Die steigenden Mieten und Krankenkassenprämien belasten die Budgets stark. Der strukturelle Kostenanstieg ist ein häufiges Thema in den heutigen Debatten.

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

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

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

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

Das Tageszentrum *Banc Public* stellt ebenfalls eine Zunahme seiner Tätigkeit fest (siehe Kapitel 3.8). Der Verein bemerkt das Auftauchen neuer Bedürfnisse, insbesondere in Verbindung mit der Digitalisierung der Gesellschaft: «Während die Schalter noch nicht ganz verschwunden sind, werden Anträge in digitaler Form zum Standard. Da die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen mehr staatliche Unterstützung benötigen, sind sie de facto auch am stärksten mit dieser Vorgehensweise konfrontiert. Diese Bevölkerungsgruppen sind auch am schlechtesten ausgestattet und am wenigsten darauf vorbereitet, mit dieser zunehmenden Digitalisierung des sozialen Netzes umzugehen.»[54]

Die Feststellungen der Vereine werden auch in den wenigen Studien aufgegriffen, die sich mit der Frage der Ungleichheiten und ihrer Entwicklung während und seit der Pandemie beschäftigen. Eine im Februar 2021 veröffentlichte Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF)[55] zeigt auf, dass Haushalte mit sehr tiefem Einkommen – laut Definition der Forschenden unter 4000 Franken – seit Beginn der Pandemie im Schnitt einen Einkommensrückgang von 20 % erlitten haben. Im Gegensatz dazu sank das Einkommen von Haushalten, deren Monatseinkommen zu den höchsten gehören – über 16 000 Franken – um 8 %. Reichere Haushalte reduzierten ihre Ausgaben vor allem, weil sie weniger Bedürfnisse und weniger Möglichkeiten hatten, Geld auszugeben. Diese Motive sind auch bei einkommensschwachen Haushalten wichtig, jedoch nicht nur: 11 % von ihnen gaben an, ihre Ausgaben gesenkt zu haben, weil weniger Geld zur Verfügung stand. Von den ärmsten Haushalten verschuldete sich jede neunte Person, um laufende Ausgaben zu decken. Dies hat zur Folge, dass die Ersparnisse der Haushalte mit tiefen Einkommen deutlich gesunken sind, während sie bei der Hälfte der Haushalte mit den höchsten Einkommen gestiegen sind. Knapp 40 % der Personen mit einem Einkommen von weniger als 4000 Franken gaben an, auf ihre Ersparnisse zurückgegriffen zu haben, um laufende Ausgaben zu decken. Dies ist in Bezug auf die Zunahme der Ungleichheiten nicht unbedeutend. Wie in den Kapiteln 3.2 und 3.3 erklärt, haben die Ungleichheiten bereits vor der Gesundheitskrise zugenommen. Obwohl die Einkommensverteilung nach der Umverteilung ausgeglichener ist, sind die Ersparnisse und das Eigentum klar stärker konzentriert. So haben zwar die Reichsten ihren Wohlstand von vor der Pandemie wiedergefunden, die Ärmsten werden aber mehr Zeit benötigen, um sich von den wirtschaftlichen Auswirkungen zu erholen. Dabei sind die Auswirkungen anderer aktueller und zukünftiger Unsicherheiten und Krisen noch nicht einberechnet.

5 Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut

—

5.1 Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts

Der erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg vermittelte zum ersten Mal einen Überblick über die Lebensbedingungen der Kantonsbevölkerung. Er unterstrich die Komplexität der Armut, deren Folgen sich auf alle Lebensbereiche auswirken. Zur Bekämpfung der Armut erschien es nicht nur notwendig, materielle Hilfsmassnahmen zu ergreifen, sondern auch auf mehreren Ebenen zu arbeiten, indem verschiedene Hebel aktiviert und die Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden, dem öffentlichen und dem privaten Bereich begünstigt wird. Die Verfassung des ersten Berichts über die soziale Situation und die Armut stellte die Gelegenheit dar, zahlreiche Informationen zu sammeln, die bis anhin nie in einem einzigen Dokument zusammengefasst worden waren. Der Bericht verlieh der Armut über die Sozialpolitik hinaus Sichtbarkeit und Bedeutung in der Politik.

[54] Banc Public, *Tageszentrum*, *Jahresbericht 2022*, S. 4.

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

Vor diesem Hintergrund unterbreitete der erste Bericht eine Reihe von prospektiven Handlungsansätzen. Die Handlungsansätze wurden befolgt und die geplanten Massnahmen umgesetzt. Hier soll keine vollständige Liste vorgelegt werden; vielmehr werden die Ergebnisse und Fortschritte sowie die seitdem umgesetzten Projekte und Massnahmen anhand der Handlungsansätze aus der Schlussfolgerung des ersten Berichts veranschaulicht.

> *Das Armutsthema in alle Interventionsbereiche des Staates einbinden, mit Fachpersonen dieser Bereiche arbeiten und geeignete Massnahmen für die betroffenen Personen ergreifen, um ihre Wahlmöglichkeiten zu optimieren*

Der erste Bericht betonte, dass es wichtig ist, die Armut bereichsübergreifend zu verstehen. Es war unerlässlich, die Grenzen der Siloarbeit und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit beim Thema Armut aufzuzeigen, das bei weitem nicht nur die Sozialpolitik im engeren Sinn betrifft. Die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Dienststellen wurde aus- und an manchen Orten aufgebaut, und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen den Direktionen. Mehrere Arbeiten und Projekte vereinten Vertreterinnen und Vertreter des öffentlichen und des privaten Bereichs, was die zahlreichen Dispositive und Massnahmen bezeugen, die infolge des ersten Berichts umgesetzt wurden. Diese Transversalität und Zusammenarbeit, die selbstverständlich weiter verbesserungsfähig sind, sind in Anbetracht der ausgearbeiteten und anschliessend in den letzten Jahren vom Kanton umgesetzten Strategien ein voller Erfolg.

Die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) sind eines der Beispiele für die enge direktionsübergreifende Zusammenarbeit. Die vom Kanton Freiburg umgesetzten KIP werden von der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention (IMR) und vom Kantonalen Sozialamt koordiniert und vereinen verschiedene Partner aus Vereinswesen, Migrationsgemeinschaften, Wirtschaftskreisen, Gemeinden, Staat und Bund. Die Arbeiten für ein viertes KIP werden derzeit abgeschlossen und legen die Etappen für die Jahre 2024 bis 2027 fest.

Die Struktur Integrationspool+ hat sich ebenfalls bewährt. Sie wurde 2013 nach der Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt errichtet und unterstützt nach bestimmten Kriterien ausgesteuerte Stellensuchende. Nach fünf Jahren wurde eine erste positive Bilanz gezogen: Das Ziel des Anreizes zur organisationsübergreifenden Zusammenarbeit ist erreicht worden[56]. 45 % der betreuten Personen fanden eine Eingliederungslösung. Im Februar 2023 war dies bei über 50 % der Begünstigten der Fall.

Das Hilfsdispositiv für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten, wozu die Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten (ALS) gehört, wird gemeinsam von Grangeneuve, vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und vom Kantonalen Sozialamt geführt. Es wurde in mehreren Bereichen verstärkt: Neu ist die Erkennung von Situationen dank einem Netzwerk von «Brückenpersonen» möglich. Diese Personen erkennen und informieren über Schwierigkeiten, die sie in der Praxis antreffen; «Mentorinnen» und «Mentoren» bieten administrative, technische, wirtschaftliche und soziale Unterstützung.

Das letzte Beispiel ist die Arbeitsgruppe «Mietzinsgarantie» bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der regionalen Sozialdienste, von Caritas Freiburg, der Freiburger Sektion der *Union suisse des professionnels de l'immobilier* und der Freiburger Immobilienkammer. Ihre Arbeit führte nach mehreren Konsultationen aller beteiligten Partner zu einem Übereinkommen über einheitliche Verfahren im ganzen Kantonsgebiet für einen einfacheren Zugang zu einer Wohnung für Sozialhilfebeziehende. Die bahnbrechende Vereinbarung trat im Mai 2017 in Kraft.

Es könnten noch weitere Beispiele aufgezählt werden. Die Konkretisierung der heute im Rahmen der Familienpolitik entworfenen strategischen Lösungen wird die Notwendigkeit solcher Vorgehensweisen zweifellos bestätigen. Die Umsetzungen zeigen, in welchem Mass die Einführung einer sachdienlichen und wirksamen öffentlichen Politik zum gemeinsamen Handeln in verschiedenen Bereichen aufruft.

[56] Heeb J.-L. & Rey-Baeriswyl M.-C., (Hrsg.), *Evaluation Integrationspool+*, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), Hochschule für soziale Arbeit Freiburg, 2017, S. 106.

> *Die Diversität der Mittel privilegieren, um die Armut gezielt zu bekämpfen*

Dieser Handlungsansatz bestand darin, die Armutsfrage unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten, insbesondere unter jenem der wirtschaftlichen Ressourcen, der Gesundheit, der Arbeit, der Bildung, der Ausbildung, der Kultur, der Familie und des Wohnens. Verschiedene Arbeiten konkretisierten die gezielte Bekämpfung mithilfe verschiedener Hilfsmittel.

Der Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) wurde im Herbst 2023 dem Grossen Rat übermittelt. Diese Leistungen gewährleisten Familien in bescheidenen Verhältnissen materielle Sicherheit. Sie verhindern, dass die Geburt eines Kindes gleichbedeutend mit Armut ist, indem die hohen Lasten der besonderen und vorübergehenden Lebensphasen einer Familie abgeschwächt werden. Sie senken die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beziehen, indem das Einkommensniveau einiger über die Schwelle des Existenzminimums gehoben wird. Dies ist in Anbetracht der oben angesprochenen «treibenden» Personen ein umso wichtigerer Ansatz. Indem sie die finanzielle und berufliche Autonomie der Familien begünstigen, unterstützen die FamEL zudem den Binnenkonsum. Die materiellen Leistungen sind unmittelbar für die Deckung der laufenden Bedürfnisse gedacht. Die den Familien angebotene soziale Begleitung zielt zudem auf ihre soziale und berufliche Eingliederung durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven ab.

Der Staatsrat hat sich ausserdem weiter für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung eingesetzt. Der Kanton unterstützt namentlich das interkantonale Programm gegen die Spielsucht. Die kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung ihrerseits befasst sich mit Beitragsgesuchen, die sich an den Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht richten, und nimmt dazu Stellung. Dazu hat sie Hilfsmittel für die Beurteilung der Gesuche entwickelt. Sie erarbeitet und schlägt zudem Projekte vor.

Die kantonale Strategie Nachhaltige Entwicklung (2021-2031) sieht ebenfalls zahlreiche Massnahmen vor, die namentlich Ziele zur Armutsprävention, zur Reduzierung der Ungleichheiten und zur Förderung der Inklusion und Integration verfolgen. So unterstützt die Strategie im Rahmen des Teils zur Bekämpfung der Armut beispielsweise die Freiburger Lebensmittelbank. *Bénévolat Fribourg Freiburg* wird für die Aufwertung der unbezahlten Arbeit ebenfalls in seinen Tätigkeiten unterstützt, die namentlich auf die Schaffung eines Hauses der Vereine abzielen.

Die Schulmediation und die Schulsozialarbeit wurden ausserdem 2022 mit der Umsetzung des Artikels 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule deutlich verstärkt. Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) wird schlussendlich über 46 VZÄ verfügen, welche die flächendeckende und gestufte Einführung der Sozialarbeit an den obligatorischen Schulen von der 1H-11H ermöglichen. Die Koordination und die Weiterentwicklung der Themen Sozialarbeit und Mediation in der Schule werden von einer mobilen Einheit sichergestellt, deren Auftrag ausgeweitet wurde[57]. Da alle Kinder in die Schule gehen, ist dieses Dispositiv ein einmaliges Früherkennungspanel. Es übernimmt gewissermassen die Rolle eines Radars für sozialpädagogische Probleme auf kantonaler Ebene. Die Direktion für erzieherische und soziale Unterstützungsmassnahmen pflegt und entwickelt Partnerschaften mit dem Jugendamt, den Kindesschutzbehörden und anderen Leistungsanbietern, die im Bereich der Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen und therapeutischen Bedürfnissen aktiv sind.

Schliesslich unterstützt der Staat auf kommunaler Ebene durchgeführte Projekte und Verfahren, wie das Programm *Gemeinsam in der Gemeinde*, das heute in zehn Gemeinden des Kantons umgesetzt wird. Letztere streben eine proaktive Haltung an, indem die Lebensqualität, die gesellschaftliche Teilhabe und die Willkommenskultur gefördert werden, statt Probleme zu bekämpfen.

[57] Konzept für die Umsetzung von Artikel 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR): *Schulmediation und Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg*, Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, 2022.

Desgleichen hat der Staatsrat 2021 den Bericht «Soforthilfemassnahmen» der Task Force *Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg* gutgeheissen, der die rasche Umsetzung von effizienten Massnahmen für die Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Coronapandemie ermöglichte. Die Task Force versammelte die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten (staatliche Dienststellen, kantonale Kommissionen und Plattformen, Gemeinden, Vereine) mit dem Ziel, die lokalen und niederschwelligen Hilfestellungen für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Freiburg für eine auf zwei Jahre befristete Zeit, das heisst für die Jahre 2022 und 2023, auszubauen, um den betreuten jungen Menschen zu helfen, eine Lösung oder Annährung an ihre soziale und berufliche Eingliederung zu finden. Die Massnahmen werden in mehreren Bezirken umgesetzt.

> *Die Aktionen der Sozialpolitikbereiche nicht nur auf die Einzelpersonen zentrieren, sondern die Situation der Haushalte umfassend berücksichtigen*

Die Berücksichtigung des Kontexts und nicht nur der Person ist ebenfalls ein Element, das bei mehreren gesetzgeberischen Baustellen eine wichtige Rolle gespielt hat. Der oben erwähnte Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) ist Teil dieses Ziels. So wird die Familie als Ganzes unterstützt, mit der Existenzsicherung für alle Familienmitglieder und einer sozialen Begleitung, die auch auf die Kinder ausgerichtet werden kann. Das Gesetz soll die Situation der Familien verbessern und so der Marginalisierung vorbeugen, indem den Kindern menschenwürdige Lebensbedingungen sichergestellt werden.

Die Berücksichtigung der Haushaltssituation findet sich auch im neuen Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG) wieder, das am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Neu wird die unterhaltsberechtigte Person nach der Einreichung des Antrags auf Inkassohilfe für eine spezifische Beratung zu einem Gespräch eingeladen, um die Situation des Haushalts zu klären. Das Gesetz führte zudem die Unterstützung der unterhaltsberechtigten Person bei den Schritten für den direkten Bezug der gesetzlichen Familienzulagen sowie der Arbeitgeberzulagen ein.

Der Entwurf des Sozialhilfegesetzes schliesslich, der dem Grossen Rat ebenfalls im Herbst 2023 vorgelegt wird, will Mittel zur Vorwegnahme der Probleme geben. Dieses Gesetz ermöglicht, Leistungen zur materiellen Grundsicherung abhängig vom Haushalt und seinen Merkmalen festzulegen.

> *Die Verfahren für Datentransfers verbessern und die Quellen ergänzen, indem eine gesetzliche Grundlage für die Präzisierung ihrer Auswertung und die Vereinfachung der Erarbeitung der nächsten Berichte über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg geschaffen wird*

Dieses Ziel wurde mit der Einführung der Artikel 34c und 34d ins Sozialhilfegesetz konkretisiert, die am 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind. Der Bericht über die soziale Situation und die Armut basiert neu auf einer eigens dafür erstellten Datenbank, die folgende verfügbaren Daten verwendet:

a) Steuerdaten, die von der Kantonalen Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt werden[58],
b) Daten der Einwohnerregister der Gemeinden, die gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle vom Amt für Bevölkerung und Migration zur Verfügung gestellt werden,
c) Daten der Sozialhilfe, die vom Kantonalen Sozialamt zur Verfügung gestellt werden,
d) Daten in Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen, die vom Amt für Ausbildungsbeiträge zur Verfügung gestellt werden,
e) Daten in Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt zur Verfügung gestellt werden.

[58] Im Januar 2022 wurde eine Vereinbarung zur Bekanntgabe der Daten zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und dem Amt für Statistik unterzeichnet.

5.2 Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie

Die Pandemie führte zu einer vollständig neuen Situation, die eine sehr rasche Anpassung der Hilfen an die Bevölkerungsgruppen in prekären oder verarmten Verhältnissen erforderte. Bei den verschiedenen umgesetzten Massnahmen gilt es einerseits zwischen den Massnahmen zur Armutsprävention und jenen zur Unterstützung der Personen in prekären Verhältnissen, die speziell für die Pandemie eingerichtet wurden, zu unterscheiden. Zweitens ist die wichtige und unentbehrliche Rolle der Vereine im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut zu betonen, dies bereits in «normalen Zeiten», aber noch mehr seit Anfang 2020. Hiermit können die diesbezüglichen Fragen des Postulats 2021-GC-57 «Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons» der Grossrätin Wickramasingam Kirthana und des Grossrats Mauron Pierre beantwortet werden, das am 14. April 2021 eingereicht wurde.

5.2.1 Die Mobilisierung während der Pandemie

Die Prävention und die Bekämpfung der Armut wurden während der Pandemie auf verschiedenen Ebenen organisiert[59]. Auf Bundesebene ermöglichten die Corona Erwerbsersatzentschädigung und die Kurzarbeitsentschädigung der Arbeitslosenversicherung die rasche Aufbietung einer Hilfe für Personen, die nicht arbeiten konnten.

Auf kantonaler Ebene unterstützten wirtschaftliche Massnahmen verschiedene Sektoren: Geschäfte, Tourismus, Kultur, Medien. Für Personen über 25 Jahren und für Umschulungen wurden Stipendien vergeben. Es wurden steuerliche Massnahmen eingeführt. Obendrein ermöglichte die Verordnung über wirtschaftliche Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus (WMPA-COVID-19), deren Ergebnisse in Kapitel 4.3 vorgestellt werden, die Verteilung von A-fonds-perdu-Hilfen an Freiburger Einrichtungen und Netzwerke der gegenseitigen Hilfe.

Die Unterstützung der Bedürftigsten mobilisierte zahlreiche Vereine, die den Transport lebensnotwendiger Güter sicherstellten und den sozialen Kontakt mit den schwächsten Personen pflegten. Die Notschlafstellen mussten die Betreuung und das Gastrecht kreativ neu auslegen. Der Staatsrat begrüsst das Engagement der Organisationen, die eine grosse Anpassungsfähigkeit bewiesen haben, um auf das Auftauchen dieser von der Krise verschärften Bedürfnisse zu reagieren. Die Erfahrung und das Know-how der spezialisierten Vereine sind unentbehrliche Bestandteile des kantonalen Dispositivs zur Bekämpfung und Prävention der Prekarität.

Die ausserordentliche Situation begünstigte die Entwicklung verschiedener Vereinsprojekte, von denen einige durch die Verteilung von Lebensmitteln umgesetzt wurden. Das neu geschaffene Kollektiv MenschenWürde versammelte verschiedene Organisationen und Einzelpersonen, was danach zur Gründung des Vereins Freiburger Lebensmittelbank führte. Dank diesem kann zusammen mit zahlreichen Vereinen des Kantons Freiburg Hunger und Nahrungsmittelverschwendung bekämpft werden. Der Staatsrat hat den Start des Projekts unterstützt und verfolgt seine Entwicklung mit einem Koordinationsausschuss, um die Möglichkeit einer längerfristigen Finanzierung zu prüfen. Die Wichtigkeit der gegenseitigen Anerkennung wird im sechsten Kapitel besprochen.

Trotz der Einführung dieser Massnahmen wurden einige Bevölkerungskategorien weniger gut geschützt. In den Debatten zur durch die Gesundheitskrise ausgelösten Prekarität haben die Themen selbstständige und unselbstständige Schwarzarbeit an Bedeutung gewonnen. Auch wenn dieses Thema nur wenig sichtbar ist, da es per definitionem aufgrund seines illegalen Charakters eine versteckte Praxis ist, möchte der Staatsrat auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, zu denen diese Situationen führen können. Denn die Nichteinhaltung der Pflichten in Bezug auf die Anmeldung und die Arbeitsgenehmigungen hat weitreichende Folgen, nicht nur auf die betreffenden Arbeitnehmenden, sondern auch auf die Gesellschaft. Die Pflichten betreffen hauptsächlich drei Bereiche: das Sozialversicherungsrecht, das Ausländerrecht und das Quellensteuerrecht[60]. Die Betroffenen sind einer

[59] Diese Elemente werden unter Punkt 5.1 behandelt.

[60] Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Schwarzarbeit*, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beeinträchtigung oder sogar dem Fehlen der Leistungsansprüche und langfristig einer Prekarisierung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation ausgesetzt.

Zu den Personen, die schwarzarbeiten, gehören die *Working Poor*. Auch ausländische Staatsangehörige sind von diesem Problem betroffen, dies weil sie für den Zugang zum Arbeitsmarkt eine Bewilligung benötigen. Es ist heute schwierig, einen direkten Kausalzusammenhang zwischen der Pandemie und der Prekarisierung der schwarzarbeitenden Personen herzustellen, da vielfältige Faktoren wie die Situation des Arbeitsmarkts zu berücksichtigen sind. Diese wird über die Arbeitslosenquote und den Beschäftigungsgrad der Bevölkerung im Allgemeinen beurteilt, wozu verschiedene transversale Probleme wie namentlich die Alterung der Bevölkerung, die Digitalisierung und die Klimakrise kommen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht zu den Verdachtsmomenten auf Schwarzarbeit und in einigen Fällen zu den Anzeigen. Auch wenn es aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, genaue Informationen zu den jeweiligen Verdachtsmomenten zu liefern, zeichnen sich gewisse Trends ab. Der letzte SECO-Bericht spricht 2022 für den Kanton Freiburg von 232 Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment[61]. In den letzten drei Jahren blieb die Grössenordnung stabil. Im gleichen Bericht beläuft sich die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment für 2022 auf 482[62]. Von den bestätigten Fällen des gleichen Jahres betrifft keiner den Bereich des Sozialversicherungsrechts, während 46 das Ausländerrecht und 17 das Quellensteuerrecht betreffen. Die Prüfung der verdächtigen Situationen stützt sich auf länger andauernde Ermittlungen und es gibt folglich keine direkte Korrelation zwischen der Anzahl neuer Verdachtsmomente und jener, die sich im gleichen Jahr bestätigten. Ausserdem können einige Verdachtsmomente mehrmals gezählt werden, wenn sie mehrere Rechtsbereiche betreffen. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist folglich Vorsicht geboten. Der Staatsrat bestätigt seinen Willen, die Schwarzarbeit zu bekämpfen, die sich negativ auf die ganze Gesellschaft auswirkt[63].

5.2.2 Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten

Das Freiburger Unterstützungssystem für bedürftige Personen, mit anderen Worten das letzte Auffangnetz des Sozialwesens, ist gemäss den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (SHG) organisiert. Was die Organisation betrifft, stützt es sich nicht nur auf die regionalen Sozialdienste (RSD), die ihre Eingriffe an die Entwicklung der Prekarität einer Situation anpassen, sondern auch auf die spezialisierten Sozialdienste, das heisst auf die gemäss Artikel 14 SHG subventionierten Organisationen. Die Personen erhalten eine komplementäre Unterstützung, die an die angetroffenen Schwierigkeiten und an ihren Lebensweg angepasst wird. Der Staat anerkennt die von den verschiedenen Vereinen geleistete Arbeit und betont ihre Wichtigkeit für die Abdeckung spezifischer Problemstellungen. Die Vereine spielen in Krisen- und in «normalen» Zeiten eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozialen und wirtschaftlichen Problemen.

Die Kosten der ordentlichen Sozialhilfe werden auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt: der Staat übernimmt 40 % und die Gemeinden 60 % (Art. 32 SHG). Die Leistungsaufträge der spezialisierten Sozialdienste werden hälftig auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt. Die Details zu den Leistungsaufträgen finden sich auf der Website des Staats[64].

[61] Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *BGSA-Bericht 2022. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*, S. 23, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

[62] *Ibid.,* S. 24.

[63] Amt für den Arbeitsmarkt (AMA), *Bekämpfung der Schwarzarbeit,* Online: https://www.fr.ch/de/arbeit-und-unternehmen/arbeitgeber/bekaempfung-der-schwarzarbeit, abgefragt am 19. Juni 2023.

[64] Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen, abgefragt am 8. August 2023.

Die spezialisierten Sozialdienste mit einem Leistungsauftrag gemäss Artikel 14 SHG65 sind: Verein La Tuile, Verein Banc Public, Verein Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Freiburg, Stiftung Le Tremplin, Krebsliga, SOS Werdende Mütter, espacefemmes-frauenraum.

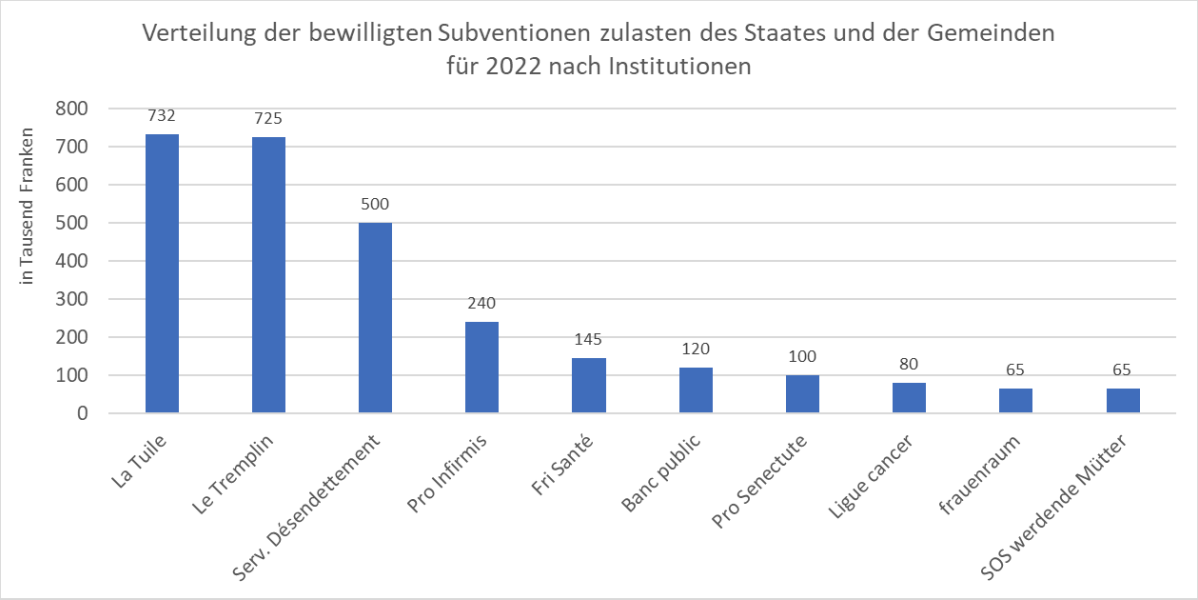
Diese Dienste stellen eine spezifische Hilfe für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen dar (Obdachlosigkeit, Abhängigkeit, Überschuldung usw.). Sie ergänzen die RSD der Gemeinden dort, wo diese keine solch spezialisierte Hilfe erbringen können. Die Organisationen verfügten seit vielen Jahren über eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit der GSD. Seit 2019 arbeiten das KSA und die spezialisierten Sozialdienste zusammen an der Umwandlung dieser Vereinbarungen in Leistungsaufträge, die eine Form der Partnerschaft darstellen, die zwischen öffentlichen Körperschaften und der Zivilgesellschaft abgeschlossen werden. Sie werden unter Beachtung des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) erstellt. Deswegen halten sie sich an strenge Finanzierungsgrundsätze, erfüllen Kriterien für die Nachkontrolle und stellen Mittel der öffentlichen Politik zur Ausführung dieser Aufträge dar.

Die Leistungsaufträge sind ein Mehrwert, der der ganzen Gesellschaft zugutekommt. Die öffentlichen Körperschaften vertrauen privaten Organisationen Aufgaben an, die nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden können (Art. 11 SubG). Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten gewährt der Staat Dritten eine Subvention, um die Erfüllung einer Aufgabe des öffentlichen Interesses zu gewährleisten oder zu fördern, welche die Empfängerin oder der Empfänger freiwillig übernimmt (Art. 1 und Art. 3 SubG).

Bei jeder Auftragsverlängerung stellt der Staat sicher, dass die von der Organisation erbrachten Leistungen zielgerichtet sind, das heisst, dass sie den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, sich ins bestehende Dispositiv einfügen, ohne zu Redundanzen zu führen, und ihre Ziele wirtschaftlich und pragmatisch erreichen. Die Leistungsaufträge sind das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Die Sachdienlichkeit der Leistungen wird wie die finanziellen Auswirkungen regelmässig mit ihnen überprüft. Die staatlichen Dienststellen arbeiten bei der Prüfung der Aufträge, die einem gleichen Akteur anvertraut werden, ebenfalls zusammen, um die Sachdienlichkeit, die Kohärenz, die Komplementarität der Unterstützung und ihren Umfang zu überprüfen.

Die privaten Organisationen ihrerseits sind für die Weiterentwicklung ihrer Tätigkeiten zuständig. Was die Finanzierung betrifft, hat jede Organisation die geeignete Formel festzulegen, um die notwendigen Ressourcen zur Ausführung der Tätigkeiten zu finden, die sie umsetzen möchte. Jede Organisation entscheidet eigenständig über die Verwendung der ihr gewährten Mittel. Sie bewahrt so ihre Unabhängigkeit vom Staat.

Tabelle 26

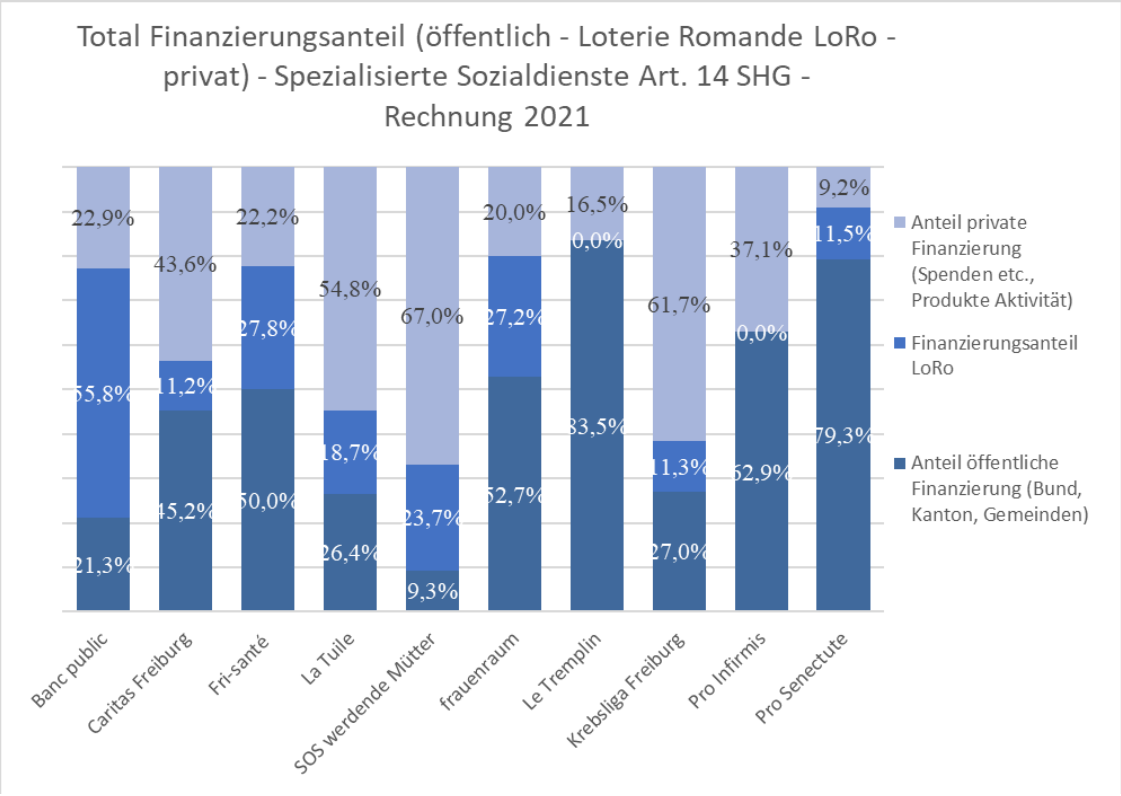


[65] Der Kanton kann die Gewährung der Sozialhilfe für bestimmte Personengruppen, namentlich für die der Asylgesetzgebung unterstehenden Personen, mit einer Vereinbarung an private Institutionen übertragen.

Mit einigen privaten Organisationen hat der Staat auch Vereinbarungen abgeschlossen, mit denen er spezifische Aufgaben zugunsten von Bevölkerungsgruppen überträgt, für die er zuständig ist (Art. 8 SHG). Im Asylbereich ist das Unternehmen ORS Service AG zuständig für den Empfang, die Betreuung und die Unterbringung der Asylsuchenden, der vorläufig aufgenommen Personen, der abgewiesenen Asylsuchenden und der Personen mit einem Nichteintretensentscheid, die dem Kanton Freiburg zugewiesen werden (Art. 27 des Asylgesetzes des Bundes AsylG). Für die anerkannten Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsbewilligung, die provisorisch aufgenommenen Asylsuchenden und die Schutzbedürftigen mit einer Aufenthaltsbewilligung ist Caritas Schweiz mit der Sozialhilfe und den Integrationsleistungen (Art. 57 AsylG) beauftragt. Die Zuständigkeit für die Opferhilfe ist dem Verein Frauenhaus übertragen (Art. 5 des Ausführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten). Die Einzelheiten der unterstützten Leistungen, der Vereinbarungen und der Leistungsaufträge finden sich auf der Website des Staats66.

Wie von der Grossrätin und vom Grossrat im Postulat 2021-GC-57 verlangt, wurde für die spezialisierten Sozialdienste eine Analyse der Anteile der öffentlichen Finanzierung, der Finanzierung der Loterie Romande (LoRo) und der privaten Finanzierung durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass die Aufteilung stark von der Struktur abhängt. Die Finanzierung dieser Fachstellen hängt von drei Faktoren ab. Erstens unterscheidet sich der Rechtsrahmen. Strukturen wie *Le Tremplin*, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute oder Pro Infirmis haben Leistungsverträge mit Bundesämtern, insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Zweitens werden Abweichungen festgestellt, die von der Art der ausgeführten Aufgaben einer Organisation und der Rolle abhängen, die der Staat in Bezug auf die übertragenen Aufgaben sicherstellen muss. Die Notfallunterbringung beispielsweise ist eine Verpflichtung des Staats, die von *La Tuile* ausgeführt wird. Der Verein wendet für diese Tätigkeit keine eigenen Mittel auf. Die Tätigkeiten von *La Tuile* im Bereich der Unterstützung bei der Unterbringung werden sowohl durch öffentliche Gelder als auch durch einen Beitrag des Vereins (private Spenden oder Einnahmen) finanziert. Drittens erfüllen einige Strukturen Aufgaben, die verschiedenen kantonalen Strategien entsprechen und deshalb mehrere

Tabelle 27



[66] Kantonales Sozialamt (KSA), Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beiträge von verschiedenen staatlichen Dienststellen oder Direktionen erhalten. Die Situation dieser verschiedenen Strukturen ist folglich nicht vergleichbar.

Neben dem SHG verfügt die GSD über zwei Fonds, mit der sie punktuelle Subventionen im Bereich der Prekarität gewähren kann:

Der Sozialfonds hat zum Ziel, privaten sozialen Institutionen Beiträge zu gewähren, die grundsätzlich nicht vom Staat subventioniert werden, gemeinnützig und nicht gewinnorientiert sind. Dieser Fonds zielt auf die Unterstützung der Planung oder Umsetzung von sozialen Projekten für Personen im Kanton Freiburg ab, die in prekären Verhältnissen oder in Armut leben. Er gewährt punktuelle Unterstützung, die im Hinblick auf die Sozialhilfe vorbeugend wirkt. Der Fonds wird mit einem Jahresbetrag von 500 000 Franken geäufnet, der aus einem Teil des Reingewinns der Loterie Romande stammt67. Er ist gemäss den Bestimmungen des Geldspielgesetzes (BGS) zu verwenden. 2022 gehörten unter anderem die Krebsliga mit ihrem mobilen Palliativpflegeteam Voltigo, die Stiftung Transit, Equip'Apparts, der Verein Pflegende Angehörige und der Verein JeunesParents zu den Organisationen, die eine solche Unterstützung erhielten.

Mit dem Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung werden Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung unterstützt. Gemäss Artikel 66 des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats wird dieser Fonds mit einem Teil des mit den Lotterien und Sportwetten der Loterie Romande erzielten jährlichen Bruttospielertrags geäufnet. Er erhält zudem einen Teil (25 %) der Betriebsabgabe auf Grossspiele (Art. 125 Geldspielgesetz BGS). Der vom Spielsucht- und Überschuldungsfonds erhaltene Betrag ändert jedes Jahr. Er beträgt im Schnitt ungefähr 215 000 Franken.

Zusätzlich zu diesen Organisationen erteilt die Anlaufstelle für soziale Information und Beratung Freiburg für alle seit über zehn Jahren kostenlose allgemeine Informationen ohne Voranmeldung in einem anonymen und vertraulichen Rahmen. Freiburg für alle ist dem KSA angegliedert und blieb während der ganzen Pandemie offen. Erfahrene Sozialarbeitende, die sich gut mit dem Freiburger Vereinsnetzwerk auskennen, helfen der Bevölkerung bei allen sozialen Fragen zu Familie, Sozialleistungen, Arbeit, Gesundheit oder Integration. In den letzten Jahren hat sich *Freiburg für alle* im Freiburgerland fest verankert und ist nun bei den Fachpersonen des Sozialwesens und bei der Bevölkerung wohlbekannt. Unter den Menschen, die sich an *Freiburg für alle* wenden, finden sich Personen aus allen Bezirken, wobei eine Mehrheit aus den Bezirken Saane (44 %) und Greyerz (17 %) stammt. Zwischen 2021 und 2022 stieg die Inanspruchnahme von *Freiburg für alle* um mehr als 20 %, ein Trend, der sich Anfang 2023 bestätigte. 2022 bestanden 66 % der Antworten auf die Anfragen aus einer Weiterleitung an andere Fachstellen, 55 % waren allgemeine Informationen, Erklärungen zum System oder Erstinformationen, 27 % bestanden aus der Hilfe bei Behördenkontakten per Telefon oder E-Mail und bei den restlichen 13 % war aktives Zuhören bei Problemerzählungen gefragt.

5.2.3 Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020

Während der Pandemie waren die Vereine besonders gefragt und sie sind es weiter. Der Bericht einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Vertreterinnen und Vertretern von Wohltätigkeitsorganisationen, Gemeinde-/regionalen Verbänden und der Seelsorgeeinheit *UP Compassion* liefert einen Überblick über die sehr unterschiedlichen Situationen der Personen, die sich an die Vereine wenden. Die Gruppe hat im Juni 2021 ein Monitoring der verschiedenen während der Gesundheitskrise erbrachten Hilfen im Greyerzbezirk durchgeführt[68]. Damit sollten die Modalitäten der Begleitung der Personen in prekären Verhältnissen verbessert werden.

Bereits im Juni 2021 wurde festgestellt, dass die Gesundheitskrise nicht dazu führt, dass mehr Personen Sozialhilfe, Beistandsdienste oder das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) in Anspruch nehmen. Vielmehr wirkt sie sich stark auf die Vereine aus. Das Monitoring vergleicht die von mehreren Vereinen vor und während der

[67] Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der *Loterie Romande* vom 9.12.2020, SGF 958.31, Art. 2 Abs. 2 und 3 und Art. 3 Abs. 1.

[68] Die Informationen in diesem Unterkapitel stammen aus dem Monitoring der Beobachtungsstelle für Prekarität *Observatoire de la précarité – pouvoir d'agir en Gruyère* vom Juni 2021.

Pandemie erbrachten Leistungen. So unterstützte der in der Lebensmittelhilfe aktive Verein *St-Bernard du cœur* Anfang 2020 200 Familien. Im Juni 2021 waren es 900 Familien, das heisst ungefähr 3560 Personen, die mit Lebensmitteln gefüllte Taschen erhielten. Auch die *Cartons du Cœur* verzeichneten eine Zunahme: 2019 verteilten sie 552 Pakete, Ende 2020 waren es 656 Pakete für insgesamt 2230 unterstützte Personen. Der Verein *Tischlein deck dich* sah ebenfalls einen Anstieg der begünstigten Familien, deren Zahl von 85 im Jahr 2020 auf ungefähr 100 Familien mit insgesamt 350 Personen im Juni 2021 stieg.

Der Bericht stützt sich zudem auf ungefähr hundert anonym ausgefüllte Fragebogen, die in den Taschen des Vereins *St-Bernard du cœur* verteilt worden waren. Diese Fragebogen zeigen, dass die meisten der Begünstigten zwischen 31 und 60 Jahre alt sind und dass die meisten Personen Schweizer Staatsangehörige sind (67 % der Befragten). Ungefähr ein Drittel der Personen bezieht Sozialhilfe und ein Fünftel Sozialversicherungsleistungen. Das Resultat ist ein wichtiges Indiz dafür, dass das Phänomen der Lebensmittelhilfe nicht nur auf den Nichtbezug reduziert werden kann. Zwei Drittel der Personen, die Schlange standen, um Lebensmittel zu erhalten, haben Kinder. Die Daten bestätigen die auf nationaler Ebene festgestellte Tendenz, dass Haushalte mit minderjährigen Kindern im Schulalter, das heisst zwischen 5 und 15 Jahren, besonders armutsgefährdet sind. Im Kanton Freiburg waren 2021 fast ein Drittel (30,9 %) der Sozialhilfebeziehenden Kinder.

Die Informationen der Organisationen zu den verschiedenen Gesichtern der Prekarität im Kanton sind notwendig, um die im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut umgesetzten Massnahmen auszurichten und anzupassen. Die gemeinnützigen Vereine sind nicht aus dem Sozialwesen wegzudenken. Dank ihren Kompetenzen und dem Vertrauen, das sie mit den Personen in prekären Verhältnissen aufbauen können, stellen sie den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren der kantonalen Sozialpolitik sicher. Wie im nächsten Kapitel ausgeführt, muss die öffentlich-private Zusammenarbeit ausgebaut werden.

6 Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen

—

Seit dem ersten Bericht ist schon viel unternommen worden. Das Dispositiv und die Anliegen des Themas Armut haben sich zwar verändert, aber die prospektiven Handlungsansätze des ersten Berichts, die bewusst weit gefasst waren, sind auch heute noch aktuell. Zur Erinnerung: Es ging darum, das Thema Armut in alle Handlungsbereiche des Staats zu integrieren, Mittel zu bevorzugen, die eine gezielte Bekämpfung der Armut ermöglichen, Einzelpersonen anzusprechen, wobei auch ihre Situation räumlich (Kontext) und zeitlich (nachhaltige Unterstützung und Unterstützung beim Wandel) breiter abgestützt gedacht wird, und den Datenaustausch für die Ausarbeitung dieses und zukünftiger Berichte zu verbessern. Dieser letzte Handlungsansatz ist am weitesten fortgeschritten. Die drei anderen sind noch zu vertiefen, und zwar auf verschiedenen Handlungsebenen: Wachsam sein / Verbinden / Festigen.

> Wachsam sein: die Entwicklung des Themas «Prekarität/Armut» überwachen, um reaktiv und idealerweise präventiv zu handeln;
> Verbinden: Verbindungen im Dispositiv schaffen, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten, um die umfassende Begleitung der Situationen sicherzustellen, und andererseits zwischen dem Staat und den Vereinen;
> Festigen: das bestehende Dispositiv konsolidieren und die Rechtsgrundlagen aktualisieren.

Diese strategischen Ausrichtungen rufen nicht nach der Schaffung neuer Leistungen, sondern sollen die Weiterentwicklung der bereits umgesetzten Massnahmen fördern.

6.1 Wachsam sein

Die Armut ist nur schwer mit statistischen Indikatoren wie jenen im dritten Kapitel des Berichts zu erfassen. Diese Informationen sind zwar sachdienlich, reichen aber nicht aus, da sie ausgehend von Steuerdaten erhalten wurden, die nicht erfasst werden, um die soziale Situation der Bevölkerung zu verstehen. Die zeitliche Verzögerung zwischen der

Erfassung dieser Daten und ihren Analyseergebnissen führt dazu, dass das Abbild wenig präzise ist, was heute umso mehr gilt, als es zahlreiche Unsicherheiten gibt und die Situationen rapide ändern können. Es war deshalb unentbehrlich, die Informationen der Akteurinnen und Akteure der Praxis in den Bericht einzubinden. Die Erhebung dieser Daten bedarf einer besseren Organisation. Eine systematische quantitative und qualitative Beobachtung von gezielten Problematiken ist notwendig, um die Nachverfolgung des Themas «Prekarität/Armut» sicherzustellen.

Diese Feststellung wird auch in anderen Kantonen gemacht, wo Beobachtungsstellen eingeführt werden – oder zumindest mit dem Gedanken ihrer Einführung gespielt wird – , mit denen die verschiedenen Realitäten der Bevölkerungsgruppen (Familie, Prekarität, Arbeit, Wohnen usw.) besser und in Echtzeit erfasst werden können, und zwar mit Informationen, die spezifisch dazu erhoben werden und so deutlich signifikanter sind. Die Einführung solcher Hilfsmittel ist zu prüfen. In diesem Herbst wurde ein Verband gegründet, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachkreise des Sozialwesens des Kantons, von nicht gewinnorientierten Organisationen der Zivilgesellschaft und der Hochschule für soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) besteht und die **Sachdienlichkeit und die Machbarkeit einer Struktur evaluieren soll, mit der die sozialen Realitäten des Kantons dokumentiert werden können**. Das Ziel besteht darin, den Austausch zwischen der Fachkompetenz der Vereine und Fachpersonen, die im Sozialwesen aktiv sind, der klinischen Kompetenz der HSA-FR und der Erfahrung der Begünstigten in der Praxis zu fördern. Diese Evaluation und ihre Schlussfolgerungen werden für 2024 erwartet und sind im Auge zu behalten.

Weitere Hilfsmittel werden gegenwärtig ausgearbeitet, namentlich die **Methodik für ein nationales Monitoring der Armut, die das BFS gegenwärtig einführt.** Damit können die kantonalen Hilfsmittel verfeinert, aber auch die Situation Freiburgs mit jener anderer Kantone verglichen werden, was heute aufgrund der vielfältigen Indikatoren und disparaten Daten, die jeder Kanton verwendet, schwierig ist.

Weitere Hilfsmittel werden bereits eingesetzt. Die Anlaufstelle *Freiburg für alle* sammelt seit ihrer Schaffung 2011 Informationen zu den Anfragen und Bedürfnissen ihrer Nutzenden. Seit Januar 2021 wurde ein Fragebogen mit einem qualitativen Teil erarbeitet, der von den Mitarbeitenden ausgefüllt wird. Das Ergebnis ist eine genaue und ausführliche Sicht auf die Personen, die diese Anlaufstelle nutzen. Diese Informationen werden im vorliegenden Bericht bereits verwendet. Es geht nun darum, dieses Monitoring mit regelmässigen Datenanalysen auszubauen, denn ***Freiburg für alle* ist der Vorposten für die von der Bevölkerung angetroffenen Schwierigkeiten**. Der heute von *Freiburg für alle* verwendete Fragebogen ermöglicht nicht nur das Sammeln von soziodemografischen und sozialen und beruflichen Grunddaten, sondern auch die allmähliche Vertiefung bestimmter Themen mit Bezug zu dem, was die Mitarbeitenden beobachten und als Thema wahrnehmen, das Aufmerksamkeit verdient. Das Thema des Nichtbezugs beispielsweise wird derzeit vertieft, um die häufigsten Gründe besser zu verstehen und die bestgeeigneten Lösungen anzubieten. Ein weiteres Beispiel ist jenes der punktuellen karitativen Hilfen. Welches sind die Gründe für die Gewährung dieser punktuellen Hilfen? Helfen sie aus der Klemme oder verweisen sie auf tiefgründigere Probleme? Besteht ein Zusammenhang mit dem Zugang zu regelmässigen Leistungen?

Auch **im Bereich der Sozialhilfe** werden Informationen gesammelt. Im Mai 2022 hat das Kantonale Sozialamt bei den regionalen Sozialdiensten eine Umfrage zur Situation der jungen Erwachsenen mit Sozialhilfe durchgeführt. Weitere Umfragen wurden zur digitalen Inklusion, zur Wohnungssuche, zur Aktivierung der sozialen Eingliederungsmassnahmen und zum Thema Rückerstattung der Sozialhilfe durchgeführt.

Die verschiedenen **Beobachtungstools müssen ermöglich, reaktiv und** bei bestimmten Themen und Zielgruppen **auch präventiv zu handeln.** Eine Vorstudie führte so zur Umsetzung einer Strategie der «digitalen Inklusion» mit einer Schulung der Fachpersonen der regionalen und spezialisierten Sozialdienste in der Begleitung von Personen, die Schwierigkeiten bei der Verwendung von digitalen Hilfsmitteln haben. Sozialhilfebeziehende Kinder sind eine weitere Zielgruppe. Im vorliegenden Bericht wird daran erinnert, dass die Anwesenheit von Kindern in einem Haushalt einen Risikofaktor für die Armut darstellt, hauptsächlich bei Einelternfamilien. Die Ergänzungsleistungen für Familien werden auf diese Problematik einwirken, aber es sind Beobachtungstools notwendig, um die Umsetzung und Begleitung der Entwicklung dieser Themen zu beobachten. 2023 führte der Westschweizer und Tessiner Sozialhilfeverband ARTIAS zusammen mit dem KSA in Grangeneuve ein Seminar zu diesem Thema durch. Zum

gleichen Zweck hat eine Arbeitsgruppe bestehend aus Fachpersonen des Sozialwesens ein Tool für die Begleitung junger Menschen in Schwierigkeiten erstellt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Beobachtung der Armut nicht auf das einfache Produzieren und Sammeln von Daten reduziert werden darf. Es geht nicht einzig darum, zu definieren, welche Zahlen für die Steuerung der Sozialpolitik notwendig sind, sondern auch darum, **die Generierung, die Nutzung und den Erhalt dieser Daten** in jeder Etappe des Sozialpolitikzyklus – von ihrer Planung bis zur Umsetzung, ohne ihre Beurteilung zu vergessen – **der öffentlichen Debatte freizugeben**. Das Problem der sozialen Prekarität neigt dazu, wenig sichtbar zu sein, was auch auf Unterthemen wie Überschuldung, Obdachlosigkeit und Marginalisierung zutrifft. In seinem jüngsten Bericht[69] zeigt *ATD Vierte Welt Schweiz* auf, dass ein Grossteil der Gesellschaft der Realität von Armut in der Schweiz mit Unverständnis begegnet und sie ausblendet. Die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Menschen in Armut werden oft weiterhin eingeschränkt. An der Ausarbeitung der Sozialpolitik und ihrer Gesetze und Reglemente werden armutsbetroffene Menschen nicht beteiligt. Mangelndes Wissen kann zu einem Rückgriff auf Stereotypen und zu einem negativen Bild von armutsbetroffenen Personen führen. Armut wird manchmal als selbstverschuldet interpretiert und die Institutionen erwarten, dass sich die Menschen «angepasst» verhalten. In ihren Beziehungen zu Institutionen wird Menschen, die in Armut leben, sehr oft die Kontrolle über ihr Leben beschnitten oder entzogen. In Armut zu leben bedeutet wie von den Vereinen erwähnt, unablässig kämpfen zu müssen, was zermürbend ist. Dieser Kampf ist zweifellos mit dem Problem des Nichtbezugs in Verbindung zu setzen. **Die Anstrengungen und Ressourcen, die armutsbetroffene Menschen einsetzen,** können unterschätzt werden. Dies hat ARTIAS mit dem Projekt der **Partizipation von Langzeit-Sozialhilfebeziehenden** an der Definition ihrer spezifischen Bedürfnisse und der Verbesserung ihrer Betreuung aufgezeigt. Das 2018 gestartete Projekt ermöglichte etwa sechzig Sozialhilfebeziehenden aus mehreren Westschweizer Kantonen und dem französischsprachigen Teil des Kantons Bern, in vier dezentralisierten Gruppen an den Vorschlägen für eine bessere soziale Begleitung zu arbeiten.

6.2 Verbinden

Die verschiedenen im vorliegenden Bericht präsentierten Feststellungen sowie der Handlungsansatz, der darin besteht, die Situation der Einzelpersonen in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen, und der multidimensionale und dynamische Lösungen für die Armut vorschlägt, führen zur Schaffung einer Verbindung, zum Erhalt eines Bindemittels für das Dispositiv, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten und andererseits zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen.

Der Nichtbezug und der Zugang zu den Sozialleistungen wurden im vorliegenden Bericht mehrfach angesprochen. Es wurde zudem aufgezeigt, dass ein Teil der Bevölkerung nur knapp über der Armutsgrenze lebt. Diese Personenkategorie kann sich gerade noch über Wasser halten. Mit der Teuerung besteht die Gefahr, dass sich ihre Situation zu verschlechtern droht oder sich bereits verschlechtert. Trotz der Massnahmen, die das Dispositiv zur Bekämpfung und Prävention der Armut bereitstellt, zeigen diese Betrachtungen, dass sich die soziale Situation eines Teils der Bevölkerung verschlimmert. In Anbetracht des bestehenden Dispositivs sind es nicht die Leistungen, die fehlen, sondern der Zugang zu diesen Leistungen, der zweifellos verbessert werden könnte. Diese Feststellung wurde auch im Bericht zur kantonalen Familienpolitik gemacht. Selbst wenn die Personen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert und zu ihnen hingewiesen werden, machen sie den Schritt zum Gesuch nicht immer. Im komplexen und wenig bekannten Dispositiv der Sozialleistung fehlt das Bindemittel.

Auch die Verbindung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor muss verstärkt und gepflegt werden. Die Gesundheitskrise war ein einmaliger Moment der Konfiguration und Neukonfiguration der verschiedenen – öffentlichen und privaten – Sozialhilfepartner. Sie begründete oder intensivierte die Zusammenarbeit. Wir halten demnach heute die Gelegenheit in den Händen, die Früchte dieser Zusammenarbeit zu bewahren und die Dispositive der öffentlichen Hand und der Vereine nachhaltig zu verbessern. Die Fähigkeit, über die institutionellen und

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

administrativen Grenzen hinaus zusammenzuarbeiten und die Handlungen gezielt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in prekären Verhältnissen auszurichten, muss als Modell für die Planung der Sozialpolitik dienen.

Die Pandemie lud dazu ein, aus dem Silodenken auszubrechen und das Hilfsdispositiv gemeinsam mit allen fachkundigen Akteurinnen und Akteuren zu definieren. Der Grundsatz der Zusammenarbeit stützt sich auf gegenseitiges Vertrauen zwischen der öffentlichen Hand und den Akteurinnen und Akteuren in der Praxis. Dieses Vertrauen ist ein unerlässlicher Bestandteil der Reaktivität und Flexibilität der Antworten von Institutionen und Vereinen, die während der Krise beobachtet werden konnten.

Um dem Weg des «Verbindens» zu folgen, denkt die GSD über die **Einführung eines sozialen Liaisonbereitschaftsdiensts** nach. Der Bereitschaftsdienst könnte Personen bei ihren Formalitäten begleiten, ihnen im Detail die Zusammenhänge des Gesuchs und der Gewährung der Leistungen erklären. Es geht hier nicht darum, eine zusätzliche Leistung einzuführen oder eine bestehende Leistung zu ersetzen, sondern darum, eine Verbindung zwischen den Personen und den Leistungen, deren sie bedürfen, zu schaffen. So könnte die Furcht der Personen vor den Folgen eines Gesuchs und der Gewährung von Sozialleistungen besänftigt und der Leistungsbezug entstigmatisiert werden. Die Begleitung von Personen für den Bezug der richtigen Leistung hätte auch eine präventive Wirkung, indem beispielsweise sichergestellt wird, dass eine Person eine Verbilligung der Krankenkassenprämien erhält, bevor sie sich verschuldet.

Mit diesem Projekt, das eine Verbindung schaffen soll, könnte auch das Problem des räumlichen Zugangs gelöst werden, indem der Bereitschaftsdienst in allen Bezirkshauptorten des Kantons eingerichtet würde, um auf die betroffenen Personen zuzugehen. Das Projekt würde komplementär zu den Massnahmen der bestehenden Dienststellen gestaltet. Es kann sich zwar mit der Verfolgung eines Präventionsziels auf Artikel 4 SHG stützen, konkurriert aber keinesfalls mit den Gemeinden und ihrem Hilfsauftrag bei Armutssituationen, die sie mit den regionalen Sozialdiensten (RSD) erfüllen. Im Gegenteil, die Ambition eines solchen Bereitschaftsdienstes würde darin bestehen, den Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden, indem früh eingegriffen wird, und andernfalls bei der Anmeldung bei den RSD zu helfen, wodurch die Arbeit dieser Dienste erleichtert würde.

Der Bereitschaftsdienst wäre auch die Gelegenheit zur Schaffung einer Verbindung zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen. Mehrere Studien und Berichte verweisen auf Befürchtungen, welche die öffentliche Verwaltung bei Bevölkerungsgruppen in prekären Verhältnissen auslösen können (mangelndes Wissen, Rückerstattung als Hindernis, Verlust des Aufenthaltsstatus usw.). Deshalb wäre es unerlässlich, die Umsetzung dieses Projekts einem unabhängigen privaten Organ anzuvertrauen. Die Umsetzung der WMPA-COVID-19 während der Pandemie wurde erfolgreich Caritas Freiburg anvertraut. In Zusammenhang mit seiner Tätigkeit verfügt dieser Verein über die spezifische Erfahrung und Kenntnisse für die Einrichtung eines solchen Bereitschaftsdienstes. Ausgehend von den Erfahrungen aus diesem Auftrag hat Caritas Freiburg ein Konzept für die Regionalisierung ausgearbeitet, um seine Aktionen mit der Ausweitung seiner Präsenz in den verschiedenen Kantonsteilen anzupassen. Das Projekt würde so in allen Bezirkshauptorten umgesetzt. Die Einführung dieser Bereitschaftsdienste würde zusammen mit den Gemeinden durchgeführt, um die gute Übereinstimmung dieser Massnahme mit jenen der Gemeindebehörden sicherzustellen. Das Projekt würde folglich gemeinsam mit den Gemeinden gestaltet. Sie haben zusammen mit dem Staat die Aufgabe, Massnahmen zu ergreifen, um Armut vorzubeugen (Art. 55 KV). Sie würden eingeladen, sich am Projekt zu beteiligen, indem sie beispielsweise Räume bereitstellen oder sich finanziell beteiligen. Unterstützend könnte sich *Freiburg für alle* an den Konsultationen in den Regionen beteiligen, um die Information und Beratung der Personen in Schwierigkeiten zu unterstützen, aber auch um seine Leistungen in der Bevölkerung noch breiter bekannt zu machen.

Das Projekt hätte Sondierungscharakter und würde durch ein Beurteilungsdispositiv begleitet, um die Reichweite der Bereitschaftsdienste abzuschätzen und die Wirksamkeit einer solchen Liaisonintervention bezüglich der verfolgten Ziele zu dokumentieren.

Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft in Kürze im Grossen Rat behandelt werden, sind ebenfalls ein Beispiel für die Wichtigkeit der **Einführung von Anlaufstellen für Familien**, die ihrerseits von den Gemeinden eingerichtet werden. Die soziale Begleitung dieser Stellen betrifft verschiedene Ebenen, um zu informieren, zu beraten und die Familien abhängig von ihrer Situation und Fähigkeiten zu begleiten.

Sie ermöglicht im weiteren Sinn den Zugang zu Informationen über Angebote von Leistungen, Unterstützungen und Beratungen für Familien. Mit diesen Informationen können die Prävention und die Betreuung bei bestimmten Schwierigkeiten verstärkt werden, die von den Fachpersonen, die den Familien helfen können, manchmal spät erkannt und gemeldet werden. Auch eine persönliche Beratung ist möglich, um die Eingliederungsfähigkeiten der Familienmitglieder zu stärken und die Besonderheiten ihrer Situation und die möglichen Perspektiven zu berücksichtigen, dies hauptsächlich für die berufliche Eingliederung. Die Anlaufstellen für Familien werden im Rahmen der FamEL umgesetzt. Es steht den Gemeinden indessen frei, ihnen weitere Aufgaben in Zusammenhang mit der Information und Beratung der Familien zuzuweisen. Die Anlaufstellen werden in Zukunft zweifellos weiterentwickelt, auch um Verbindungen zwischen den Gemeindebehörden, der Zivilgesellschaft und dem Vereinswesen zu schaffen.

6.3 Festigen

Der vorliegende Bericht zeigt die Entwicklungen der sozialen Realitäten und des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut auf. Oft wird auf die Komplexität dieser Entwicklungen sowie auf die Grenzen der Massnahmen des Dispositivs verwiesen. Die Finanzierung und die Ressourcen führen zu vielen Fragen und Spannungen, dies sowohl für die Unterstützung bedürftiger Personen als auch im Bereich der Sozialpolitik im weiteren Sinn, zu der alle Präventions-, Hilfs-, sozialen und beruflichen Eingliederungs- und sozialen Partizipationsmassnahmen gehören, die der Staat, die Gemeinden und alle öffentlichen und privaten Institutionen erbringen, um die sozialen Bedürfnisse der Kantonsbevölkerung abzudecken.

Die **SHG-Reform** veranschaulicht die Notwendigkeit, die Rechtsgrundlagen der Sozialleistungen an die Realität anzupassen, und zwar nicht nur an jene der Sozialhilfebeziehenden, sondern auch an jene der Fachpersonen. Die Botschaft ist klar: Es wird ein starkes Fundament benötigt, um den Herausforderungen der Armut besser zu begegnen. Dies geschieht namentlich über die Stärkung der Prävention, die Regionalisierung der Organisation der Sozialdienste, eine bessere Lesbarkeit der Regeln und Anwendungsgrundsätze, die Begünstigung der Harmonisierung der Praxis und die einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen.

Die Reform zeigt die Herausforderungen in Zusammenhang mit den heute in der öffentlichen Politik bekannten Themen wie Koordination und Territorialität. Sie ist aber in erster Linie typisch für die zunehmende Komplexität eines Dispositivs wie der Sozialhilfe. Sie ist fraglos auch das Signal, dass der zu eingeschränkte Rahmen auszuweiten ist. Denn die Fragen, die sich aktuell zum Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut und zu seiner Entwicklung stellen, werden ihre Antworten nicht alle in einem Gesetz über die Sozialhilfe finden.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Finanzierung des Vereinswesens. Es besteht heute ein Wille, die Finanzierung der Vereine mit Leistungsaufträgen gemäss Artikel 14 SHG wie in Kapitel 5.2 angesprochen zu konsolidieren. Diese Aufträge ersetzen veraltete Vereinbarungen und machen es möglich, die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den betroffenen Institutionen zu festigen und zu legitimieren. Die Aufträge werden aktuell erarbeitet oder überarbeitet; einige werden in mehrjährige Aufträge umgewandelt. Das Ziel ist eine dauerhafte Anerkennung der Zusammenarbeit des öffentlichen mit dem privaten Sektor. Es scheint allerdings ziemlich klar, dass dies nicht ausreichen wird. Der Rahmen ist zu eng gefasst und die Leistungsaufträge betreffen nur die Fachstellen, die als spezialisierte Sozialdienste anerkannt sind. Die aus dem Sozialhilfegesetz abgeleitete Finanzierung kann nur für Massnahmen gewährt werden, die sich an «bedürftige» Personen richten. Der Sozialhilfefonds kann nur punktuelle Beiträge finanzieren. Diese Grenzen sind nicht nur frustrierend und führen zu Unsicherheiten für die Institutionen und Vereine, die sich für das Wohl der Bevölkerung einsetzen möchten, sie lähmen sogar regelrecht die Entwicklung des Sozialwesens, weil sich die Kluft zwischen Bedürfnissen der Bevölkerung und den Mitteln weitet, mit denen auf diese – finanziell, aber auch mit einem qualitativen und quantitativen Angebot – eingegangen werden soll. Diese Feststellung gilt auch für Projekte wie die oben erwähnte digitale Inklusionsstrategie, die sich mangels Gesetzesgrundlage, welche die Entwicklung von Angeboten für eine breitere Bevölkerung ermöglicht, auf Sozialhilfebeziehende konzentriert. Dies birgt die Gefahr, dass für Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe beziehen, der Zugang zu den Leistungsansprüchen und im weiteren Sinn zur Bürgerschaft reduziert wird. Damit wird das Ziel verfehlt, das darin besteht, bestimmten Schwierigkeiten der Bevölkerung im Allgemeinen vorzubeugen.

Wir stehen also heute vor einem entscheidenden Schritt: Es ist eine Überlegung zur Ausgestaltung des Sozialwesens als Ganzes anzustossen. Aktuell hat das Dispositiv Mühe, sich den Realitäten der Gesellschaft anzupassen, da ihm dazu die Grundlage fehlt. Es setzt sich diese Grenzen selber: Mit einer komplexen Architektur und mangels Gesamtsicht sind seine Revisionen lückenhaft und disparat, seine Rechtsgrundlagen sind den Entwicklungen der Gesellschaft nicht oder nur marginal gefolgt und sie sind sektoriell und isoliert. Um sich dieser Komplexität, der mangelnden Transparenz und der Unangemessenheit zu entledigen, die zwischen der rigiden Struktur des Dispositivs und der Notwendigkeit einer flexiblen und reaktiven Behandlung der Sozialthemen herrscht, **ist die Debatte eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen anzustossen**. Ob es die Finanzierung, die Zusammenarbeit, die Klärung der Kompetenzen betrifft, es geht um enorm viel. Aber es ist notwendig, die Ausgestaltung des Sozialwesens wieder und wieder zu überdenken, denn die Gewinne sowohl für die Bevölkerung als auch für die Akteurinnen und Akteure im Sozialwesen lohnen den Einsatz und die Investition in eine solche Unternehmung.

7 Schlussfolgerung

—

Dieser Bericht ermöglicht nicht nur eine Bestandsaufnahme der sozialen Situation, sondern auch ein Aufzeigen der jüngsten Entwicklungen mit Bezug zum Thema Armut. Auch wenn diese im Kanton und im restlichen Land wenig präsent scheint, muss sie als politische Priorität gelten. Denn vielmehr als einer Armutsquote 2019, die im Vergleich zu 2011 gesunken ist, ist einer anderen Feststellung Aufmerksamkeit zu widmen: der Akzentuierung der Ungleichheiten und einem Fortschreiten der Prekarität eines Teils der Bevölkerung. Die Handlungsebenen «Wachsam sein – Verbinden – Festigen» ermöglichen ein Stärken der Indikatoren für ein besseres Verständnis der sozialen Realitäten, stärkere Verbindungen und Zusammenarbeit und die Abstützung der Sozialhilfe auf neuen Rechtsgrundlagen, die eine bessere Organisation des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut ermöglichen.

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

Rapport 2023-DSJS-289

26 septembre 2023

—

Implanter et développer le modèle du « consensus parental » dans notre canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat 2023-GC-133 Rose-Marie Rodriguez et Elias Moussa, transmis au Conseil d'Etat le 26 mai 2023, relatif à l'implémentation et au développement d'un modèle de consensus parental dans le canton de Fribourg.

Table des matières

—

1 Considérations générales 2

1.1 Constat actuel 2

1.2 Expériences de consensus parental en Suisse 2

2 Description du concept 2

3 Projet de mise en œuvre dans le canton de Fribourg 3

4 Conséquences financières 3

5 Conclusion 4

1 Considérations générales

1.1 Constat actuel

Deux mariages sur cinq se terminent par un divorce (41.5 % de taux de divorce en Suisse, selon l'OFS). Le canton de Fribourg occupe une place particulière puisque il enregistre la plus forte proportion de divorces de Suisse, juste après le canton de Genève, avec un taux de 53.1 %, soit plus de 10 point au-dessus de la moyenne suisse.

La proportion des couples non mariés touchés par une séparation est grosso modo la même. Tous âges confondus, c'est ainsi une très grande partie de la population fribourgeoise qui est concernée chaque année.

Ces divorces ou séparations impliquent de nombreux enjeux émotionnels, coparentaux et financiers. Ces situations conflictuelles portent très souvent atteinte au développement des enfants concernés par la séparation de leurs parents. La recherche a ainsi mis en évidence que les conflits parentaux survenant à l'occasion d'une séparation sont bien plus délétères pour les enfants que la séparation elle-même.

Dans le canton de Fribourg, il existe d'ores et déjà différents intervenant-e-s ou organismes qui œuvrent à la protection des familles au sens large auxquels le/la Juge peut faire appel. Il manque toutefois une synergie entre ces différents intervenant-e-s, auquel pourrait remédier la mise sur pied d'un système de consensus parental fribourgeois.

1.2 Expériences de consensus parental en Suisse

Depuis plusieurs années, des réflexions ont été menées dans le but d'offrir des outils adéquats à cette évolution sociétale. En Allemagne d'abord, puis en Belgique, s'est développé un modèle dit du consensus parental. Le but de ce modèle est de favoriser l'élaboration de la vie post-séparation par les parties elles-mêmes, partant du postulat que les solutions ainsi trouvées seront plus pérennes qu'une solution imposée par décision de justice. En Suisse, les cantons de Bâle-Ville et de St-Gall recourent depuis plusieurs années à des consultations imposées visant à soutenir les parties dans la recherche de solutions amiables. Du côté romand, ce modèle est déjà appliqué à Genève, ainsi qu'en Valais, d'abord dans le district de Monthey depuis trois ans, puis étendu dès janvier 2022 aux quatre districts du Bas-Valais. Le canton de Vaud l'applique également depuis janvier 2023 dans l'Est vaudois.

Le bilan valaisan du système de consensus parental est extrêmement positif. Le nombre d'accords est très élevé et la durée des procédures a diminué tant en première qu'en seconde instance, de même que la nécessité d'ordonner des enquêtes sociales et des expertises psycho-judiciaires.

2 Description du concept

Le modèle de consensus parental est axé sur la préservation des intérêts de l'enfant dans les séparations conflictuelles. Il instaure une procédure rapide pour éviter une cristallisation du conflit, tend à éviter la rupture du lien parent/enfant, ordonne une coopération entre parents et professionnel-le-s, et renforce l'interdisciplinarité et la collaboration indispensables entre les différents professionnel-le-s.

Concrètement, ce modèle de consensus parental prévoit plusieurs étapes :

> des séances de sensibilisation gratuites à l'intention des parents se séparant sur les aspects juridiques de la séparation et sur la nécessité de préserver les enfants du conflit parental, l'objectif étant d'orienter les parents vers une dynamique consensuelle plutôt que conflictuelle ;
> lors de la procédure de séparation ou de divorce, une citation rapide des parties en audience (dans les 2 à 4 semaines dès la saisie du ou de la juge), l'utilisation de formulaires simplifiés de requêtes judiciaires et l'audition rapide des enfants par le ou la juge, voire la mise en œuvre d'une enquête sociale ciblée ;

> puis, lors de la séance de conciliation, la recherche d'un accord le plus large possible avec les parties, le ou la juge ayant donné un compte rendu de l'audition de l'enfant ;
> en cas d'accord, la ratification par le ou la juge de la convention, assortie cas échéant d'une médiation et/ou d'un travail de coparentalité ;
> en cas de désaccord (ou d'accord partiel), le magistrat peut ordonner une ou plusieurs mesures d'accompagnement. Il s'agit de la médiation, visant à travailler la communication entre les parties, d'un travail de coparentalité, dont le but est de mobiliser les parents sur les besoins de l'enfant, de la psychothérapie, utile en cas de troubles psychologiques, addictions ou autre, et/ou enfin d'enquêtes sociales ciblées effectuées par le SEJ sur les mesures de protection. Le canton du Valais finance actuellement cinq heures de médiation gratuite, indépendamment de la situation financière des parties.

3 Projet de mise en œuvre dans le canton de Fribourg

Lors de sa séance du 6 juin 2023, le Conseil d'Etat a déjà validé le lancement des travaux d'élaboration d'un projet de consensus parental dans le canton de Fribourg et la mise en place d'une organisation de projet. Un comité de pilotage présidé par un juge cantonal et composé de représentants des Justices de Paix, des Tribunaux d'arrondissement, du Service de l'enfance et de la jeunesse, du Service de la justice, du Service de l'action sociale, du Bureau de l'égalité hommes-femmes, de l'Office familial et de la Commission de la médiation a été constitué.

Le calendrier des travaux est pour l'heure fixé comme suit :

> 2024 : constitution du comité de pilotage, élaboration du mandat de prestations pour l'élaboration d'un concept fribourgeois, constitution d'une feuille de route
> 2025 : élaboration du concept de mise en œuvre avec un plan de communication (site internet) et d'un plan de formation
> 2026 : lancement de la phase pilote dans les districts de la Glâne, la Veveyse et la Gruyère et établissement d'un rapport interne de mise en œuvre et d'évaluation
> 01.06.2027 : déploiement du concept sur l'ensemble du canton de Fribourg

4 Conséquences financières

Sur la base des expériences vaudoises et valaisannes, un budget de 100 000 francs est nécessaire pour les travaux d'élaboration du concept.

Le lancement d'une phase pilote dans les arrondissements de la Glâne, Veveyse et Gruyère est estimé à 320 000 francs[1].

Le canton de Fribourg est en effet touché par sa proximité géographique avec les cantons de Vaud et Valais, ce qui incite à adopter un système cohérent avec ces proches voisins en termes de fédéralisme et à effectuer en priorité une phase pilote dans le Sud fribourgeois, vu sa proximité avec l'Est vaudois et les dossiers qui touchent les habitants des deux cantons.

Une décision sera ensuite prise quant au déploiement ou non sur l'ensemble du canton de Fribourg. Pour l'heure, un déploiement complet est estimé à 960 000 francs par année.

[1] Ce montant a été calculé en se basant sur les expériences vaudoise et valaisanne.

5 Conclusion

Ce projet constitue une contribution à la politique familiale du canton. Il est aussi pertinent du point de vue des situations de précarité, car le divorce est un facteur d'appauvrissement et les parents dans ces situations peuvent se sentir désarmés pour assumer leur rôle dans les circonstances d'une séparation.

Le Conseil d'Etat est ainsi favorable à la mise en œuvre d'une étude approfondie sur le consensus parental, telle que préconisée par le postulat. Compte tenu des priorisations décidées dans le cadre du budget 2024, les travaux d'élaboration du concept fribourgeois devraient être lancés en 2025. Le présent document répond à l'essentiel des questions posées par le postulat.

Bericht 2023-DSJS-289

26. September 2023

—

Einführung und Förderung des «Elternkonsens»-Modells in unserem Kanton

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht als direkte Folge des Postulats 2023-GC-133 Rose-Marie Rodriguez und Elias Moussa über die Einführung und Förderung eines Elternkonsens-Modells im Kanton Freiburg, das dem Staatsrat am 26. Mai 2023 überwiesen wurde.

Inhaltsverzeichnis

—

1 Allgemeine Erwägungen 2

1.1 Aktuelle Situation 2

1.2 Erfahrungen mit dem Elternkonsens in der Schweiz 2

2 Beschreibung des Konzepts 2

3 Projekt zur Umsetzung im Kanton Freiburg 3

4 Finanzielle Auswirkungen 3

5 Fazit 4

1 Allgemeine Erwägungen

1.1 Aktuelle Situation

Zwei von fünf Ehen werden geschieden (Scheidungsrate in der Schweiz gemäss BFS 41,5 %). Der Kanton Freiburg sticht dabei hervor, weil er mit 53,1 % die höchste Scheidungsrate der Schweiz nach dem Kanton Genf verzeichnet. Dieser Wert liegt 10 Prozentpunkte über dem Schweizer Durchschnitt.

Der Anteil der unverheirateten Paare, die sich trennen, ist ungefähr gleich hoch. Somit ist jedes Jahr ein grosser Teil der Bevölkerung aller Altersgruppen betroffen.

Die Scheidungen und Trennungen sind mit grossen emotionalen, elterlichen und finanziellen Herausforderungen verbunden. Die Konflikte der sich trennenden Eltern wirken sich sehr häufig negativ auf die Entwicklung der betroffenen Kinder aus. Die Forschung hat gezeigt, dass elterliche Konflikte im Zuge einer Trennung für die Kinder weitaus schädlicher sind als die Trennung selbst.

Im Kanton Freiburg gibt es bereits verschiedene Akteure und Organisationen, die sich für den Schutz von Familien im weitesten Sinne einsetzen und an die sich Richterinnen und Richter wenden können. Die Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren werden jedoch zu wenig genutzt, was mit einem Freiburger Elternkonsenssystem behoben werden könnte.

1.2 Erfahrungen mit dem Elternkonsens in der Schweiz

Seit mehreren Jahren wird nach adäquaten Instrumenten für den Umgang mit dieser gesellschaftlichen Entwicklung gesucht. Zuerst in Deutschland und danach in Belgien hat sich ein Modell entwickelt, das als Elternkonsens bezeichnet wird. Ziel dieses Modells ist es, dass die Parteien ihr Leben nach der Trennung vermehrt selbst gestalten, in der Annahme, dass solche Lösungen dauerhafter sind als solche, die von einem Gericht aufgezwungen werden. In der Deutschschweiz arbeiten die Kantone Basel-Stadt und St. Gallen seit mehreren Jahren mit obligatorischen Beratungen, in denen die Parteien bei der Suche nach einvernehmlichen Lösungen unterstützt werden. In der Westschweiz wird das Modell neben Genf auch im Wallis angewandt: seit drei Jahren im Bezirk Monthey und seit Januar 2022 auch in den vier Bezirken des Unterwallis. Der Kanton Waadt setzt es seit Januar 2023 im östlichen Kantonsteil ebenfalls um.

Die Walliser Bilanz des Elternkonsenssystems ist äusserst positiv. Die Zahl der Einigungen ist sehr hoch und die Verfahrensdauer ist sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz zurückgegangen. Ebenso mussten weniger Sozialabklärungen und gerichtspsychologische Gutachten angeordnet werden.

2 Beschreibung des Konzepts

Das Elternkonsens-Modell ist auf die Wahrung der Kindesinteressen bei konfliktreichen Trennungen ausgerichtet. Dazu wird ein rasches Verfahren eingeführt, um eine Verhärtung des Konflikts und den Bruch der Eltern-Kind-Beziehung zu verhindern. Zudem wird die Zusammenarbeit von Eltern und Fachpersonen angeordnet sowie die Interdisziplinarität und die unverzichtbare Zusammenarbeit der verschiedenen Fachpersonen gefördert.

Konkret sieht das Elternkonsens-Modell mehrere Schritte vor:

> kostenlose Beratungssitzungen für die Eltern zu rechtlichen Aspekten der Trennung und zur Notwendigkeit, die Kinder vor dem elterlichen Konflikt zu schützen, wobei das Ziel darin besteht, die Eltern von einer konfrontativen zu einer einvernehmlichen Dynamik zu führen;

> im Trennungs- oder Scheidungsverfahren: rasche Vorladung der Parteien (innert 2–4 Wochen nach Anrufung des Gerichts), Verwendung vereinfachter Antragsformulare und rasche Anhörung der Kinder durch die Richterin / den Richter bzw. Anordnung einer gezielten Sozialabklärung;
> in der Schlichtungssitzung: Anstreben einer möglichst weitgehenden Einigung der Parteien nach Zusammenfassung der Kindesanhörung durch den/die Richter/in;
> bei einer Einigung: Genehmigung der Vereinbarung durch den/die Richter/in, gegebenenfalls mit Mediation und/oder Arbeit an gemeinsamer Elternschaft;
> bei Uneinigkeit (oder teilweiser Einigung) kann der/die Richter/in eine oder mehrere Begleitmassnahmen anordnen. Zur Auswahl stehen eine Mediation zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Parteien, Arbeit an der gemeinsamen Elternschaft mit dem Ziel, dass sich die Eltern für die Bedürfnisse des Kindes einsetzen, eine Psychotherapie, z. B. bei psychischen Problemen oder Suchtkrankheiten, und/oder gezielte Sozialabklärungen des JA zu den Schutzmassnahmen. Der Kanton Wallis finanziert momentan unabhängig von der finanziellen Situation der Parteien fünf Stunden kostenlose Mediation.

3 Projekt zur Umsetzung im Kanton Freiburg

In seiner Sitzung vom 6. Juni 2023 hat der Staatsrat bereits den Beginn der Arbeiten für ein Elternkonsens-Projekt im Kanton Freiburg und die Einsetzung einer Projektorganisation genehmigt. Es wurde eine Projektleitung unter dem Vorsitz eines Kantonsrichters gebildet, der Vertretende der Friedensgerichte, der Bezirksgerichte, des Jugendamts, des Amts für Justiz, des Kantonalen Sozialamts, des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, der Paar- und Familienberatung und der Kommission für Mediation angehören.

Der Zeitplan für die Arbeiten sieht derzeit wie folgt aus:

> 2024: Einsetzung der Projektleitung, Formulierung des Auftrags für die Erarbeitung eines Freiburger Konzepts, Erstellung einer Roadmap
> 2025: Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts mit Kommunikations- (Website) und Schulungsplan
> 2026: Start der Pilotphase in den Bezirken Glane, Vivisbach und Greyerz und Erstellung eines internen Umsetzungs- und Evaluationsberichts
> 01.06.2027: Einführung des Konzepts im gesamten Kanton Freiburg

4 Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf die Erfahrungen in den Kantonen Waadt und Wallis braucht es ein Budget von 100 000 Franken für die Erstellung des Konzepts.

Die Kosten der Lancierung einer Pilotphase in den Bezirken Glane, Vivisbach und Greyerz werden auf 320 000 Franken geschätzt[1].

Aufgrund der geografischen Nähe des Kantons Freiburg zu den Kantonen Waadt und Wallis ist es naheliegend, ein kompatibles System einzuführen und zunächst eine Pilotphase im Süden des Kantons durchzuführen, der an den Osten der Waadt angrenzt. Dort gibt es immer wieder Fälle, die Personen aus beiden Kantonen betreffen.

Anschliessend wird entschieden, ob das System im gesamten Kanton Freiburg eingeführt werden soll. Die Kosten einer flächendeckenden Einführung werden derzeit auf 960 000 Franken pro Jahr geschätzt.

[1] Dieser Betrag wurde auf der Grundlage der Erfahrungen der Kantone Waadt und Wallis berechnet.

5 Fazit

—

Das Projekt ist ein Beitrag zur Familienpolitik des Kantons. Es ist auch in Bezug auf prekäre Situationen sinnvoll, weil Scheidungen oft zu Verarmung führen und weil Eltern in Scheidungssituationen bei der Erfüllung ihrer Rolle manchmal überfordert sind.

Der Staatsrat befürwortet deshalb die Durchführung einer ausführlichen Studie zum Elternkonsens, wie sie im Postulat verlangt wird. In Anbetracht der Prioritäten, die im Voranschlag 2024 gesetzt wurden, dürfte die Erarbeitung des Freiburger Konzepts im Jahr 2025 beginnen. Der vorliegende Bericht beantwortet die wichtigsten im Postulat gestellten Fragen.

—

Rapport de la Commission de justice

sur la demande de levée de l'immunité de M^me^ Liliane Hauser, procureure, formée par le Ministère public de la Confédération dans le cadre d'une enquête pénale pour violation de la souveraineté territoriale étrangère (art. 299 CP)

Conformément à l'article 111 alinéa 3 de la loi du 31 mai 2012 sur la justice et à l'article 173 alinéa 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, toute demande de levée d'immunité d'un magistrat adressée au Grand Conseil doit faire l'objet d'un rapport du Conseil de la magistrature et d'une commission parlementaire. Cette commission livre ensuite un rapport écrit à l'intention du Grand Conseil, lequel statuera sur la demande. Saisie par le Bureau du Grand Conseil, la Commission de justice a l'honneur de vous présenter son rapport sur la demande de levée de l'immunité de la procureure Liliane Hauser.

1. Les faits

Dans le cadre d'une enquête pénale, la procureure Liliane Hauser a adressé, par voie postale et par courrier électronique, dix citations à comparaître à un prévenu domicilié à l'étranger. Ledit prévenu a déposé une plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) pour violation de la souveraineté territoriale étrangère, arguant que la magistrate a procédé à des actes officiels sur le territoire d'un Etat tiers, en l'espèce Monaco, en violation de l'article 299 alinéa 1 du Code pénal (CP). Le plaignant fait notamment valoir que Monaco n'a pas ratifié le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (PAII CEEJ), qui dispose en son article 16 paragraphe 1 que *« les autorités judiciaires compétentes de toute Partie peuvent envoyer directement, par voie postale, des actes de procédure et des décisions judiciaires, aux personnes qui se trouvent sur le territoire de toute autre Partie »*. Ainsi, Monaco n'accepte pas la notification directe par voie postale, comme l'indique l'Office fédéral de la justice (OFJ) sur son site internet. Dès lors, estime le plaignant, la procédure aurait voulu que toute convocation fût envoyée au ministère de la justice monégasque par l'OFJ, conformément à l'article 7 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ).

Le plaignant relève par ailleurs que les citations l'avisaient que, en cas de non-comparution, il s'exposait aux conséquences prévues par l'article 205 du Code de procédure pénale (CPP), notamment l'amende d'ordre et la possibilité de délivrance d'un mandat d'amener. Or, les notifications faites à l'étranger ne peuvent en aucun cas être assorties de menaces de sanctions : *« L'utilisation de la contrainte est exclue »*, souligne l'OFJ dans ses directives sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

S'estimant lésé au sens de l'article 115 alinéa 1 CPP, le plaignant a requis du MPC l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de la procureure Liliane Hauser.

Les crimes et délits de nature à compromettre les relations les relations avec l'étranger (titre 16 CP) sont soumis à la juridiction fédérale (art. 23 al. 1 let. i CPP). Le MPC est dès lors compétent pour traiter la plainte pénale déposée contre la procureure Liliane Hauser.

Les crimes et délits de nature à compromettre les relations avec l'étranger ne sont poursuivis que sur décision du Conseil fédéral (art. 302 al. 1 CP). Le 10 juillet 2023, la cheffe du Département fédéral de justice et police, M[me] la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider, a accordé au MPC l'autorisation d'engager des poursuites contre la procureure Liliane Hauser. Il est à noter que la Conseillère fédérale n'a pas estimé le cas d'une importance politique telle qu'il doive être soumis au Conseil fédéral dans son ensemble.

La loi cantonale sur la justice dispose que *« sans l'autorisation du Grand Conseil, un ou une juge ne saurait être poursuivi-e pour des crimes ou des délits commis dans l'exercice de ses fonctions »* (art. 111 al. 1 LJ). Aussi le MPC a-t-il adressé au Grand Conseil, en date du 31 octobre 2023, une demande de levée de l'immunité de la procureure Liliane Hauser afin de la poursuivre pour violation présumée de la souveraineté territoriale étrangère.

2. Préavis du Conseil de la magistrature

Le Conseil de la magistrature, par courrier du 30 novembre 2023, préavise négativement la demande de levée de l'immunité de la procureure Liliane Hauser. Il rappelle que l'immunité doit rester la règle et n'être levée que dans des cas graves. Or, après avoir requis la détermination du Procureur général, il considère que la gravité de la cause n'est en l'espèce aucunement avérée.

3. Préavis de la Commission de justice

La Commission de justice, après avoir consulté les pièces mises à sa disposition et entendu la personne concernée en date du 6 décembre 2023, préavise défavorablement la demande de levée de l'immunité de la procureure Liliane Hauser.

La Commission de justice retient que les directives de l'OFJ sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale précisent que *« l'envoi direct par la poste constitue un acte officiel et n'est admis que s'il est prévu dans un traité international, lorsque l'Etat de réception l'exige de manière explicite ou l'autorise ou encore si le Conseil fédéral l'autorise. »* En l'espèce, la Principauté de Monaco n'autorise pas la notification directe par voie postale. La procureure Hauser aurait dès lors dû passer par la voie de l'entraide judiciaire.

Cela étant, la Commission relève que selon l'article 87 alinéa 2 CPP, *« les parties et leur conseil qui ont leur domicile, leur résidence habituelle ou leur siège à l'étranger sont tenus de désigner un domicile de notification en Suisse »*. En l'espèce, les citations à comparaître notifiées au plaignant l'ont également été à ses avocats suisses. La Commission note que la première notification leur a été adressée en 2017 sans que personne ne s'émeuve de l'erreur de procédure. Cette dernière n'a été dénoncée par l'avocat suisse du plaignant qu'en avril 2023, près de six ans après la notification de la première citation à comparaître et quelques semaines avant l'ouverture du procès du plaignant.

La Commission retient encore que le Procureur général du Ministère public fribourgeois, se référant à un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 140 IV 86), relève pour sa part que la notification directe par voie postale à l'étranger ne viole pas la souveraineté territoriale étrangère s'il s'agit de communications qui n'entraînent aucune conséquence juridique. Selon lui, les citations adressées au plaignant devaient ainsi être considérées comme de simples invitations. Le fait que dites citations menaçaient le prévenu des conséquences d'une non-comparution s'explique par le recours aux modèles prédéfinis utilisés par le Ministère public, lesquels exposent automatiquement les conséquences de l'article 205 CPP, disposition que la procureure Hauser a omis de supprimer.

La Commission de justice considère que l'immunité accordée aux magistrats – juges et procureurs – est indispensable au libre exercice de leur mandat et qu'il convient de ne lever ce privilège qu'en cas de violation grave des devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave.

Au demeurant, la Magna Carta des juges – citée dans l'article de Nicolas Pellaton, « Le droit disciplinaire des magistrats du siège, un essai dans une perspective de droit suisse » (2016) – prévoit en son paragraphe 20 que le magistrat *« doit être responsable pénalement dans les termes de droit commun pour les infractions commises en dehors de ses fonctions »*, mais que sa responsabilité pénale « *ne doit pas être engagée pour les faits liés à ses fonctions en cas de faute non intentionnelle de sa part* ».

En l'espèce, la Commission de justice considère que l'erreur de procédure commise par la procureure Hauser ne saurait être qualifiée de grave, ni d'intentionnelle.

La Commission de justice, à l'unanimité de ses membres, invite dès lors le Grand Conseil à refuser la demande de levée de l'immunité de la procureure Liliane Hauser.

—

Fribourg, le 6 décembre 2023

—

Bericht der Justizkommission

über das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Frau Liliane Hauser, Staatsanwältin, das von der Bundesanwaltschaft im Rahmen einer Strafuntersuchung wegen Verletzung fremder Gebietshoheit (Art. 299 StGB) eingereicht wurde

Gemäss Artikel 111 Abs. 3 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2012 und Artikel 173 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 müssen der Justizrat und eine parlamentarische Kommission zu einem Gesuch um die Aufhebung der Immunität einer Magistratsperson an den Grossen Rat einen Bericht verfassen. Die Kommission legt dann einen schriftlichen Bericht zuhanden des Grossen Rates vor, der über das Gesuch entscheidet. Die vom Büro des Grossen Rates befasste Justizkommission hat die Ehre, Ihnen ihren Bericht über das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Staatsanwältin Liliane Hauser zu unterbreiten.

1. Der Sachverhalt

Im Rahmen einer Strafuntersuchung schickte Staatsanwältin Liliane Hauser zehn Vorladungen per Post und per E-Mail an einen im Ausland wohnhaften Angeklagten. Der genannte Beschuldigte reichte bei der Bundesanwaltschaft (BA) eine Strafklage wegen Verletzung fremder Gebietshoheit ein. Er argumentierte, dass die Magistratin auf dem Hoheitsgebiet eines Drittstaates, in diesem Fall Monaco, Amtshandlungen vorgenommen und damit gegen Artikel 299 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB) verstossen habe. Der Kläger macht insbesondere geltend, dass Monaco das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (ZPII EUeR) nicht ratifiziert hat; dessen Artikel 16 Abs. 1 lautet: *«Die zuständigen Justizbehörden einer Vertragspartei können Personen, die sich im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, Verfahrensurkunden und Gerichtsentscheidungen unmittelbar auf dem Postweg übermitteln»*. So akzeptiert Monaco keine unmittelbare Übermittlung auf dem Postweg, wie das Bundesamt für Justiz (BJ) auf seiner Website mitteilt. Daher, so der Kläger, hätte es dem Verfahren entsprochen, dass jede Vorladung gemäss Artikel 7 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen (EUeR) vom BJ an das monegassische Justizministerium gesendet worden wäre.

Der Kläger merkt ausserdem an, dass er in den Vorladungen darauf hingewiesen wurde, dass er bei Nichterscheinen mit den Konsequenzen nach Artikel 205 der Strafprozessordnung (StPO) rechnen müsse, insbesondere mit einer Ordnungsbusse und der Möglichkeit, dass ein Vorführungsbefehl ausgestellt wird. Nun dürfen aber Zustellungen im Ausland keinesfalls mit Sanktionsdrohungen verbunden werden: *«Die Anwendung von Zwang ist ausgeschlossen»,* betont das BJ in seinen Richtlinien über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Da der Kläger sich als geschädigt im Sinn von Artikel 115 Abs. 1 StPO erachtete, ersuchte er die BA um die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Staatsanwältin Liliane Hauser.

Die Störung der Beziehungen zum Ausland (16. Titel des StGB), unterliegt der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 Abs. 1 Bst. i StPO). Die BA ist daher für die Bearbeitung der Strafanzeige gegen Staatsanwältin Liliane Hauser zuständig.

Die Störung der Beziehungen zum Ausland wird nur auf Ermächtigung des Bundesrates verfolgt (Art. 302 Abs. 1 StGB). Am 10. Juli 2023 erteilte die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, der BA die Ermächtigung, Staatsanwältin Liliane Hauser zu belangen. Es ist anzumerken, dass die Bundesrätin den Fall als politisch nicht so bedeutsam betrachtete, dass er dem gesamten Bundesrat vorgelegt werden müsste.

Das kantonale Justizgesetz sieht vor: *«Eine Richterin oder ein Richter kann ohne Ermächtigung des Grossen Rats nicht wegen im Amt begangener Verbrechen oder Vergehen verfolgt werden»* (Art. 111 Abs. 1 JG). Daher richtete die Bundesanwaltschaft am 31. Oktober 2023 ein Gesuch an den Grossen Rat, die Immunität der Staatsanwältin Liliane Hauser aufzuheben, um sie wegen mutmasslicher Verletzung fremder Gebietshoheit zu verfolgen.

2. Stellungnahme des Justizrates

Mit Schreiben vom 30. November 2023 gibt der Justizrat eine negative Stellungnahme zum Gesuch um Aufhebung der Immunität von Staatsanwältin Liliane Hauser ab. Er erinnert daran, dass die Immunität die Regel bleiben und nur in schwerwiegenden Fällen aufgehoben werden sollte. Nachdem er um die Stellungnahme des Generalstaatsanwalts ersucht hat, ist er der Ansicht, dass die in diesem Fall in keiner Weise nachgewiesen ist, dass der Rechtsstreit schwerwiegend ist.

3. Stellungnahme der Justizkommission

Nach Einsichtnahme in die Unterlagen, die ihr zur Verfügung gestellt wurden, und nach Anhörung der betroffenen Person am 6. Dezember 2023 nimmt die Justizkommission negativ Stellung zum Gesuch um Aufhebung der Immunität von Staatsanwältin Liliane Hauser.

Die Justizkommission hält fest, dass in den Richtlinien des BJ über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen steht: *«Der direkte Postversand stellt eine Amtshandlung dar und ist nur zulässig, wenn er in einem internationalen Vertrag vorgesehen ist, wenn der Empfangsstaat ihn ausdrücklich verlangt oder zulässt oder wenn der Bundesrat ihn genehmigt.»* Im vorliegenden Fall lässt das Fürstentum Monaco die direkte Zustellung auf dem Postweg nicht zu. Die Staatsanwältin Hauser hätte daher den Weg über die Rechtshilfe einschlagen müssen.

Abgesehen davon stellt die Kommission fest, dass gemäss Artikel 87 Absatz 2 StPO *«Parteien und Rechtsbeistände mit Wohnsitz, gewöhnlichem Aufenthaltsort oder Sitz im Ausland in der Schweiz ein Zustellungsdomizil zu bezeichnen haben»*. In diesem Fall wurden die Vorladungen, die dem Kläger zugestellt wurden, auch seinen Schweizer Anwälten zugestellt. Die Kommission stellt fest, dass die erste Zustellung an die Anwälte im Jahr 2017 erfolgte, ohne dass sich jemand über den Verfahrensfehler aufgeregt hätte. Dieser wurde vom Schweizer Anwalt des Klägers erst im April 2023 angezeigt, fast sechs Jahre nach der Zustellung der ersten Vorladung und einige Wochen vor der Eröffnung des Prozesses gegen den Kläger.

Die Kommission hält ausserdem fest, dass der Generalstaatsanwalt der Freiburger Staatsanwaltschaft unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bundesgerichts (BGE 140 IV 86) seinerseits feststellt, dass die direkte Zustellung per Post im Ausland fremde Gebietshoheit nicht verletzt, wenn es sich um Mitteilungen handelt, die keine rechtlichen Folgen nach sich ziehen. Seiner Meinung nach waren die an den Kläger gerichteten Vorladungen somit als blosse

Einladungen zu betrachten. Die Tatsache, dass in diesen Vorladungen dem Beschuldigten die Konsequenzen eines Nichterscheinens angedroht wurden, erklärt sich durch die Verwendung der von der Staatsanwaltschaft verwendeten vordefinierten Vorlagen, die automatisch die Konsequenzen nach Artikel 205 StPO darlegen, eine Bestimmung, die Staatsanwältin Hauser zu streichen versäumt hat.

Die Justizkommission ist der Ansicht, dass die den Magistratspersonen – Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten – gewährte Immunität für die freie Ausübung ihres Amts unerlässlich ist und dass dieses Privileg nur bei einer schweren vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verletzung der Amtspflichten aufgehoben werden sollte.

Im Übrigen sieht die Magna Carta der Richter – die im Artikel von Nicolas Pellaton, «Le droit disciplinaire des magistrats du siège, un essai dans une perspective de droit suisse» (2016) zitiert wird – in Paragraph 20 vor: *«Richter sind gemäss dem allgemeinen Recht für Zuwiderhandlungen ausserhalb ihres Richteramtes strafrechtlich verantwortlich. Richter dürfen für nicht vorsätzliche Fehler in Ausübung ihres Amtes keiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit unterliegen.»*.

Im vorliegenden Fall ist die Justizkommission der Ansicht, dass der von Staatsanwältin Hauser begangene Verfahrensfehler weder als schwerwiegend noch als vorsätzlich eingestuft werden kann.

Die Justizkommission lädt den Grossen Rat daher einstimmig ein, den Antrag auf Aufhebung der Immunität von Staatsanwältin Liliane Hauser abzulehnen.

—

Freiburg, 6. Dezember 2023

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil

—

du 27.11.2023 – session 12.2023

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Table des matières

Préambule 2

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature : 2

1 Vice-président-e de la Commission d'expropriation (réf. 7030) 3

1.1 Démissionnaire 3

1.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation 3

1.3 Préavis favorable 3

2 Assesseur-e au Tribunal pénal des mineurs (réf. 7070) 4

2.1 Démissionnaire 4

2.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation 4

2.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité) 4

2.4 Eligibles (à égalité selon ordre alphabétique) 5

2.5 Non éligibles 5

3 Assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (réf. 7004) 7

3.1 Démissionnaire 7

3.2 Particularités 7

3.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation 7

3.4 Préavis favorable (avec ordre de priorité) 8

4 Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac (réf. 7071) 9

4.1 Démissionnaire 9

4.2 Particularité 9

4.3 Exigences, entrée en fonction, assermentation 9

4.4 Préavis favorable 10

5 Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine (réf. 7098) 11

5.1 Démissionnaire 11

5.2 Exigences, entrée en fonction, assermentation 11

5.3 Préavis favorable (avec ordre de priorité) 11

Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement 13

Préambule

1.1 Mises au concours des fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature :

> Vice-président-e de la Commission d'expropriation (référence 7030) (FO du 13.10.2023)
> Assesseur-e au Tribunal pénal des mineurs (référence 7070) (FO du 20.10.2023)
> Assesseur-e-s suppléant-e-s (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (référence 7004) (FO du 29.09.2023)
> Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac (référence 7071) (FO du 20.10.2023)
> Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine (référence 7098) (FO du 27.10.2023)

Le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

***

Stellungnahme zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

—

vom 27.11.2023 – Session 12.2023

POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **2**

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat: 2

1 Vizepräsident/in bei der Enteignungskommission (Ref. 7030) **3**

1.1 Zurücktretende Amtsträgerin 3

1.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 3

1.3 Positive Stellungnahme 3

2 Beisitzer/in beim Jugendstrafgericht (Ref. 7070) **4**

2.1 Zurücktretende Amtsträgerin 4

2.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 4

2.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) 4

2.4 Wählbar (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge) 5

2.5 Nicht wählbar 5

3 Ersatzbeisitzende (Arbeitnehmer/innenvertretende) beim Arbeitsgericht Saane (Ref. 7004) **7**

3.1 Zurücktretende Amtsträgerin/zurücktretender Amtsträger 7

3.2 Besonderes 7

3.3 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 7

3.4 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) 8

4 Beisitzer/in (Eigentümer/innenvertretende) bei der Schlichtungskommission für Mietsachen des Sense- und Seebezirks (Ref. 7071) **9**

4.1 Zurücktretender Amtsträger 9

4.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 9

4.3 Positive Stellungnahme 10

5 Beisitzer/in (Eigentümer/innenvertretende) bei der Schlichtungskommission für Mietsachen des Saanebezirks (Ref. 7098) **11**

5.1 Zurücktretender Amtsträger 11

5.2 Anforderungen, Amtsantritt, Vereidigung 11

5.3 Positive Stellungnahme (nach Präferenz geordnet) 11

Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme **13**

Einleitung

1.1 Ausschreibungen von richterlichen Ämtern durch den Justizrat:

> Vizepräsident/in der Enteignungskommission (Referenz 7030) (AB vom 13.10.2023)
> Beisitzer/in beim Jugendstrafgericht (Referenz 7070) (AB vom 20.10.2023)
> Ersatzbeisitzende (Arbeitnehmer/innenvertretende) beim Arbeitsgericht Saane (Referenz 7004) (AB vom 29.09.2023)
> Beisitzer/in (Eigentümer/innenvertretende) bei der Schlichtungskommission für Mietsachen des Sense- und Seebezirks (Referenz 7071) (AB vom 20.10.2023)
> Beisitzer/in (Eigentümer/innenvertretende) bei der Schlichtungskommission für Mietsachen des Saanebezirks (Referenz 7098) (AB vom 27.10.2023)

Der Justizrat hat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

***

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Requête 2023-GC-312

Demande de procédure accélérée pour le traitement du mandat 2023-GC-307 "Demande d’audit externe pour le Service de l’enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif"

Urheber/in:	**Repond Brice, Kolly Gabriel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**18.12.23**

Dépôt

Nous demandons la procédure accélérée (art. 174 LGC) pour le traitement du mandat intitulé « Demande d’audit externe pour le Service de l’enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif » de sorte que celui-ci puisse être traité au plus tard lors de la session de février 2024 du Grand Conseil.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2023-GC-313

Nouvelle clinique privée : à quel coût pour les assurés et les contribuables ?

Urheber/in:	**Zurich Simon, Zermatten Estelle**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**19.12.23**
Begründung:	**19.12.23**

Dépôt

Une nouvelle clinique privée souhaite ouvrir ses portes dans le Canton de Fribourg (La Liberté du 1er décembre 2023). Il est notamment prévu que l'établissement dispose d'un centre de radiologie, de quatre salles d'opération et de 37 lits. Il devrait accueillir 50 à 70 médecins. On apprend dans le journal également que cet établissement a déposé une demande pour figurer sur la liste hospitalière.

Dans un système de santé où l'offre crée la demande, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Si la clinique privée est acceptée sur la liste hospitalière, l'Etat devra financer 55 % des coûts stationnaires. A combien s'élèvera la facture annuelle pour les contribuables fribourgeois ?
2. Les 45 % restants devront être financés par les primes des assurés fribourgeois. Quelle somme cela représentera au total ?
3. Combien de centres de radiologie la région du Grand Fribourg compte-t-elle à ce jour ? Un nouveau centre de radiologie répond-il véritablement aux besoins de la population de la région ou représente-t-il une possibilité d'optimisation des profits pour la clinique privée ?
4. L'affirmation du promoteur du projet, selon laquelle les 50 à 70 spécialistes viendraient de la région, est-elle vérifiable à ce stade ? Si des médecins devaient être importés de l'étranger pour exercer dans cet établissement, le Conseil d'Etat entend-il limiter les implantations dans le canton pour les spécialités où il y a déjà une suroffre ? Ceci aurait pour but de limiter les effets négatifs sur les primes maladie.
5. L'implantation d'un tel centre permet-il de lutter contre la pénurie de médecins de premier recours dont la population fribourgeoise manque cruellement ? Si oui, comment ? Si non, le Conseil d'Etat entend-il prendre des mesures pour attirer ce type de médecins ?
6. De nombreux établissements de ce type ne prennent en charge que les patients dont l'état de santé permet de rentabiliser les structures tarifaires appliquées. Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'arrivée d'un tel établissement pénaliserait financièrement l'HFR, en attirant des cas « rentables » et en laissant à ce dernier les cas plus lourds et moins rentables financièrement ? Si oui, dans quelle mesure cela creuserait les difficultés financières de l'HFR et qui serait responsable de les éponger ?

———

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Motion 2023-GC-314

Demande de révision partielle de la loi sur les finances de l’Etat

Urheber/in:	**Peiry Stéphane, Glasson Benoît**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**24**
Einreichung:	**19.12.23**
Begründung:	**19.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**20.12.23**

Dépôt et développement

La loi sur les finances de l’Etat (ci-après : LFE) date du 25 novembre 1994. Elle a été élaborée dans un contexte difficile, qu’il s’agisse de la situation économique d’alors, respectivement des contingences financières qui prévalaient pour notre canton à l’époque.

Or, aujourd’hui, on constate notamment que les dispositions de l’article 41 LFE, et en particulier celle qui stipule que le coefficient annuel des impôts est fixé après le vote sur le budget, enlève toute marge de manœuvre au Grand Conseil quant à la politique fiscale du canton.

Nous pensons en outre qu’il devient nécessaire de fixer dans la LFE une cautèle pour éviter que la croissance des charges de l’Etat ne dépasse la croissance économique attendue.

Enfin, en matière de transparence, nous pensons aussi qu’il serait utile de clarifier les règles relatives aux attributions aux provisions et réserves. Pour rappel, des règles strictes en la matière sont exigées des communes par la nouvelle loi sur les finances communales.

Par conséquent, et sans être exhaustifs car d’autres dispositions de la LFE mériteraient sans doute un toilettage, nous pensons, compte tenu de ce qui précède, qu’une révision partielle de la LFE devrait porter au moins sur les trois points suivants :

1. anticiper la fixation des coefficients d’impôts avant l’élaboration du budget. Le coefficient d’impôt pour l’année à venir pourrait par exemple être fixé en mai après l’approbation des comptes. Cela permettrait de donner toute latitude au Grand Conseil sur la politique fiscale du canton et donnerait aussi un cadre fixé au Conseil d’Etat pour l’établissement du budget ;
2. mettre en place une règle qui limiterait la croissance des dépenses publiques pas au-delà de la croissance économique attendue ;
3. fixer dans la loi de manière plus transparente les règles en matière d’attributions aux provisions et aux réserves.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2023-GC-315

Détail des montants forfaitaires, plus de transparence pour les députés ?

Urheber/in:	**Ingold François, Kolly Gabriel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**20.12.23**
Begründung:	**20.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**20.12.23**

Dépôt

Dans le rapport du Conseil d'Etat qui répondait au postulat 2022-GC-18, nous prenions connaissance des nombreuses régularisations d'engagements qui se trouvaient dans les montants forfaitaires.

Néanmoins, même s'il est possible à la CFG de demander le détail pour chaque montant forfaitaire lors du traitement des budgets et des comptes, il serait plus efficace d'avoir une vision d'ensemble de ces différentes positions afin de pouvoir identifier les secteurs fragilisés par ces engagements à durée déterminée.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat peut-il fournir aux députés un tableau avec le détail des engagements se trouvant dans les différents montants forfaitaires ?

2. Existe-il un tableau prenant en compte la progression des montants forfaitaires sur les dix dernières années ?

3. Comment sont répartis les montants forfaitaires dans les différentes directions ? Existe-il une directive commune ?

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Motion 2023-GC-316

Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten

Urheber/in:	**Mäder-Brülhart Bernadette, Hayoz Helfer Regula**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**35**
Einreichung:	**20.12.23**
Begründung:	**20.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.12.23**

Begehren und Begründung

Die Zahl von Kindern, welche beim Kindergarteneintritt die Unterrichtssprache nicht sprechen, steigt laufend. Für diese Kinder ist der Schuleintritt sehr belastend. Die neue Situation in einer für sie unverständlichen Sprache zu meistern, braucht seitens der Lernenden und der Lehrpersonen viel Energie und Ressourcen. Zudem erschwert dieser Umstand die Organisation in den Schulen, was zunehmend zu Problemen führt.

Eine gezielte sprachliche Frühförderung erhöht die schulische Chancengerechtigkeit und die Chance auf eine gute Berufsausbildung. Die Sprache spielt zudem eine zentrale Rolle bei der sozialen Integration, weshalb erwartet werden kann, dass sich eine Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen auch positiv auf die Integration der Kinder auswirkt.

Der Bund und die Kantone verfolgen im Zusammenhang mit dem Bildungsraum Schweiz das Ziel, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe 2 verfügen. Dieses Ziel verfehlen die Jugendlichen, die bei der Einschulung in den Kindergarten die Unterrichtssprache nicht sprechen. In der frühen Sprachförderung steckt ein grosses Potenzial, um herkunftsbedingte Defizite noch vor dem Schuleintritt wettzumachen und mitzuhelfen, dieses ambitionierte Ziel von 95 % zu erreichen.

In seinem Bericht 2017-DSAS-79 forderte der Staatsrat u.a. die Gemeinden auf, die Elternunterstützung und den Erwerb der Lokalsprache durch fremdsprachige Kinder zu fördern. Von verpflichtenden Massnahmen in Sachen Spracherwerb wurde hingegen abgeraten. Sechs Jahre später muss festgestellt werden, dass – obwohl ein gut ausgebautes Netz besteht – sich die Situation weiterhin verschlechtert hat, was unsere Schulen vor grosse Probleme stellt und so nicht länger tolerierbar ist. Einige Gemeinden haben bereits reagiert und Konzepte erarbeitet. Damit die Gemeinden ihre Pläne jedoch umfassend umsetzen können, braucht es gesetzliche Grundlagen.

In den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und Luzern z. B. müssen Kinder, welche die Unterrichtsprache nicht sprechen, ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besuchen. Dieses Obligatorium ist in den jeweiligen Schulgesetzen verankert. Die Eltern werden verpflichtet, ihre Kinder ein Jahr vor der Einschulung in den Kindergarten in ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung zu schicken.

Dies entlastet sowohl die Schulen als auch die Schuldienste. Gemäss Auskunft sind die Erfahrungen durchwegs positiv und seien nicht mehr wegzudenken.

In unseren Gemeinden existieren quasi überall Spielgruppen und/oder KITAS, welche für die Umsetzung der Sprachförderung prädestiniert sind, wobei eine gezielte Schulung des Personals zu prüfen wäre.

Aus den erwähnten Gründen ersuchen wir den Staatsrat, das Gesetz über die obligatorische Schule zu ergänzen mit:

Art. 6a (neu) Abs 1-3 «Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung»

[1] Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Kenntnisse der Unterrichtssprache Deutsch oder Französisch, so haben dessen erziehungsberechtigte Personen ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

[2] Die Direktion sorgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinde und mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf. Die Gemeinde informiert und unterstützt die erziehungsberechtigten Personen und sichert in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden die Qualität des Förderangebots.

[3] Nötigenfalls verfügt die Direktion in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Motion 2023-GC-317

Octroi de subventions pour les cours d’école qui tiennent compte du changement climatique, de la santé et du bien-être des élèves

Urheber/in:	**Moussa Elias, Vuilleumier Julien**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.12.23**
Begründung:	**21.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**22.12.23**

Dépôt et développement

La loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d’orientation (RSF 414.4) régit les subventions octroyées par l'Etat aux communes et aux associations de communes dans le domaine des constructions scolaires (écoles enfantines, écoles primaires et écoles du cycle d'orientation).

Sont réputés constructions scolaires au sens de cette loi:
a) les bâtiments abritant les écoles;
b) les salles de sport destinées principalement à un usage scolaire;
c) les pavillons provisoires ou d'autres locaux destinés à l'enseignement;
d) le mobilier et l'équipement didactique, exclusivement pour les écoles du cycle d'orientation;
e) les locaux destinés aux accueils extrascolaires.

Par contre, ne sont pas comprises les cours d'école, dans lesquelles les enfants et les jeunes passent pourtant beaucoup de temps chaque jour.

Les cours de récréation ne sont pas seulement des espaces de jeu, mais aussi des espaces d'apprentissage où les enfants peuvent échanger, se défouler et se détendre pendant les pauses, mais aussi en dehors du temps scolaire. Ces espaces font partie intégrante du quotidien des enfants scolarisés et offrent un grand potentiel pour la promotion de leur développement sain. Des cours d'école et des aires de jeux attrayantes, qui incitent au mouvement et à la découverte tout en garantissant la proximité avec la nature, sont donc un moyen important de favoriser le bien-être des élèves.

De nombreuses cours de récréation ne sont pas adaptées au changement climatique. Ce sont souvent des îlots de chaleur qui offrent peu d'ombre aux élèves dans un environnement souvent minéral. Divers projets sur une base privée existent déjà pour aider les écoles à réaménager la hauteur des cours de récréation. Il s'agit souvent de processus participatifs dans lesquels les élèves peuvent faire part de leurs besoins, de leurs idées et contribuer à leur mise en œuvre. Dans le cadre du plan climatique cantonal, certains projets ont également été soutenus, mais les moyens sont limités.

Par cette motion, nous chargeons le Conseil d'Etat d'adapter la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d’orientation de manière que les cours d'école soient considérées comme des infrastructures scolaires au sens de cette loi et que la transformation et le réaménagement des cours d'école soient subventionnés en conséquence par le canton. Pour ce faire, il établit des critères qui tiennent compte du changement climatique, de la promotion de la santé et de la participation des utilisateurs.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2023-GC-318

Plan Phyto, quels sont les montants encore à disposition ?

Urheber/in:	**Kolly Gabriel, Dupré Lucas**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.12.23**
Begründung:	**21.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**22.12.23**

Dépôt

Le Plan d'action du Canton de Fribourg visant à réduire les risques liés aux produits phytosanitaires dans les domaines agricole et non agricole pour les années 2022 à 2025 (Plan Phyto) est en place. Il fixe des objectifs généraux qui découle du plan d'action fédéral visant à réduire de moitié les risques liés aux produits phytosanitaires d'ici à 2027.Il a pour but, entre autres, d'améliorer la qualité des eaux du Canton de Fribourg. Il vise aussi une réduction des quantités de produits phytosanitaires utilisés.

Les mesures ont été chiffrées et un crédit d'engagement de 7 610 000 francs a été accepté au mois de février 2022. Selon nos informations, il semblerait que les montants à disposition ne suffisent pas.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est l'état du fonds « phyto » en fin d'année 2023 ?

2. Si le fonds est épuisé, le Conseil d'Etat va-t-il le réalimenter ?

3. Sur les différentes mesures proposées par le « Plan Phyto », lesquelles ont eu le plus de succès en 2023 ?

4. Un transfert des montants est-il possible entre les différentes mesures ?

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Motion 2023-GC-319

Financement des frais de transport des élèves SAF

Urheber/in:	**Bapst Pierre-Alain, Pauchard Marc**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**26**
Einreichung:	**21.12.23**
Begründung:	**21.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.12.23**

Dépôt et Développement

Il est important de soutenir les jeunes talents bénéficiant d'un statut Sports-Arts-Formation (ci-après : SAF). Or, il existe des inégalités de traitement quant à la prise en charge des frais de transport dans notre canton pour les élèves de l'école obligatoire. Cette motion a pour but de les corriger.

Les parents concernés mettent à disposition leur temps et assume des frais liés à l'activité de leurs enfants pour assurer le développement de leur talent. L'un des obstacles rencontrés est le coût du transport lorsque les élèves doivent changer d'école pour rejoindre l'établissement où ils pourront bénéficier d'une formation spécifique. Celui-ci a été défini par l'Etat.

A l'heure actuelle, la loi scolaire précise que les frais de transport sont à la charge des communes et, de façon subsidiaire, des parents lors d'un changement d'établissement scolaire. Cela engendre des inégalités et pénalise un petit nombre de parents d'élèves SAF qui doivent prendre en charge les frais de déplacement lors d'un changement de cercle scolaire.

Par le biais de cette motion, nous souhaitons que la loi scolaire soit modifiée afin d'intégrer une prise en charge des frais de transport pour les élèves SAF. Elle poursuivra les trois objectifs suivants :

1. Egalité de traitement : garantir que tous les élèves SAF du canton de Fribourg bénéficient d'un soutien équitable, indépendamment de leur commune de résidence.
2. Financement étatique des frais de transport : proposer que l'Etat prenne en charge les frais de transport des élèves SAF sur le fonds de promotion du sport ou un fonds similaire pour les activités culturelles.
3. Encouragement au sport et à la culture : renforcer l'encouragement des jeunes talents en allégeant la charge financière des familles et en favorisant un accès équitable aux opportunités.

Par ce biais, nous affirmons notre engagement envers le développement et le soutien des jeunes talents de notre canton. Il s'agit d'un investissement pour l'avenir de notre société, qui permet de valoriser le sport et la culture en garantissant l'égalité des chances à tous les jeunes méritants.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Mandat 2023-GC-320

Prestation complémentaire pour les résidents d'une maison de retraite / adaptation des dépenses personnelles au coût de la vie

Urheber/in:	**Stöckli Markus, Tritten Sophie, Fahrni Marc, Freiburghaus Andreas, Schumacher Jean-Daniel, Schneuwly Achim, Riedo Bruno, Aebischer Eliane, Ingold François, de Weck Antoinette**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**5**
Einreichung:	**21.12.23**
Begründung:	**21.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**22.12.23**

Dépôt

Ce mandat demande :

> la modification de l'article 5 ter de la loi d'application de la loi du 16 novembre 1965 relative aux prestations complémentaires AVS / AI pour entériner le principe de l'indexation ;
> l'adaptation du montant actuel à l'indice des prix à la consommation, soit 395 francs en lieu et place de 320 francs.

Développement

Avec l'AVS et l'AI, les prestations complémentaires (ci-après : PC) font partie de la base sociale de notre Etat. Les PC pour l'AVS et celles pour l'AI permettent de compléter les moyens financiers à disposition lorsque la rente et les revenus ne couvrent pas le minimum vital. Ainsi, le fait qu'une personne reçoive des prestations complémentaires dépend de son revenu et de ses actifs individuels. Les dépenses personnelles ont toujours pour but d'assurer une qualité de vie et un soutien adéquat. Cela couvre les coûts supplémentaires qui vont au-delà du service de base. L'utilisation exacte des dépenses personnelles dépend des besoins et des circonstances de chacun. Plus précisément, ces dépenses peuvent financer un journal quotidien, une connexion Internet, une assurance (sauf la caisse-maladie), des taxes, des loisirs, des frais de coiffeur ou de podologue, des excursions, des boissons, des lunettes, des appareils auditifs, des vêtements, des produits d'hygiène ou autres.

Le montant des dépenses personnelles est fixé à l'article 5b du décret d'application de la loi du 16 novembre 1965 relative aux prestations complémentaires AVS / AI, modifiée par la loi du 11 novembre 1970.

Art 5 ter dépenses personnelles
Pour le calcul de la prestation complémentaire selon l'article 2 let. b de la loi, le montant laissé à la disposition des pensionnaires de homes pour leurs dépenses personnelles est fixé à 320 francs par mois et par personne.

Le montant des dépenses personnelles est à la charge des cantons. Le montant de 320 francs par mois et par personne est en vigueur depuis le 1er janvier 1993 et n'a pas été ajusté depuis. Selon nos recherches, les montants dans d'autres cantons par rapport au canton de Fribourg sont les suivants : BE 367m / GR 442 / BL 360 / BS 385 / NW 441 / OW 442 / UR 523.

Selon le calculateur d'inflation de l'indice des prix à la consommation, le taux d'inflation a augmenté de 23,4 % entre 1991 (136,4 points) et 2023 (168,2 points). Ainsi, si le montant des

dépenses personnelles était indexé, il devrait se monter à 395 francs aujourd'hui. Avec ce montant, le canton de Fribourg se rapprocherait de la moyenne des cantons susmentionnés.

À l'heure actuelle, 2650 résidents des établissements d'hébergement fribourgeois ont droit à des prestations complémentaires. Si le droit à déduction des dépenses personnelles était ajusté au taux d'inflation de l'indice national des prix à la consommation depuis 1993 à 395 francs par personne et par mois (75 francs de plus qu'auparavant), cela correspondrait à un montant supplémentaire annuel total de 2 385 000 francs.

L'article 5 ter de la responsabilité d'exécution de la loi du 16 novembre 1965 sur la prestation complémentaire à l'AVS et à l'AI doit être modifié de sorte que le montant actuel de 320 francs soit périodiquement (au minimum tous les 3 ans) adapté au taux d'inflation de l'indice national des prix à la consommation (rétroactif au 1er janvier 1993).

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Mandat 2023-GC-320

Ergänzungsleistung für Heimbewohnerinnen / Anpassung der persönlichen Auslagen an die Lebenskosten

Urheber/in:	**Stöckli Markus, Tritten Sophie, Fahrni Marc, Freiburghaus Andreas, Schumacher Jean-Daniel, Schneuwly Achim, Riedo Bruno, Aebischer Eliane, Ingold François, de Weck Antoinette**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**5**
Einreichung:	**21.12.23**
Begründung:	**21.12.23**
Überweisung an den Staatsrat:	**22.12.23**

Begehren

Dieser Auftrag fordert
- die Anpassung von Artikel 5 ter der Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 16. November 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, um den Grundsatz der Indexierung zu bestätigen;
- die Anpassung des aktuellen Betrags an die Teuerungsrate des Landesindexes der Konsumentenpreise von bisher 320.- auf 395.- Franken.

Begründung

Zusammen mit der AHV und IV gehören die Ergänzungsleistungen (EL) zum sozialen Fundament unseres Staates. Die EL zur AHV und IV helfen dort, wo die Renten und das Einkommen nicht die minimalen Lebenskosten decken. Ob jemand EL erhält, hängt also vom individuellen Einkommen und Vermögen ab. Bei der Berechnung der EL wird für Menschen in Pflegeheimen ein Abzug für persönliche Auslagen zugestanden. Zweck der persönlichen Auslagen ist immer eine angemessene Lebensqualität und Unterstützung zu gewährleisten. Damit werden zusätzlich Kosten abgedeckt, welche über die Grundversorgung hinausgehen. Die genaue Verwendung der persönlichen Auslagen hängt von den individuellen Bedürfnissen und Umständen ab. Konkret können Auslagen entstehen für eine Tageszeitung, Internetanschluss, Versicherungen (ausser Krankenkasse), Steuern, Hobbies, Coiffeur, Podologie, Ausflüge, Getränke, Brillen, Hörhilfen, Kleider, Hygieneartikel oder andere.

Der Betrag für persönliche Auslagen ist in Art 5 ter der Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 16. November 1965 über die Ergänzungsleistung zur AHV und IV; abgeändert durch das Gesetz vom 11. November 1970, festgehalten.

Art 5 ter Persönliche Auslagen
Für die Berechnung der Ergänzungsleistung nach Artikel 2 Bst. b des Gesetzes wird der Betrag, welcher Heiminsassen für die persönlichen Auslagen zu überlassen ist, auf 320 Franken im Monat pro Person festgesetzt.

Der Betrag für persönliche Auslagen liegt in der Verantwortung der Kantone. Der Betrag von 320 Franken pro Monat und pro Person besteht seit dem 1. Januar 1993 und wurde seither nicht angepasst. Gemäss Nachforschungen sind die Beträge in anderen Kantonen im Vergleich zum Kanton Freiburg exemplarisch folgende: BE 367 / GR 442 / BL 360 / BS 385 / NW 441 / OW 442 / UR 523.

Gemäss Teuerungsrechner des Landesindexes der Konsumentenpreise hat sich die Teuerungsrate seit 1993 (136.4 Punkte) bis 2023 (168.2 Punkte) um 23.4 % erhöht. Wäre also der Betrag für persönliche Auslagen indexiert, müsste dieser heute bei 395 Franken liegen. Mit diesem Betrag würde der Kanton Freiburg in der Nähe des Mittelwertes der obgenannten Kantone liegen.

In freiburgischen Heimstrukturen leben zurzeit 2'650 Bewohnende, welche ein Recht auf Ergänzungsleistung haben. Bei einer Anpassung der Abzugsberechtigung für persönliche Auslagen an die Teuerungsrate des Landesindexes für Konsumentenpreise seit 1993 auf 395 Franken pro Person und Monat (75 Franken höher als bisher) würde dies einem jährlichen Mehrbetrag von 2 385 000 Franken entsprechen.

Art 5 ter der Ausführungsverantwortung zum Gesetz vom 16. November 1965 über die Ergänzungsleistung zur AHV und IV ist dahingehend anzupassen, dass der Betrag von aktuell 320 Franken periodisch (d. h. 3-jährlich; rückwirkend auf den 1. Januar 1993) der Teuerungsrate des Landesindexes der Konsumentenpreise anzupassen ist.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Postulat 2024-GC-1

Pourquoi ne pas distribuer les communiqués de presse du Conseil d'Etat directement à la population ?

Urheber/in:	**de Weck Antoinette, Dafflon Hubert (au nom des présidents de groupe)**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**3**
Einreichung:	**08.01.24**
Begründung:	**08.01.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**08.01.24**

Dépôt et développement

Par la presse (La Liberté du 27 décembre 2023), nous avons appris que le Conseil d'Etat du canton de Berne a décidé de transmettre directement ses communiqués de presse aux citoyens par courriel et ce, sans passer par les médias. Toute personne désireuse de les recevoir peut en faire la demande. Les cantons de Vaud et du Valais ont aussi étendu l'accès des communiqués de presse au-delà des médias, le Valais le faisant par le biais d'une newsletter.

A Fribourg, la Chancellerie, interrogée à ce sujet, ne voit pas la nécessité d'agir différemment de ce qui se fait actuellement. Elle continuera ainsi à envoyer les communiqués aux médias, aux députés, à certains collaborateurs et à des institutions proches de l'Etat, la plupart des communiqués étant aussi publiés sur le site de l'Etat.

Les postulants demandent au Conseil d'Etat d'analyser plus profondément la possibilité d'un élargissement de la diffusion de ses communiqués de presse directement aux citoyens de ce canton ainsi qu'au public intéressé. Ils estiment que cette diffusion rendrait plus transparente les activités du Conseil d'Etat. Cette diffusion élargie pourrait également rapprocher le citoyen du Grand Conseil car les réponses données par le Conseil d'Etat aux divers instruments déposés par les députés font aussi l'objet de communiqués. Le public comprendrait ainsi les sujets qui préoccupent les députés car, actuellement, les médias choisissent les sujets auxquels ils vont consacrer un article selon leurs intérêts et le temps à disposition. Il arrive, selon l'agenda des sorties et selon l'importance estimée par les journalistes, que des sujets soulevés par des députés passent complètement inaperçus alors que certains citoyens pourraient y être intéressés.

Cet élargissement des destinataires des communiqués de presse ne nuira pas aux médias puisque ceux-ci conserveront leur rôle d'analyse de l'information, primordial dans une démocratie.

Par ce postulat, les auteurs demandent d'étudier non seulement cet élargissement des destinataires mais aussi comment cet élargissement serait le plus approprié. Tous les communiqués seraient par exemple transmis par courriel. Une newsletter, voire un canal de l'Etat qui assurerait la diffusion non seulement des communiqués de presse mais aussi de la Feuille officielle, des conférences de presse du Conseil d'Etat ainsi que des sessions du Grand Conseil et d'autres informations, pourrait aussi être établi.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2024-GC-2

Un plus pour les familles d'accueil : le Conseil d'Etat peut-il mettre en place un lieu de rencontre ainsi qu'une plateforme d'échange pour soutenir le fonctionnement et soulager la responsabilité des familles d'accueil ?

Urheber/in:	**Esseiva Catherine**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**08.01.24**
Begründung:	**08.01.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**08.01.24**

Dépôt

Familles d'accueil ou parents nourriciers, l'enfant reste au centre des préoccupations !

Dans le Canton de Fribourg, 144 familles en activité, dont 33 alémaniques, accueillent des enfants par mesure de protection.

Au sens de la réglementation cantonale, basée sur les dispositions fédérales, le secteur des milieux d'accueil est l'autorité désignée par le canton pour évaluer, autoriser et soutenir ces milieux. Force est de constater que les recommandations cantonales pour le placement d'enfants en familles d'accueil n'ont pas été mises à jour depuis septembre 2004. Il conviendrait de faire évoluer ces conditions à leur juste valeur :

1. Le Conseil d'Etat peut-il prévoir des améliorations significatives quant au fonctionnement et aux tarifs des familles d'accueil dans le cadre des placements d'enfants au sein de notre canton et dans quel délai ?
2. Peut-il établir la comparaison des prestations et des tarifs avec les autres cantons et proposer une amélioration significative ?
3. Peut-on faire évoluer les conditions des familles et quel pourrait être le rôle du secteur des milieux d'accueil pour cette évolution ?

En outre, comme mesure de développement au sens de notre évolution sociétale, le Conseil d'Etat pourrait allouer un lieu de rencontre et un support de communication pour améliorer le fonctionnement et permettre aux familles d'échanger et d'être soulagées de situations fortuites :

4. Le Conseil d'Etat peut-il mettre en place un lieu de rencontre ainsi qu'une plateforme d'échange pour ces familles et pour ces enfants, en collaboration avec le secteur ?
5. S'agissant de soutiens de communication et de pédagogie, dans quelles conditions ces supports seraient-ils envisageables ? Ceux-ci veilleront néanmoins à respecter la vie privée des intervenants.

Familles d'accueil, pour une évolution et une reconnaissance du travail effectué et des responsabilités consenties pour ces enfants !

Je remercie le Conseil d'Etat pour sa diligence.

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Anfrage 2024-GC-7

TPF Linie Freiburg - Eichholz, Guglera (Bundesasylzentrum Giffers)

Urheber/in:	**Schneuwly Achim, Riedo Bruno**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**15.01.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**15.01.24**

Begehren

Am 2.April 2018 wurde in Giffers das Bundesasylzentrum Guglera als Ausreisezentrum für Asylanten eröffnet. Die Guglera hat in der Anfangsphase 130 Personen Platz geboten. Die Kapazität wurde später auf 250 Plätze erhöht, bei Bedarf temporär auf max. 300 Plätze.

Die Asylanten benutzen den TPF-Bus auf der Linie Freiburg – Eichholz, Guglera sehr rege.

Aus Sicherheitsgründen wurde die Firma Securiton beauftragt, bei der Bushaltestelle Eichholz, Guglera Personal zu stationieren. Die Securiton ist somit bei Ankunft der TPF-Busse präsent.

Uns sind von der Bevölkerung einige Vorfälle zugetragen worden, die auf dieser Buslinie geschehen seien. Damit Transparenz entsteht, stellen wir dem Staatsrat ein paar Fragen. Die Antworten sollen die in der Öffentlichkeit bestehende Verunsicherung klären.

Wir bitten den Staatsrat, die nachfolgenden Fragen zu beantworten. In Koordination mit der TPF, der Securiton und der Kantonspolizei erhalten wir bestimmt Klarheit über die entstandenen Vorfälle. Wir danken dafür.

1. Welche Erfahrungen wurden bei den TPF nach der Eröffnung des Bundesasylzentrums Guglera in den rund 6 Jahren gemacht, insbesondere auf der Linie Freiburg – Eichholz, Guglera?
2. Wie haben sich die Asylanten im TPF-Bus verhalten? Haben sie die Vorschriften eingehalten (gültige Fahrkarte, Verhalten gegenüber Chauffeuren, Verhalten gegenüber Fahrgästen, …)? Gibt es eine Statistik über Vorfälle?
3. Trafen Reklamationen und Anzeigen von Fahrgästen (auch bei den TPF) ein? Falls ja, mit welchem Schwerpunkt?
4. Welche Erfahrungen haben die TPF-Chauffeure gemacht (eventuell Beschimpfungen, Drohungen oder andere Unstimmigkeiten)? Gab es krankheitsbedingte Ausfälle von TPF-Chauffeuren aufgrund von solchen Vorfällen?
5. Gab es eventuell Beschädigungen an TPF-Eigentum? (Bus und/oder Bus-Mobiliar)?
6. Wie haben sich die Asylanten während der Coronapandemie bezüglich der nationalen Massnahmen verhalten (wurden beispielsweise Gesichtsmasken getragen)?
7. Warum braucht es die Securiton an der Bushaltestelle Eichholz, Guglera?
8. Wäre es angebracht, dass die Securiton im Bus selbst mitfahren und somit ein besseres Sicherheitsgefühl für alle Fahrgäste und die TPF-Chauffeure gewährleisten könnte?
9. Wer zahlt die Fahrkosten für die mit den TPF-fahrenden Asylanten?
10. Wie hoch sind die Kosten für das Aufgebot des Securiton-Personals für diesen Auftrag pro Jahr und wer bezahlt diese Kosten?
11. Existieren auch positive Rückmeldungen seitens der Bevölkerung zum Transport der Asylanten in den TPF-Bussen?

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2024-GC-11

Musée d’art contemporain à Middes

Urheber/in:	**Roulin Daphné, Menoud-Baldi Luana**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**17.01.24**
Begründung:	**17.01.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**17.01.24**

Dépôt

Dans le plan directeur cantonal (PDC), le canton indique vouloir implanter un musée d’art contemporain à Middes (commune de Torny, district de la Glâne) sur un actuel site militaire (place d’exercices). Selon le plan d’aménagement de détail (PAD) mis en consultation par la commune de Torny, le but du musée est d’être un parc de sculptures d’une surface de 80'000 m^2. Il est également prévu la construction d’un ou plusieurs bâtiments (avec une surface de plancher totale de 14'000 m^2 au maximum), 55 places de stationnement (avec la possibilité de stationner jusqu’à 90 véhicules en y ajoutant des emplacements temporaires) et une nouvelle route d’accès au site. Cette zone doit ainsi être réaffectée en zone à bâtir spéciale.

Il ressort du PDC plusieurs contradictions. À titre principal, ce projet de musée contribue au mitage du territoire, qui constitue une violation claire des principes de l’aménagement du territoire. De plus, selon le PDC, il faut éviter la dispersion des équipements touristiques et de loisirs d’importance régionale, respectivement cantonale, sur tout le territoire cantonal (fiche T110). Un projet de musée tel que projeté doit ainsi s’implanter dans un pôle touristique cantonal, ou au minimum régional. Le village de Middes, tout comme ses environs, n’ont jamais revêtu la qualification de pôle touristique, ni régional et encore moins cantonal (fiche T108). Le Plan directeur régional (PDR) de la Glâne ne justifie pas davantage le choix du site pour y installer un musée d’importance cantonale et ne remplit toujours pas les conditions applicables en matière d’aménagement du territoire. Enfin, actuellement, la coordination n’est pas réglée. La Confédération a d’ailleurs indiqué qu’elle n’approuvera la coordination que si le canton fournit les informations suffisantes pour justifier la création d’une zone à bâtir isolée.

Nous soutenons tant le développement de notre district que de la culture. Toutefois, il est crucial que la croissance de notre région soit réalisée de manière raisonnée et pragmatique. Placer un musée au milieu de la campagne dilue le potentiel touristique d'autres pôles culturels déjà établis et qui seraient demandeurs de développer leur attractivité. Par exemple, en Glâne, le périmètre urbain de Romont est reconnu comme un pôle touristique cantonal (fiche T108). On y trouve d’ailleurs le très plaisant musée suisse du vitrail et des arts du verre (Vitromusée). Quant à la ville de Rue, elle est inscrite comme « petite ville et bourg d’importance nationale » (fiche T.115) et connaît depuis plus de 20 ans une sensibilité à l’art (Biennale Art Forum Glâne). De plus, elle s’est engagée dans un processus de développement touristique de son bourg avec le projet touristique « Circuit secret » ou encore la construction de trois chambres d’hôtes. Nous sommes ainsi d’avis que le développement de la culture doit s'accompagner d’une synergie étroite avec l’offre touristique déjà proposée.

Enfin, il ressort d’un article de *La Liberté* (16 octobre 2023) qu’il existe des zones d’ombre avec la Fondation Leschot, sise à Middes, qui porte ce projet de musée. Contrairement à ce que cette fondation affirme, ses statuts tels que créés en 1982 par le couple cofondateur n’avaient pas pour but l’acquisition d’œuvres, mais était une simple fondation de famille. Le cofondateur, Henri Leschot, entrepreneur bernois décédé en 1983, n’a même jamais affiché d’affinités ni pour l’art ni pour l’armée, et n’entretenait aucun lien avec le Canton de Fribourg. La première référence à l’art aurait été ajoutée pour des raisons purement fiscales. Ce sont les membres du conseil de fondation qui auraient donné une réelle orientation artistique à la fondation, pour leurs intérêts purement personnels, après la mort du couple cofondateur.

Au vu de ce qui précède, les questions suivantes méritent d'être posées :

1 La Fondation Leschot a-t-elle demandé l'inscription au PDC d'un projet de musée hors zone à bâtir et hors des pôles touristiques ? Si oui, pourquoi la Fondation Leschot a obtenu cette inscription ?

2 Pour quels motifs le canton justifie la création d'une zone à bâtir isolée (une vision à 360° n'étant pas une condition *sine qua non* pour la création d'un parc de sculptures, de même que la construction d'un musée d'art contemporain sur un site militaire) ? Quand et avec quels motifs le canton prévoit-il de justifier auprès de la Confédération la création de ce musée hors zone à bâtir ? En d'autres termes, quand et avec quels motifs est-ce que le canton a fait/fera passer en coordination réglée, conformément aux demandes de l'ARE dans leur rapport ?

3 Sur quelles bases légales et pour quelles raisons, le projet est planifié au niveau régional (PDR Glâne) et communal (PAD Torny), alors que la fiche du PDC n'avait pas encore été approuvée en tant que coordination réglée par l'office fédéral du développement territorial (ARE) ?

4 Comment le canton va-t-il développer la desserte en transport public pour qu'elle soit réellement empruntée par les futurs visiteurs ? En effet, nous avons affaire à la création de grands générateurs de trafic et l'emplacement du musé reste inapproprié pour répondre aux objectifs formulés dans le plan cantonal des transports.

5 Quelles sont les œuvres appartenant à la Fondation Leschot qui justifient la réalisation de ce projet ?

6 Quelle étude de faisabilité dans d'autres régions du canton (telles que les pôles touristiques connus) a été réalisée, avant de justifier l'emplacement de Middes ?

7 Le Canton de Fribourg est-il impliqué dans la vente du terrain militaire appartenant à la Confédération, dont une fondation privée deviendrait propriétaire ? Si oui, dans quelle mesure.

8 Pourquoi le Conseil d'Etat ne s'est pas porté acquéreur de ce terrain ?

9 Au vu des révélations de la presse sur la gestion de la Fondation Leschot, le Conseil d'Etat va-t-il retirer de son PDC le projet (non coordonné) du musée à Middes ?

10 En cas de réalisation du projet, le canton a-t-il prévu de le soutenir financièrement ? Un soutien est-il déjà intervenu, y compris via la promotion économique ? Quand est-il du futur potentiel déficit ?

11 En cas de non-réalisation du projet, qu'adviendra-t-il des terrains ? Seront-ils des surfaces d'assolement ?

—

Einreichen eines parlamentarischen Vorstosses

—

Question 2024-GC-18

Quand est-ce que le Conseil d'Etat respectera la volonté des communes ?

Urheber/in:	**de Weck Antoinette, Dumas Jacques**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**23.01.24**
Begründung:	**23.01.24**
Überweisung an den Staatsrat:	**23.01.24**

Dépôt

Dans sa réponse au mandat 2023-GC-172 *« Promotion et développement des infrastructures d'énergies renouvelables »,* le Conseil d'Etat accepte que des mâts de mesure soient placés sur le territoire des communes retenues par le volet éolien du Plan directeur. Or, plusieurs de ces communes par des votes consultatifs ont exprimé très clairement leur volonté de ne pas voir d'éoliennes sur leur territoire. Les Directeurs de l'économie et de l'aménagement par lettre du 31 mai /18 juin 2022 avaient demandé aux communes concernées si elles seraient d'accord d'accepter la pose de mâts sur leur territoire. Presque toutes les communes y avaient répondu par la négative.

D'où nos questions :

1. Le mandat 2023-GC-172 que le Conseil d'Etat accepte partiellement prévoit que les mâts de mesures soient installés sur les sites actuellement inscrits au Plan directeur cantonal et dans d'autres endroits à la demande des communes qui le souhaiteraient. Donc, d'un côté le Conseil d'Etat est prêt à imposer des mâts à des communes qui n'en veulent pas (celles des sites actuels du plan directeur), et n'est prêt à en installer à d'autres endroits du canton qu'à la condition que les communes en fassent la demande. Comment expliquer cette contradiction et cette violation grave de l'égalité de traitement ?

2. Pourquoi le Conseil d'Etat accepte-t-il que des mâts de mesure soient posés sur le territoire des communes touchées par le volet éolien alors qu'à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, par la voix de son Directeur de l'économie, a affirmé que le Conseil d'Etat n'irait pas à l'encontre de la volonté des communes ?

3. Pourquoi le Conseil d'Etat affirme-t-il qu'aucune mesure de vents de longue durée, respectivement au moins d'une année, n'a été effectuée à ce stade de la planification, sur les périmètres inscrits au Plan directeur cantonal alors que pendant deux ans des mesures de vent ont été faites au Châtelard ?

4. Comment croire le Conseil d'Etat lorsqu'il dit vouloir rendre l'acquisition des données totalement transparente, notamment avec la publication en direct de toutes les valeurs mesurées via un site internet dédié, alors que le Service de l'énergie (SdE) refuse de transmettre les données collectées à ce jour et ceci malgré la prise de position de la Préposée à la transparence qui avait exhorté le SdE de transmettre ces données ?

5. En reconnaissant de manière implicite que les données ayant servi à la société Ennova SA pour l'élaboration du volet actuel du plan directeur ne sont pas transparentes, pourquoi le Conseil d'Etat n'informe-t-il pas, en toute transparence, que le Service de l'énergie refuse de transmettre ces données sous prétexte qu'elles appartiennent aux promoteurs privés qui les ont réalisées ?

6. Les données ayant servi à l'élaboration du Plan directeur actuel n'étant pas transparentes, et de nouvelles s'avérant donc « stratégiques », pourquoi le Conseil d'Etat, qui reconnaît le caractère précaire des sites actuels, ne les déclassent-ils pas de « coordination réglée » à « coordination en cours » ?

7. Etant donné le coût estimé à un peu plus de 100'000 francs par mât dont le 60% à charge du canton, pourquoi n'attend-il pas que le Comité de pilotage (CoPil) qu'il a lui-même décidé de créer (voir réponse au mandat 2022-GC-63 *Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal),* CoPil accepté par le Grand Conseil lors de la session de septembre 2023, puisse siéger et décider stratégiquement du choix de l'implémentation des mâts de mesure, sur la base de recommandations des experts qu'il aura lui-même désigné, en toute indépendance et transparence ?

8. Etant donné que le Conseil d'Etat veut poser des mâts de mesures dans les communes dont les fiches figurent au Plan directeur AVANT même de mettre en place le CoPil, quelle est la véritable mission de ce CoPil ? A-t-il un rôle de pilotage de la nouvelle planification éolienne ? Pourra-t-il faire le choix des sites sur une base neutre et scientifiquement fondée, pour lesquels une mesure de la vitesse des vents est souhaitée ?

9. Si le Conseil d'Etat fait fi des compétences du CoPil quant au choix des sites devant faire l'objet de collectes de données relatives au vent et qu'il impose des mâts de mesure dans les communes qui ont demandé explicitement, et pour plusieurs après consultation populaire, que leur fiche soit retirée du plan directeur cantonal, est-il conscient que cette position ne rétablira nullement la confiance envers les communes concernées et la population en général ?

10. Le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2021-CE-523 mentionnait que la modélisation de vent effectuée avait situé le site de Morat-Salvenach parmi les meilleurs sites. Dans le rapport explicatif du Plan directeur, ce site était classé comme étant le deuxième meilleur site de faisabilité éolienne juste après le site du Gibloux. Pourquoi le Conseil d'Etat n'inclut-il pas ce site parmi ceux sur lesquels des mâts de mesures seront posés ?

—

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2022-GC-183
Légiférer afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public

Auteur-e-s :	**Berset Alexandre / Baschung Carole**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**14.10.2022**
Développement :	**14.10.2022**
Transmission au Conseil d'Etat :	**14.10.2022**
Réponse du Conseil d'Etat :	**07.11.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2022, les motionnaires proposent de modifier la législation fribourgeoise, afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public. Ils s'appuient pour cela sur la définition de la Commission suisse pour la loyauté qui définit la publicité sexiste en tant que publicité qui « discrimine l'un des sexes, en attentant à la dignité de la femme ou de l'homme » et « toute publicité dans laquelle : des hommes ou des femmes sont affublés de stéréotypes sexuels mettant en cause l'égalité entre les sexes ; est représentée une forme de soumission ou d'asservissement ou est suggéré que des actions de violence ou de domination sont tolérables ; les enfants ou les adolescents ne sont pas respectés par un surcroît de retenue dû à leur âge ; il n'existe pas de lien naturel entre la personne représentant l'un des sexes et le produits vanté ; la personne sert d'aguiche, dans une représentation purement décorative […] ».

Selon les motionnaires, la modification pourrait par exemple consister en l'ajout du caractère sexiste de la réclame à la liste d'interdictions déjà proposée à l'article 5 de la loi sur les réclames (LRec, RSF 941.2). La définition du sexisme telle que donnée par la Commission suisse pour la loyauté pourrait être reprise en totalité ou partiellement.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Malgré la vague #metoo et l'exaspération de nombreuses citoyennes et citoyens face à l'instrumentalisation du genre, les publicités sexistes n'ont pas encore disparu de l'espace public. De nombreuses campagnes de sensibilisation ont vu le jour, notamment celle en 2015 de Terre de femmes en Suisse « Sexistische Werbung schadet », dénonçant les effets pervers de ce type de publicités qui construisent et solidifient les stéréotypes sexuels et mettent à mal les efforts effectués pour parvenir à la réalisation de l'égalité des genres.

Les supports médiatiques modèlent les préjugés et jouent un rôle considérable dans les représentations des genres, dans l'image qu'ont les femmes d'elles-mêmes et dans la manière dont les hommes perçoivent les femmes. « Lorsqu'elle véhicule des stéréotypes de genre, la publicité peut être dangereuse. En effet, la réification et la sexualisation des femmes dans l'espace public contribue à la mise en place d'une culture et d'un espace public hostile aux femmes, conduisant à la

légitimation d'un nombre important de violences ou d'incitations à des violences à leur encontre. Dès lors, la question de sa réglementation, voire de son interdiction, se pose »[1].

La lutte contre les discriminations de genre ressort de plusieurs traités internationaux et fait l'objet de plusieurs motions et interpellations parlementaires, tant au niveau fédéral que cantonal.

1. En droit international

La Suisse est partie de plusieurs traités internationaux, notamment la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)[2], la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[3] et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)[4].

Selon l'article 2 CEDEF, il appartient aux États parties de « légiférer, d'émettre des directives et, plus largement, de rappeler par toutes les voies de communication appropriées ce qu'implique l'exigence de respecter le droit des femmes à la non-discrimination ». Le Comité de la CEDEF a rappelé à plusieurs reprises que la Suisse devait mettre en œuvre des moyens pour lutter contre le sexisme et a déclaré être préoccupé notamment par des images « stéréotypées et sexualisées des femmes » qui continuent d'être présentées dans les médias et la publicité suisses[5].

L'article 3 let. a de la Convention d'Istanbul contient des dispositions qui obligent les Etats parties à éradiquer les comportements, traditions et pratiques basés sur des stéréotypes de genre qui contribuent aux inégalités entre les femmes et les hommes ; la Convention encourage la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes[6].

L'article 12 engage les parties à prendre « les mesures nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondée sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes ».

2. Au niveau fédéral

En droit suisse, la publicité commerciale est protégée par la liberté économique (art. 27 Cst.) et, de manière plus générale, par la liberté d'expression (art. 16 Cst). Ces deux libertés peuvent être restreintes à plusieurs conditions.

---

[1] Sofia Balzaretti, L'interdiction de la publicité sexiste et la prévention de la violence fondée sur le genre, ex/ante, Revue des jeunes chercheurs en droit, numéro 1/2020, p. 3.
[2] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997 (CEDEF ; RS 0.108).
[3] Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH ; RS 0.101).
[4] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er avril 2018 (Convention d'Istanbul ; RS 0.311.35).
[5] Notamment lors des derniers rapports de la Suisse sur la mise en œuvre de la CEDEF, Observations finales concernant la Suisse du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du 7 août 2009 et du 18 novembre 2016, CEDAW/C/CHE/CO/3 ; CEDAW/C/CHE/CO/4-5, p. 3–11
[6] Sofia Balzaretti, op. cit. p. 6.

Il n'existe toutefois pas de réglementation fédérale permettant d'interdire la publicité sexiste. Actuellement, le seul moyen de la combattre est de saisir la Commission suisse pour la loyauté (CSL). Cette dernière a toutefois des compétences limitées : elle peut émettre un avis ou mettre un terme à une campagne, mais elle ne peut pas demander de comptes aux responsables ni les sanctionner.

Plusieurs interventions parlementaires ont demandé l'interdiction des publicités sexistes. En mars 2019, une interpellation « Combattre la publicité sexiste, stéréotypée et discriminante »[7] a été déposée au Conseil national. Son auteure relevait qu'« en 2016 un comité de suivi de la convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) avait rappelé la Suisse à sa promesse de s'engager davantage politiquement et juridiquement contre les images stéréotypées des rôles respectifs des hommes et des femmes » et que la Convention d'Istanbul demandait elle aussi l'élimination des pratiques fondées sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes.

Dans son avis du 15 mai 2019, le Conseil fédéral avait estimé que « la procédure d'autorégulation (pratiquée par la Commission suisse pour la loyauté) présentait l'avantage, par rapport aux procédures civiles ou pénales, de réduire les obstacles formels et financiers, de raccourcir les délais et d'accélérer la prise de décision, ce qui est décisif pour les campagnes publicitaires en cours, qu'en outre elle garantissait à toutes les personnes concernées une procédure facile d'accès, efficace et en principe gratuite, qui avait donné de bons résultats à ce jour ». Le Conseil fédéral concluait qu'il n'était dès lors pas opportun de modifier le système d'autorégulation en place, ni de prendre des mesures, malgré le nombre croissant de plaintes pour discrimination fondée sur le sexe dans le secteur de la publicité.

3. Au niveau cantonal et communal

Certains cantons et certaines communes ont décidé de légiférer pour interdire la publicité sexiste sur leur territoire.

Le canton de Bâle-Ville a été le premier canton à interdire la publicité sexiste en mars 2008 par le biais d'une modification de son ordonnance sur les affiches[8].

Dans le canton de Vaud les publicités sexistes sont interdites sur le domaine public et le domaine privé visible du domaine public depuis le 1er janvier 2020. La proposition du Conseil d'Etat vaudois n'a soulevé aucun débat contradictoire et a été acceptée par le Grand Conseil à l'unanimité, moins une abstention. L'interdiction des publicités sexistes a été formalisée par l'ajout d'un article à loi sur les procédés de réclame (LPR)[9].

Dans le canton de Neuchâtel, une motion parlementaire « La publicité sexiste n'a pas sa place dans notre canton ! » a été déposée le 18 janvier 2021 et acceptée par le Grand Conseil.

---

[7] Interpellation Yvonne Feri (19.3118), https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193118
[8] https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/569.500
[9] BLV 943.11

Dans le canton de Genève, les réclames à caractère sexiste sont interdites depuis le 1er juillet 2023 avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre (LED-Genre) et d'une nouvelle disposition inscrite dans la loi sur les procédés de réclame (LPR).
Dans le canton de Berne, la motion « La publicité sexiste n'a plus sa place dans l'espace public ! » a été déposée le 14 septembre 2021. Le Conseil-exécutif a décidé d'y donner suite mais le Grand Conseil a finalement rejeté le texte de justesse (74 non, 73 oui, une abstention).

Plusieurs villes ou communes, par exemple Reinach, Zurich ou Berne, interdisent déjà les publicités sexistes sur leur territoire et d'autres l'envisagent.

4. Synthèse et proposition

La population dans son ensemble est façonnée par les images vues au quotidien. Celles-ci véhiculent des normes et des valeurs que nous intériorisons dès notre plus jeune âge sans même nous en rendre compte. La publicité joue un rôle important dans ce processus. Or, lorsqu'elle contient des stéréotypes de genre, elle peut avoir un effet extrêmement néfaste. Les stéréotypes sexistes sont ainsi maintenus et renforcés, et des représentations sociétales profondément inégalitaires sont construites. De telles images remettent en question les évolutions allant dans le sens d'une société plus inclusive et favorisent la perpétuation de l'inégalité systémique, toujours bien présente de nos jours malgré d'incontestables progrès[10].

L'exaspération et la libéralisation de la parole ont entraîné des répercussions sur le nombre de plaintes pour publicités sexistes déposées auprès de la CSL. Si elles n'étaient que de 3,1 % en 2011, elles représentaient en 2018 37 % des faits examinés par la CSL. En 2019, la Commission a jugé 97 plaintes au total. La moitié ont été approuvées, 36 % rejetées et l'organe d'autocontrôle de la branche n'est pas entré en matière sur 14 % d'entre elles[11]. Pourtant, le système actuel de plaintes auprès de la CSL ne donne pas satisfaction. Il s'agit en effet d'un organe d'autocontrôle de la branche qui ne peut infliger aucune sanction. En outre, lorsqu'une publicité est reconnue sexiste, la campagne publicitaire est généralement déjà terminée.

Dans la plupart des secteurs publicitaires le canton n'a pas de compétence pour édicter des mesures restrictives. La publicité diffusée à la radio, à la télévision et dans les médias en ligne ou sur des imprimés (journaux, magazines) dépasse les frontières cantonales et relève dès lors de la compétence exclusive de la Confédération. Les cantons ne peuvent introduire des restrictions que pour les affiches publicitaires se trouvant sur le domaine public, charge ensuite aux communes de décider de refuser ou de retirer des publicités prévues ou déjà présentes sur leur territoire. Cet état de fait a été critiqué au début des années 2010 déjà, notamment par la Publicité romande (aujourd'hui nommée Communication Suisse) qui avait appelé à une réflexion de fond de la part de la Confédération afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les médias et de poser de nouveaux principes applicables à tous les médias permettant d'instaurer entre eux une saine égalité de traitement.

A l'instar des cantons de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel ou encore Genève ainsi que d'une large proportion de la population, le Conseil d'Etat estime que ce type de contenus publicitaires est archaïque, qu'il renforce les stéréotypes et contribue au maintien des inégalités, ce qui contrevient

[10] Texte de l'intervention parlementaire dans le canton de Berne
[11] https://www.faire-werbung.ch/fr/documentation/#berichte

aux principes du canton de Fribourg en matière d'égalité des sexes. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important d'éviter que le canton autorise la diffusion de contenus publicitaires à caractère sexiste lorsqu'ils relèvent de son domaine de compétence.

Il se déclare prêt à donner un signal clair en proposant la modification de l'article 5 de la loi sur les réclames dans le sens proposé par les motionnaires, à savoir ajouter le caractère sexiste de la réclame à la liste des interdictions déjà proposée et introduire la définition du sexisme retenue par la Commission suisse pour la loyauté. Un groupe de travail sera alors constitué pour définir les modalités de mise en œuvre pour le canton de Fribourg.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2022-GC-183
Sexistische Werbung im öffentlichen Raum gesetzlich verbieten

Urheber/in:	**Berset Alexandre / Baschung Carole**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**14.10.2022**
Begründung:	**14.10.2022**
Überweisung an den Staatsrat:	**14.10.2022**
Antwort des Staatsrats:	**07.11.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 14. Oktober 2022 eingereichten und ausgearbeiteten Motion wird eine Änderung der Freiburger Gesetzgebung vorgeschlagen, um sexistische Werbung im öffentlichen Raum zu verbieten. Grossrätin Baschung und Grossrat Berset stützen sich dabei auf die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission, laut der eine geschlechterdiskriminierende Werbung insbesondere dann vorliegt, wenn Männern oder Frauen stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird; Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien; das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird; zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem beworbenen Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht; die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird; eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.

Eine solche Werbung könnte, so der Vorschlag der Motion, zum Beispiel in die Liste der verbotenen Reklamen nach Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen (RekG, SGF 941.2) hinzugefügt werden. Dabei könnte die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission ganz oder teilweise übernommen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Trotz #MeToo und der Verärgerung vieler Bürgerinnen und Bürger über die Instrumentalisierung des Geschlechts ist sexistische Werbung noch nicht aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Es wurden zahlreiche Sensibilisierungskampagnen lanciert, darunter die Kampagne «Sexistische Werbung schadet» aus dem Jahr 2015 von Terre des Femmes in der Schweiz, die die negativen Auswirkungen dieser Art von Werbung, die Geschlechterstereotype verstärkt und verfestigt und die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter untergräbt, anprangert.

Die Medien prägen Vorurteile und spielen eine wichtige Rolle bei der Darstellung der Geschlechter, dem Selbstbild von Frauen und der Art und Weise, wie Männer Frauen wahrnehmen. «Werbung, die Geschlechterstereotype vermittelt, kann gefährlich sein. Die Instrumentalisierung und Sexualisierung von Frauen im öffentlichen Raum trägt nämlich zur Entstehung einer frauenfeindlichen Kultur und eines frauenfeindlichen öffentlichen Raums bei und legitimiert eine

Vielzahl von Gewalttaten oder Aufrufen zu Gewalttaten gegen Frauen. Somit stellt sich die Frage nach ihrer Regulierung oder ihrem Verbot.»[1]

Der Kampf gegen Geschlechterdiskriminierungen geht aus mehreren internationalen Verträgen hervor und ist Gegenstand mehrerer parlamentarischer Motionen und Interpellationen, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene.

1. Auf internationaler Ebene

Die Schweiz ist Vertragspartei mehrerer internationaler Verträge, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)[2], die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)[3] und das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)[4].

Nach Artikel 2 CEDAW müssen die Vertragsstaaten gesetzgeberische Massnahmen treffen, um jede Diskriminierung der Frau zu verbieten, und durch alle geeigneten Kommunikationsmittel daran erinnern, was dieses Erfordernis konkret bedeutet. Der CEDAW-Ausschuss hat wiederholt daran erinnert, dass die Schweiz Mittel zur Bekämpfung von Sexismus einsetzen muss, und fortgesetzt erklärt, dass er insbesondere über «stereotype und sexualisierte Bilder von Frauen» besorgt ist, die weiterhin in den Schweizer Medien und in der Werbung gezeigt werden.[5]

Artikel 3 Bst. a der Istanbul-Konvention enthält Bestimmungen, die die Vertragsstaaten verpflichten, gegen Verhaltensweisen, Traditionen und Praktiken vorzugehen, die auf Geschlechterstereotypen beruhen und zu Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beitragen. Weiter fordert die Konvention die Beteiligung des Privatsektors und der Medien an der Prävention von Gewalt gegen Frauen.[6]

Artikel 12 verpflichtet die Vertragsparteien, «die erforderlichen Massnahmen [zu treffen], um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen.»

---

[1] Sofia Balzaretti, L'interdiction de la publicité sexiste et la prévention de la violence fondée sur le genre, Ex ante: Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher, Ausgabe 1/2020, S. 3.
[2] Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997 (CEDAW, SR 0.108).
[3] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (Europäische Menschenrechtskonvention EMRK; SR 0.101).
[4] Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2018 (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35).
[5] Namentlich bei den letzten Berichten der Schweiz über die Umsetzung des CEDAW; Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 7. August 2009 und vom 18. November 2016, CEDAW/C/CHE/CO/3; CEDAW/C/CHE/CO/4–5, S. 3–11.
[6] Sofia Balzaretti, op. cit., S. 6.

2. Auf Bundesebene

Im eidgenössischen Recht ist die kommerzielle Werbung durch die in der Bundesverfassung verankerten Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und allgemein durch die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) geschützt. Beide Freiheiten können unter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden.

Es gibt jedoch keine bundesrechtliche Bestimmung, die es erlaubt, sexistische Werbung zu verbieten. Gegenwärtig besteht die einzige Möglichkeit, gegen sexistische Werbung vorzugehen, darin, sich an die Schweizerische Lauterkeitskommission (SLK) zu wenden. Diese hat jedoch nur beschränkte Befugnisse: Sie kann sich zwar zum Inhalt von Werbebotschaften äussern und den Stopp einer Kampagne erreichen, besitzt jedoch nicht die Kompetenz, die Verantwortlichen der Werbung zur Verantwortung zu ziehen oder zu bestrafen.

In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde ein Verbot von sexistischer Werbung gefordert. Im März 2019 wurde beispielsweise im Nationalrat die Interpellation «Sexistische, stereotypische und diskriminierende Werbung»[7] eingereicht. Die Autorin weist in ihrer Interpellation darauf hin, dass im Jahr 2016 ein Ausschuss im Rahmen des Uno-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) die Schweiz daran erinnert habe, sich rechtlich und politisch verstärkt gegen stereotype Bilder bezüglich Geschlechterrollen einzusetzen. Und weiter: «Auch die Istanbul-Konvention, in der Schweiz seit bald einem Jahr in Kraft, weist darauf hin, dass Praktiken, die auf Rollenzuweisungen nach Geschlechtern beruhen, zu beseitigen sind.»

In seiner Antwort vom 15. Mai 2019 hält der Bundesrat Folgendes fest: «Das Selbstregulierungsverfahren [von der Lauterkeitskommission gewährleistet] hat gegenüber einem zivil- oder strafrechtlichen Verfahren den Vorteil, dass sowohl die formellen als auch die finanziellen Hürden tiefer sind. Ausserdem ermöglicht es eine kurze Verfahrensdauer mit einem zeitnahen Entscheid, was bei laufenden Werbekampagnen ausschlaggebend ist. Die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission gewährleistet somit für alle Betroffenen ein niederschwelliges, grundsätzlich kostenloses und effizientes Verfahren, das bis anhin erfolgreich funktioniert.» Der Bundesrat kommt mit anderen Worten zum Schluss, dass sich die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission im Bereich sexistischer, stereotypischer und diskriminierender Werbung bewährt hat und deshalb keine zusätzlichen Massnahmen angezeigt sind.

3. Auf kantonaler und kommunaler Ebene

Einige Kantone und Gemeinden haben Gesetze erlassen, um sexistische Werbung auf ihrem Gebiet zu verbieten.

Der Kanton Basel-Stadt war der erste Kanton, der im März 2008 durch eine Änderung seiner Plakatverordnung[8] ein Verbot geschlechterdiskriminierender Werbung eingeführt hat.

Im Kanton Waadt ist sexistische Werbung auf öffentlichem und privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus sichtbar ist, seit dem 1. Januar 2020 verboten. Der Vorschlag der Waadtländer Regierung gab keinen Anlass zu Debatten im Parlament und wurde von diesem einstimmig bei einer Enthaltung angenommen. Das Verbot sexistischer Werbung wurde durch

---

[7] Interpellation Yvonne Feri (19.3118), https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193118

[8] https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/569.500

einen neuen Artikel im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*[9]) formalisiert.

Im Kanton Neuenburg hat das Kantonsparlament die am 18. Januar 2021 eingereichte Motion «La publicité sexiste n'a pas sa place dans notre canton!» angenommen.

Im Kanton Genf ist sexistische Werbung seit dem 1. Juli 2023 verboten, nachdem das Gleichstellungsgesetz (*Loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre LED-Genre*) und eine neue Bestimmung im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*) in Kraft getreten sind.

Im Kanton Bern haben Abgeordnete am 14. September 2021 die Motion «Sexistische Werbung im öffentlichen Raum verbieten» eingereicht. Der Regierungsrat schlug den parlamentarischen Vorstoss zur Annahme vor, doch lehnte der Grosse Rat den Text schliesslich mit 74 zu 73 Stimmen bei 1 Enthaltung knapp ab.

Mehrere Städte und Gemeinden, z. B. Reinach, Zürich oder Bern, verbieten bereits sexistische Werbung auf ihrem Gebiet und andere erwägen dies.

4. Zusammenfassung und Vorschlag

«Die gesamte Bevölkerung wird von den Bildern geprägt, die wir in unserem Alltag sehen. Sie vermitteln Normen und Werte, die wir von klein auf verinnerlichen, ohne uns dessen bewusst zu sein. Die Werbung spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle. Wenn sie jedoch geschlechtsspezifische Stereotypen enthält, kann sie eine äusserst schädliche Wirkung haben. Geschlechterstereotypen werden aufrechterhalten und verstärkt, und es werden zutiefst ungleiche gesellschaftliche Darstellungen konstruiert. Solche Bilder stellen die Entwicklung hin zu einer integrativeren Gesellschaft in Frage und verfestigen die systembedingte Ungleichheit, die leider trotz unbestreitbarer Fortschritte auch heute noch sehr präsent ist.»[10]

Der wachsende Unmut und die verschiedenen Sensibilisierungskampagnen haben sich auf die Zahl der Einsprachen gegen sexistische Werbungen bei der SLK ausgewirkt: Machten diese 2011 nur 3,1 % aller Beschwerden aus, so waren es 2018 bereits 37 %. 2019 hat die Kommission insgesamt 97 Beschwerden geprüft. Die Hälfte davon wurde gutgeheissen, 36 % wurden abgelehnt und 14 % wurden von der SLK nicht behandelt.[11] Dennoch ist das derzeitige System, das auf Beschwerden an die SLK setzt, nicht zufriedenstellend; denn die SLK ist ein Organ zur Selbstregulierung der Werbebranche und kann keine Sanktionen verhängen. Ausserdem sind Werbekampagnen zum Zeitpunkt, an dem sie als sexistisch eingestuft werden, in der Regel bereits abgeschlossen.

In den meisten Bereichen der Werbung haben die Kantone keine Kompetenz, restriktive Massnahmen zu erlassen. Die Werbung in Radio, Fernsehen, Online-Medien oder Printmedien (Zeitungen, Zeitschriften) überschreitet die Kantonsgrenzen und fällt somit in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes. Die Kantone können lediglich Beschränkungen für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund erlassen, während es den Gemeinden obliegt, über die Ablehnung geplanter oder die Entfernung bestehender Werbung auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Dieser Umstand wurde bereits Anfang der 2010er-Jahre kritisiert, insbesondere von Publicité romande (heute:

---

[9] BLV 943.11
[10] Auszug aus der Begründung der Berner Motion.
[11] https://www.faire-werbung.ch/de/documentation/#berichte

Kommunikation Schweiz), die den Bund zu grundsätzlichen Überlegungen aufforderte, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Medien zu verhindern und neue Grundsätze mit gleich langen Spiessen für alle Medien einzuführen.

Wie die Kantone Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Genf und ein grosser Teil der Bevölkerung ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Art von Werbung archaisch ist, Stereotypen verstärkt und zur Aufrechterhaltung von Ungleichheiten beiträgt, was den Grundsätzen des Kantons Freiburg zur Gleichstellung der Geschlechter widerspricht. Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der Kanton die Verbreitung sexistischer Werbeinhalte in seinem Zuständigkeitsbereich verhindert.

Der Staatsrat erklärt sich bereit, ein klares Zeichen zu setzen, und schlägt vor, Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen im Sinne der Motion zu ändern, d. h. die Liste der Verbote, um die sexistische Werbung zu ergänzen und die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission zu nutzen. Auch soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, um die Modalitäten der Umsetzung für den Kanton Freiburg festzulegen.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, die Motion anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-22

Retrait d'octroi du statut « pharmacie de garde » entraînant la fin de l'ouverture d'une pharmacie le dimanche matin

Auteur :	**Mesot Roland**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**02.02.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**03.02.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**09.05.2023**

I. Question

A la suite d'une décision unilatérale de la Société des pharmaciens fribourgeois (ci-après : SphF) de ne plus lui octroyer le statut de pharmacie de garde dans le district de la Veveyse, la seule pharmacie de la ville de Châtel-St-Denis ouverte le dimanche matin ne le sera plus dès février 2023. Cette pharmacie familiale, qui figurait dans la liste des pharmacies de garde sur le site de l'Etat de Fribourg jusqu'au 31 janvier 2023, est ouverte le dimanche matin depuis plus de 40 ans. Cette pharmacie était pourtant prête à maintenir l'ouverture le dimanche matin dans le futur.

Or, le statut « pharmacie de garde » permet à celle-ci de compenser économiquement, lors de la facturation aux assurances, les activités et les coûts occasionnés par ces prestations fournies hors exploitation courante.

La ville de Châtel-St-Denis et le district de la Veveyse connaissent une forte augmentation de la population. La principale conséquence de cette décision prise par la SphF de fermeture le dimanche matin soulève des incompréhensions dans une région en plein essor démographique.

Les proches de malades et les infirmières à domicile (qui font un travail fantastique) devront désormais se rendre à Bulle, à Romont ou à Vevey pour obtenir les médicaments. En plus, c'est du temps passé sur la route et non auprès des patient-e-s. En outre, cette décision est contraire à la volonté des autorités politiques cantonales qui font tout pour encourager le principe de mobilité durable.

Comme indiqué précédemment, cette pharmacie figurait comme pharmacie de garde dans le district de la Veveyse sur le site internet de l'Etat. Or, depuis le 1er février, il y est indiqué de téléphoner à la pharmacie de garde du district de la Gruyère.

Le district de la Veveyse subit à nouveau des décisions brutales dans le domaine des prestations sanitaires à sa population.

Vu ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Combien y a-t-il de pharmacies bénéficiant du statut de « pharmacie de garde » et où sont-elles situées ?
2. Qui a pris la décision de ne plus octroyer le statut de « pharmacie de garde » à cette pharmacie ? Le service du pharmacien cantonal a-t-il collaboré à la prise de cette décision ou a-t-il simplement été consulté ?
3. Quels sont les motifs de cette décision ?
4. Par ricochet des prestations hors exploitation qui ne peuvent plus être compensées, la plus visible des conséquences pour la population est la fermeture de la pharmacie les dimanches matin. Cette répercussion a-t-elle été prise en compte ?
5. Le Conseil d'Etat est-il prêt à faire le nécessaire pour revenir sur cette décision ? Si non, pourquoi ?
6. La phrase qui revient dans la population : « Encore une prestation sanitaire ôtée aux citoyen-ne-s veveysan-ne-s ! ». Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'organisation du service de garde des personnes exerçant une profession médicale universitaire est confiée aux associations professionnelles reconnues par le Conseil d'Etat. La Société des pharmaciens fribourgeois, faitière des pharmacien-ne-s du canton de Fribourg, est une association professionnelle reconnue par le Conseil d'Etat. Elle est habilitée, au sens de la loi sur la santé (LSan), à astreindre au service de garde ses membres ainsi que les personnes qui ne le sont pas, afin de garantir à la population un accès aux médicaments en dehors des heures d'ouverture, selon un concept harmonieux, compréhensible et fonctionnel en tenant compte des forces et des contraintes existantes.

1. Combien y a-t-il de pharmacies bénéficiant du statut de « pharmacie de garde » et où sont-elles situées ?

Toutes les pharmacies du canton sont astreintes au service de garde, selon les modalités proposées et approuvées par la Société des pharmaciens fribourgeois et sous réserve des situations pouvant bénéficier d'une dispense telle que définie dans le cadre légal. Actuellement, selon les informations reçues par la Société des pharmaciens fribourgeois, 68 pharmacies réparties sur le territoire des districts de la Sarine, Gruyère, Glâne, Veveyse, du Lac et de la Broye assurent ce service.

2. Qui a pris la décision de ne plus octroyer le statut de « pharmacie de garde » à cette pharmacie ? Le service du pharmacien cantonal a-t-il collaboré à la prise de cette décision ou a-t-il simplement été consulté ?

3. Quels sont les motifs de cette décision ?

4. Par ricochet des prestations hors exploitation qui ne peuvent plus être compensées, la plus visible des conséquences pour la population est la fermeture de la pharmacie les dimanches matin. Cette répercussion a-t-elle été prise en compte ?

5. Le Conseil d'Etat est-il prêt à faire le nécessaire pour revenir sur cette décision ? Si non, pourquoi ?

L'organisation du service de garde des pharmacies fribourgeoises est du ressort de la Société des pharmaciens fribourgeois. Un travail de révision du système a été initié par la société professionnelle à la suite de la période COVID, en informant la pharmacienne cantonale.

Différentes variantes d'organisation ont été proposées, discutées et soumises au vote de l'assemblée générale fin novembre 2022, en mettant l'accent sur la recherche d'une solution consensuelle cantonale facile à mémoriser par la population et les partenaires professionnels, et ayant comme objectif unique de garantir un accès aux médicaments 7 jours sur 7 à l'ensemble de la population du territoire.

Dans l'intervalle d'une solution définitive, le statu quo selon l'ancienne organisation du service de garde avait été demandé à toutes les pharmacies.

Malgré cette recommandation de la société faitière, la pharmacie de Châtel-St-Denis s'est retirée en février 2023 de son propre chef du système de service de garde en vigueur. Aucune décision n'a ainsi été prise à ce sujet par la Société des pharmaciens fribourgeois ni par la Direction de la santé et des affaires sociales ou par la pharmacienne cantonale.

Les habitant-e-s de la Veveyse ayant toujours la possibilité d'accéder à d'autres pharmacies de garde, la situation n'exigeait pas d'intervention des autorités sanitaires, ce d'autant plus que la Société des pharmaciens fribourgeois travaillait sur la redéfinition du système de garde sur tout le territoire cantonal et qu'une solution se dessinait. Toutes ces démarches ont été suivies par la pharmacienne cantonale. Les travaux sont aujourd'hui finalisés et la solution définitive a été adoptée lors d'une assemblée générale extraordinaire le 11 mai 2023.

La redéfinition du système de garde mis en place par la Société des pharmaciens fribourgeois consiste à proposer un numéro unique permettant de s'informer sur les pharmacies de garde. La répartition du territoire cantonal en 6 régions est également prévue, avec pour objectif un accès à des pharmacies de garde le week-end et les jours fériés.

Plus généralement, un groupe de travail incluant des représentant-e-s de la DSAS, de l'HFR, des médecins fribourgeois et de la Société des pharmaciens fribourgeois planche sur une action de communication commune afin d'informer la population du canton sur l'accès aux prestations d'urgence et de garde.

6. *La phrase qui revient dans la population : « Encore une prestation sanitaire ôtée aux citoyen-ne-s veveysan-ne-s ! ». Qu'en pense le Conseil d'Etat ?*

Le Conseil d'Etat est conscient qu'une partie de la population a le sentiment d'une diminution des prestations sanitaires, en particulier dans les districts périphériques, comme en témoigne notamment le dépôt de l'initiative populaire *« Pour des Urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité »*.

Dans le cadre du contre-projet à cette initiative, il est en train d'élaborer, avec le soutien d'une commission parlementaire, plusieurs mesures visant à renforcer le domaine des urgences et de la médecine communautaire en impliquant tous les acteurs du système de santé. L'objectif est d'optimiser l'accès à des prestations de soins de qualité sur tout le territoire. Toute personne présente sur le territoire fribourgeois et ayant un besoin de soins doit pouvoir obtenir une réponse appropriée.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-22

Wegen Entzug des Status «Notfallapotheke»: Apotheke am Sonntagmorgen geschlossen

Verfasser:	**Mesot Roland**
Anzahl Mitunterzeichner/innen :	**0**
Einreichen:	**02.02.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**03.02.2023**
Antwort des Staatsrats:	**09.05.2023**

I. Anfrage

Nach einem einseitigen Entscheid der Freiburger Apotheker Gesellschaft (FApG), ihr den Status als Bereitschaftsapotheke im Vivisbachbezirk zu entziehen, wird die einzige Apotheke in Châtel-St-Denis, die am Sonntagmorgen geöffnet hat, ab Februar 2023 sonntags geschlossen bleiben. Diese familiäre Apotheke, die bis zum 31. Januar 2023 in der Liste der Notfallapotheken auf der Website des Staates Freiburg aufgeführt war, öffnete seit über 40 Jahren jeweils am Sonntagmorgen – und war auch dazu bereit, dies künftig zu tun.

Durch den Status «Notfallapotheke» kann die jeweilige Apotheke die Tätigkeiten und Kosten der ausserhalb des regulären Betriebs erbrachten Dienstleistungen bei der Rechnungsstellung an die Versicherungen wirtschaftlich kompensieren.

Die Stadt Châtel-St-Denis und der Vivisbachbezirk verzeichnen einen starken Bevölkerungszuwachs. Die Hauptkonsequenz des von der FApG getroffenen Entscheids, nämlich die Schliessung am Sonntagmorgen, stösst in einer Region mit einem derart starken Bevölkerungswachstum auf Unverständnis.

Angehörige von Kranken und Spitex-Pflegefachpersonen (die eine fantastische Arbeit leisten) müssen künftig nach Bulle, Romont oder Vevey fahren, um Medikamente zu besorgen. Zudem geht diese Zeit von der Betreuungszeit für die Patientinnen und Patienten ab. Darüber hinaus widerspricht dieser Entscheid dem Willen der kantonalen politischen Behörden, die alles dafür tun, um den Grundsatz der nachhaltigen Mobilität zu fördern.

Wie bereits erwähnt, war diese Apotheke auf der Internetseite des Staates als Notfallapotheke im Vivisbachbezirk aufgeführt. Seit dem 1. Februar ist auf der Website jedoch angegeben, man solle die Notfallapotheke des Greyerzbezirks anrufen.

Der Vivisbachbezirk ist erneut von drastischen Entscheidungen bei den Gesundheitsdienstleistungen für seine Bevölkerung betroffen.

Nach diesen Ausführungen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie viele Apotheken mit dem Status «Notfallapotheke» gibt es und wo befinden sie sich?

2. Wer hat den Entscheid getroffen, dieser Apotheke den Status «Notfallapotheke» zu entziehen? Hat das Amt des Kantonsapothekers an dieser Entscheidung mitgewirkt oder wurde es lediglich angehört?
3. Was waren die Gründe für diesen Entscheid?
4. Nebst der Tatsache, dass die ausserhalb des ordentlichen Geschäftsbetriebs erbrachten Dienstleistungen nicht mehr kompensiert werden können, ist die spürbarste Konsequenz für die Bevölkerung die Schliessung der Apotheke an Sonntagmorgen. Wurde diese Auswirkung berücksichtigt?
5. Ist der Staatsrat bereit, alles Nötige zu unternehmen, um diesen Entscheid rückgängig zu machen? Wenn nein, warum nicht?
6. Ein Satz ist in der Bevölkerung immer wieder zu hören: «*Encore une prestation sanitaire ôtée aux citoyen-ne-s veveysan-ne-s!*» (noch eine Gesundheitsdienstleistung weniger für die Bürgerinnen und Bürger des Vivisbachbezirks). Was sagt der Staatsrat dazu?

II. Antwort des Staatsrats

Die Organisation des Notfalldienstes von Personen, die einen universitären Medizinalberuf ausüben, wird den vom Staatsrat anerkannten Berufsverbänden anvertraut. Die Freiburger Apotheker Gesellschaft, die Dachorganisation der Apothekerinnen und Apotheker des Kantons Freiburg, ist ein solcher vom Staatsrat anerkannter Berufsverband. Er ist im Sinne des Gesundheitsgesetzes (GesG) befugt, seine Mitglieder sowie Personen, die nicht Mitglieder sind, zum Notfalldienst zu verpflichten, um den Zugang zu Medikamenten ausserhalb der Öffnungszeiten für die Bevölkerung sicherzustellen. Dies soll nach einem harmonischen, verständlichen und funktionellen Konzept unter Berücksichtigung der bestehenden Kapazitäten und Sachzwänge geschehen.

1. Wie viele Apotheken mit dem Status «Notfallapotheke» gibt es und wo befinden sie sich?

Grundsätzlich sind alle Apotheken des Kantons zum Notfalldienst gemäss den von der Freiburger Apotheker Gesellschaft vorgeschlagenen und genehmigten Modalitäten verpflichtet, mit Ausnahme von Fällen, die eine gesetzlich definierte Befreiung erhalten. Gemäss Auskünften der Freiburger Apotheker Gesellschaft leisten derzeit 68 Apotheken in den Bezirken Saane, Greyerz, Glane, Vivisbach, See und Broye Notfalldienst.

2. Wer hat den Entscheid getroffen, dieser Apotheke den Status «Notfallapotheke» zu entziehen? Hat das Amt des Kantonsapothekers an dieser Entscheidung mitgewirkt oder wurde es lediglich angehört?

3. Was waren die Gründe für diesen Entscheid?

4. Nebst der Tatsache, dass die ausserhalb des ordentlichen Geschäftsbetriebs erbrachten Dienstleistungen nicht mehr kompensiert werden können, ist die spürbarste Konsequenz für die Bevölkerung die Schliessung der Apotheke an Sonntagmorgen. Wurde diese Auswirkung berücksichtigt?

5. Ist der Staatsrat bereit, alles Nötige zu unternehmen, um diesen Entscheid rückgängig zu machen? Wenn nein, warum nicht?

Die Organisation des Notfalldienstes der Freiburger Apotheken ist Sache der Freiburger Apotheker Gesellschaft. Nach der Corona-Pandemie wurde vom Berufsverband eine Überprüfung des Systems eingeleitet, wobei die Kantonsapothekerin informiert wurde. Verschiedene Organisationsvarianten wurden vorgeschlagen, diskutiert und der Generalversammlung Ende November 2022 zur Abstimmung vorgelegt. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Suche nach einer einvernehmlichen kantonalen Lösung, die für die Bevölkerung und die Berufspartner einfach zu merken ist und deren einziges Ziel darin besteht, der Gesamtbevölkerung im Kantonsgebiet an sieben Tagen der Woche Zugang zu Medikamenten zu gewährleisten.

Bis zur Umsetzung einer definitiven Lösung wurden die Apotheken aufgefordert, den bisherigen Modus der Notfalldienstorganisation beizubehalten.

Trotz dieser Empfehlung des Dachverbandes trat die Apotheke von Châtel-St-Denis im Februar 2023 aus eigenem Antrieb aus dem bestehenden Notfalldienstsystem aus. Somit war dies weder ein Entscheid der Freiburger Apotheker Gesellschaft noch der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) oder der Kantonsapothekerin.

Da die Bewohnerinnen und Bewohner des Vivisbachbezirks weiterhin die Möglichkeit hatten, auf andere Notfallapotheken zurückzugreifen, erforderte die Situation kein Eingreifen der Gesundheitsbehörden, zumal die Freiburger Apotheker Gesellschaft eine Neudefinition des Notfallsystems für das gesamte Kantonsgebiet anstrebte und sich eine Lösung abzeichnete. All diese Schritte wurden von der Kantonsapothekerin begleitet. Die Arbeiten sind nun abgeschlossen, und die definitive Lösung wurde an einer ausserordentlichen Generalversammlung am 11. Mai 2023 verabschiedet.

Nach dem neu definierten Notfalldienstsystem der Freiburger Apotheker Gesellschaft wird es eine einheitliche Nummer geben, unter der man sich über die diensthabenden Apotheken informieren kann. Das Kantonsgebiet soll zudem in sechs Regionen aufgeteilt werden, so dass auch an Wochenenden und Feiertagen Apotheken mit Notfalldienst erreichbar sind.

Ganz allgemein arbeitet eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der GSD, des HFR, der Freiburger Ärztinnen und Ärzte und der Freiburger Apotheker Gesellschaft an einer gemeinsamen Kommunikationsaktion, welche die Kantonsbevölkerung über den Zugang zu Notfall- und Bereitschaftsdiensten informieren soll.

6. Ein Satz ist in der Bevölkerung immer wieder zu hören: «Encore une prestation sanitaire ôtée aux citoyen-ne-s veveysan-ne-s!» (noch eine Gesundheitsdienstleistung weniger für die Bürgerinnen und Bürger des Vivisbachbezirks). Was sagt der Staatsrat dazu?

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass ein Teil der Bevölkerung den Eindruck hat, die Gesundheitsleistungen würden abgebaut, insbesondere in den Randbezirken. Dies kommt allen voran in der Volksinitiative für «*bürgernahe öffentliche Notfallstationen, die rund um die Uhr geöffnet sind*» zum Ausdruck.

Im Rahmen des Gegenvorschlags zur genannten Volksinitiative arbeitet er mit Unterstützung einer parlamentarischen Kommission derzeit an mehreren Massnahmen, welche die Bereiche Notfallversorgung und Community Health unter Einbezug aller Akteure des Gesundheitssystems stärken sollen. Ziel ist es, den Zugang zu qualitativ hochwertigen Pflegeleistungen im ganzen Kantonsgebiet zu optimieren. Jede Person, die sich auf dem Freiburger Kantonsgebiet befindet und medizinische Versorgung benötigt, muss eine angemessene Antwort erhalten.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-31
Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal

Auteurs :	**Clément Christian / Chardonnens Jean-Daniel**
Nombre de cosignataires :	**10**
Dépôt :	**09.02.2023**
Développement :	**09.02.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**09.02.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**03.10.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 février 2023, les députés Christian Clément et Jean-Daniel Chardonnens demandent une modification de la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB) et, partant, de son règlement d'application (RECAB), afin de supprimer les concessions en matière de ramonage et les tarifs réglementés. La motion se fonde sur le fait qu'une majorité des cantons a déjà libéralisé le ramonage, arguant du fait que la lutte contre les incendies n'est plus le principal argument du monopole et que la lutte contre la pollution peut également être garantie dans les exemples cantonaux libéralisés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Historiquement, les concessions étaient justifiées du point de vue de la sécurité incendie. Principe déjà institué dans la loi cantonale sur la police du feu et des constructions du 22 novembre 1945, puis maintenu dans les deux révisions suivantes, les ramoneurs du canton de Fribourg bénéficient d'une situation de monopole. La législation qui encadre les ramoneurs, la LECAB, a connu sa dernière révision en 2016. Conformément au règlement qui en découle (RECAB), les concessions sont accordées par le conseil d'administration de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), sur le préavis de la direction de l'Etablissement qui consulte préalablement le Service de l'environnement (SEn). En effet, ce service utilise également l'organisation des ramoneurs pour effectuer les contrôles obligatoires des installations de combustion. L'ECAB est chargé de déterminer le nombre de concessions et le périmètre en fonction du marché. Actuellement, le canton compte 13 concessions, la tendance étant plutôt à la baisse.

Dans le canton de Fribourg, les sinistres causés par un incendie dont la cause est liée à l'obstruction et l'inflammation d'un canal d'évacuation des fumées tendent clairement à baisser depuis 2003 pour atteindre désormais moins d'une trentaine de cas par année. Ces sinistres représentent pour l'ECAB moins de 2 % des dommages causés par le feu. Ces constats sont à mettre en lien avec l'évolution de la prévention incendie dont les mesures portent leurs fruits, notamment via le renforcement des normes et des contrôles, ainsi que l'évolution des pratiques de construction. Il en résulte une diminution tant du nombre d'incendies que des engagements financiers à honorer afin de faire face à ces sinistres en termes d'assurance.

De plus, suivant les tendances énergétiques (coûts de l'énergie, crise d'approvisionnement, évolutions technologiques, prise de conscience de la responsabilité climatique), on constate un retrait des moyens de chauffage fossiles vers des systèmes de chauffage basés sur les énergies renouvelables. Ainsi, en 2022, seules 15 installations à mazout ou à gaz et 79 installations à bois ont été mises en service à la suite d'un renouvellement, ce qui s'est traduit par près de 1369 installations en moins dont le canal est à entretenir et à contrôler par les ramoneurs dans le canton. Pour 2022, seules 5 % des installations nouvellement remplacées ont donc nécessité un service de ramonage aussi bien sous l'angle de la protection incendie que de la protection de l'air.

Sur la base de ces mêmes constats, la majorité des cantons en Suisse connaît aujourd'hui une organisation du marché du service de ramonage libéralisée. La tendance à supprimer le monopole s'observe depuis une vingtaine d'année. Récemment, Bâle-Campagne (2018), Berne (2021), Thurgovie (2021) et Argovie (2022) ont procédé à cette ouverture du marché. Le canton de Neuchâtel se prépare actuellement à suivre cette démarche.

La majorité des cantons ayant supprimé le monopole ont toutefois maintenu l'obligation de contrôles et l'octroi d'autorisation d'exercice pour les entreprises de ramonage afin de garantir la qualité et la sécurité des prestations.

1. Avantages de la libéralisation

Dès lors que la justification de la sécurité publique (sécurité incendie) tend à disparaître ou peut être prise en compte d'une autre manière (normes de construction, homologation des produits), le bien-fondé d'un monopole pour les activités de ramonage s'en trouve contesté. Une intervention de l'Etat modifiant les règles de ce marché économique est d'autant plus discutable que la majorité des cantons ont abandonné cette régulation et que la sécurité incendie ne s'en trouve pas affaiblie. En effet, selon les informations obtenues des cantons de Zürich, Bâle-Campagne et Berne, les établissements cantonaux d'assurance ne constatent pas d'augmentation de sinistralité résultant de la libéralisation du marché.

Par ailleurs, les installations en fonction nécessitant un ramonage se raréfient, notamment en raison de la vague de remplacements des anciens systèmes de chauffage à combustion motivée par les objectifs climatiques. Cette raréfaction rend l'avenir du métier incertain (actuellement moins d'une cinquantaine d'équivalents plein-temps et sept personnes en apprentissage). Libéraliser permettrait d'étendre les activités des entreprises, afin d'assurer leur pérennité. En effet, des synergies peuvent être trouvées et des frais réduits du moment que, par exemple, le prestataire choisi peut s'occuper de l'entretien du brûleur, du ramonage et du contrôle. Malgré la raréfaction des installations encore en fonction, la diversification du modèle économique des entreprises de ramonage permettra de maintenir des tarifs convenables.

Certaines entreprises possédant des installations de grande taille seraient favorisées par une libéralisation, qui permettrait de réduire le nombre d'interlocuteurs en attribuant un mandat unique à une entreprise de ramonage sans considération des zones géographiques de concession, ou en internalisant les compétences.

De plus, une libéralisation permettrait d'éviter que les entreprises de ramonage du canton ne se retrouvent exposées à une concurrence déjà aguerrie sur le territoire suisse, si le canton de Fribourg devait être un des derniers à libéraliser le marché.

2. Inconvénients et risques de la libéralisation

Du point de vue de la prévention incendie, un changement de système organisationnel ne doit pas être source d'une augmentation de la sinistralité. Ces considérations devront faire l'objet d'une attention particulière en cas de modification du système.

En outre, certains cantons ayant libéralisé le marché ont constaté une hausse des prix liés au ramonage (dans les 12 mois, 30 % à Zurich en 2002, 10 % à Berne en 2021 et 10 à 15 % à Argovie en 2022). Cette augmentation doit cependant être relativisée à Berne, car une nouvelle convention collective de travail avait été introduite la même année. Par ailleurs, ces augmentations tiennent également compte de l'inflation car, comme pour Fribourg, le tarif étatique n'est pas indexé automatiquement chaque année mais subit une adaptation périodique après plusieurs années.

Finalement, il convient de noter que les ramoneurs effectuent également – par ce biais – une tâche dans le domaine de la protection de l'environnement : les contrôles des chauffages selon l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) dont l'exécution incombe aux cantons. Les cantons ont attribué la gestion des contrôles soit à un service cantonal, soit aux communes (comme pour les cantons mentionnés qui ont libéralisé le marché). Le canton de Fribourg a choisi de déléguer cette tâche aux 13 ramoneurs concessionnés par l'ECAB. Les communes ne sont actuellement donc pas impliquées dans cette tâche dans le canton de Fribourg et le système actuel permet de gérer de manière rationnelle les contrôles de combustion (nombre limité de contrôleurs, avec attribution prédéfinies des installations) et ainsi assurer le respect des exigences de l'OPair.

Une éventuelle suppression du monopole n'impactera pas l'obligation pour le propriétaire de faire contrôler ses installations à combustion du point de vue de la protection de l'air, pas plus que du point de vue de la sécurité incendie. Dès lors la tâche de surveillance pour l'Etat (SEn et ECAB) ne disparaît pas. Il conviendra alors de déterminer l'organisation permettant d'assumer ces surveillances, respectivement de délivrer les autorisations aux ramoneurs ou aux tiers qualifiés pour effectuer ces tâches.

Cela demande une analyse des coûts qui seront induits par un tel changement, notamment pour le canton, les communes et les propriétaires.

Enfin, malgré le maintien des obligations de contrôles, aussi bien sous l'angle de la protection de l'air que de la protection incendie, on peut craindre que les contrôles des installations ne soient plus réalisés aussi systématiquement qu'actuellement. Aujourd'hui, le propriétaire est facilité dans sa responsabilité puisqu'il est contacté par le ramoneur selon les fréquences prévues par la loi. Selon la forme de libéralisation choisie, ce soutien pourrait disparaître.

3. Précautions à prendre en cas de libéralisation

Dans l'hypothèse d'une libéralisation, certaines précautions devraient être prises pour parer aux inconvénients engendrés par un changement de système.

Ainsi, dans le domaine de la prévention incendie, il faudrait se référer aux recommandations de la faîtière des ramoneurs ou éventuellement adopter une directive cantonale, afin d'assurer la fréquence des contrôles et la compétence des ramoneurs. S'agissant des sinistres, il faudra pouvoir déterminer quels entretiens de l'installation auront été effectués et si les exigences en termes de fréquence et de forme ont été respectées. Il faudra ainsi déterminer s'il sera de la responsabilité du propriétaire d'en apporter la preuve (comme Bâle-Campagne, Berne), ou si l'établissement cantonal tiendra un rôle plus actif (comme envisagé par Neuchâtel). En cas d'intervention pour des feux de cheminée complexe, il faudrait pouvoir recourir à un expert (jusqu'ici, le maître-ramoneur du secteur) ; les modalités de cette intervention devront par ailleurs être définies. Il conviendrait encore de déterminer les modalités des contrôles de combustion, jusqu'ici effectués par les ramoneurs.

Afin d'assurer la qualité de l'air, il faudra veiller à mettre en place un nouveau système de suivi des contrôles des installations. La gestion de ce système de suivi des contrôles en lien avec l'OPair devra continuer d'être assurée par l'Etat afin de garantir une application uniforme et stricte sur l'ensemble du territoire cantonal. Le projet de révision législative qui découlerait de l'acceptation de la motion devrait donc démontrer comment assurer les contrôles systématiques des installations afin de garantir le respect de l'OPair, étendant ainsi les modifications de bases légales aux autres actes concernés (en particulier l'ordonnance sur le contrôle obligatoire des installations de combustion (OCIC, RSF 770.32)).

4. Conclusion

Dans le contexte actuel, en particulier au vu de la situation qui se dessine dans les cantons limitrophes, il apparaît justifié de faire évoluer le système existant. Mis à part pour assurer le respect des exigences en matière de protection de l'air, les arguments en faveur du maintien du monopole du ramonage ont aujourd'hui perdu de leur pertinence. Dans le but d'assurer l'avenir du métier de ramoneur, tout en s'intégrant dans une logique intercantonale, ceci en dépit du risque d'augmentation des tarifs, il serait adéquat de procéder à certaines modifications législatives. En tous les cas, le Grand Conseil est invité à prendre en considération tant les avantages que les inconvénients d'une libéralisation du ramonage, tout en tenant compte des mesures à prendre si une telle motion devait être acceptée. Ainsi, il conviendrait en particulier de maintenir un cadre pour l'activité de ramonage et de s'assurer que les exigences en termes de sécurité et de protection de l'air, par la garantie de la fréquence et des compétences-métier, sont respectées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter cette motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-31

Für eine kontrollierte Liberalisierung der Kaminreinigung auf dem Kantonsgebiet

Urheber:	**Clément Christian / Chardonnens Jean-Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**10**
Einreichung:	**09.02.2023**
Begründung:	**09.02.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**09.02.2023**
Antwort des Staatsrats:	**03.10.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 9. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion beantragen die Grossräte Christian Clément und Jean-Daniel Chardonnens, das Gesetz über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG) und somit auch dessen Reglement (KGVR) dahingehend zu ändern, dass die Kaminreinigungskonzessionen und die im Reglement festgelegten Tarife gestrichen werden. Die Motionsurheber berufen sich darauf, dass die meisten Kantone die Kaminreinigung bereits liberalisiert hätten, und argumentieren, dass die Brandbekämpfung nicht mehr der Hauptgrund für das Monopol sei und dass der Umweltschutz auch in den aufgeführten Kantonen mit liberalisiertem Markt gewährleistet werden könne.

II. Antwort des Staatsrats

Historisch gesehen waren die Konzessionen aus der Sicht des Brandschutzes gerechtfertigt. Dieser Grundsatz wurde bereits mit dem kantonalen Gesetz betreffend die Feuer- und Baupolizei vom 22. November 1945 eingeführt und in den beiden folgenden Revisionen beibehalten. Seither profitieren die Kaminfegerinnen und Kaminfeger im Kanton Freiburg von einer Monopolsituation. Das KGVG, das die Kaminreinigung regelt, wurde zuletzt 2016 revidiert. Gemäss dazugehörigem Reglement (KGVR) werden die Konzessionen vom Verwaltungsrat der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) auf Stellungnahme der Direktion der KGV erteilt. Diese hört zuvor das Amt für Umwelt (AfU) an. Das AfU arbeitet bei der obligatorischen Kontrolle von Feuerungsanlagen mit dem Kaminfegerverband zusammen. Die KGV ist dafür zuständig, die Anzahl Konzessionen und die Kaminfegerkreise marktgerecht festzulegen. Derzeit gibt es im Kanton 13 Konzessionen, wobei die Tendenz eher abnehmend ist.

Die Zahl der Brandschäden infolge Verstopfung und Entzündung eines Abgaskanals ist im Kanton Freiburg seit 2003 deutlich gesunken und liegt heute bei weniger als 30 Fällen pro Jahr. Die Fälle machen bei der KGV weniger als 2 % der von Feuer verursachten Schäden aus. Dies ist einerseits der Verbesserung des Brandschutzes zu verdanken, dessen Massnahmen Früchte tragen (v. a. Verschärfung von Normen und Kontrollen), und andererseits der Entwicklung der Baupraxis. Auf diese Weise konnten sowohl die Zahl der Brände als auch die finanziellen Verpflichtungen bei der versicherungstechnischen Bewältigung der Schäden reduziert werden.

Dem Trend im Energiebereich entsprechend (Energiekosten, Versorgungskrise, technologische Entwicklung, wachsendes Bewusstsein für Klimaverantwortung) ist bei Heizsystemen ausserdem

eine Verschiebung von fossilen Brennstoffen zu erneuerbaren Energieträgern zu beobachten. So wurden 2022 bei der Erneuerung von Heizanlagen nur 15 Erdöl- oder Gasheizungen und 79 Holzheizungen in Betrieb genommen, was zur Folge hatte, dass es nun fast 1369 Anlagen weniger gibt, bei denen die Kaminfegerinnen und Kaminfegern des Kantons die Abgaskanäle warten und kontrollieren müssen. Im Jahr 2022 erforderten also nur 5 % der ersetzten Heizanlagen aus Sicht des Brandschutzes und der Luftreinhaltung einen Kaminreinigung.

Diese Situation hat bei den meisten Kantonen der Schweiz zu einer Liberalisierung des Kaminfegermarktes geführt. Der Trend zur Abschaffung des Monopols ist seit etwa zwanzig Jahren zu beobachten. Vor kurzem haben Basel-Land (2018), Bern (2021), Thurgau (2021) und Aargau (2022) diesen Schritt getan. Der Kanton Neuenburg bereitet sich derzeit auf die Marktöffnung vor.

Die meisten Kantone, die das Monopol abgeschafft haben, behielten jedoch die Kontrollpflicht und die Berufsausübungsbewilligungen für Kaminreinigungsunternehmen bei, um die Qualität und Sicherheit der Dienstleistungen zu gewährleisten.

1. Vorteile einer Liberalisierung

Da das Argument der öffentlichen Sicherheit (Brandschutz) immer weniger stichhaltig ist bzw. die Sicherheit anders gewährleistet werden kann (Baunormen, Produktzulassung), ist die Berechtigung des Kaminreinigungsmonopols in Frage gestellt. Das staatliche Eingreifen in die Regeln dieses Marktes ist umso fragwürdiger, als die meisten Kantone die Regulierung bereits abgeschafft haben, ohne dass der Brandschutz darunter gelitten hätte. Gemäss Informationen aus den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Bern haben die kantonalen Versicherungsanstalten seit der Liberalisierung keinen Anstieg der Schadenfälle festgestellt.

Ausserdem werden die Heizanlagen, die noch eine Kaminreinigung erfordern, immer seltener, weil aufgrund der Klimaziele sehr viele alte Verbrennungsheizungen ersetzt werden. Dies macht die Zukunft des Kaminfegerberufs ungewiss (derzeit gibt es weniger als 50 Vollzeitäquivalente und sieben Lernende). Mit einer Liberalisierung könnte der Tätigkeitsbereich der Unternehmen erweitert und so ihr Fortbestand gesichert werden. Beispielsweise können Synergien genutzt und Kosten gesenkt werden, wenn ein Betrieb in der Lage ist, die Wartung des Brenners, die Kaminreinigung und die Kontrolle zu übernehmen. Die Diversifizierung des Geschäftsmodells würde dafür sorgen, dass die Gebühren trotz der abnehmenden Zahl noch betriebener Feuerungsanlagen weiterhin angemessen sind.

Auch manche Unternehmen mit grossen Heizanlagen würden von einer Liberalisierung profitieren: Sie könnten die Zahl der Ansprechpartner reduzieren, indem sie nur noch einen Auftrag an ein einziges Kaminreinigungsunternehmen erteilen, ohne die Konzessionskreise berücksichtigen zu müssen, oder indem sie die Fachkräfte eingliedern.

Falls Freiburg seinen Markt als einer der letzten Kantone öffnen sollte, könnte mit einer Liberalisierung verhindert werden, dass die kantonalen Kaminreinigungsunternehmen einer in der Schweiz bereits kampferprobten Konkurrenz ausgesetzt werden.

2. Nachteile und Risiken einer Liberalisierung

Aus Sicht des Brandschutzes darf eine Änderung des Systems nicht zu einem Anstieg der Schadenfälle führen. Dies muss bei einem Systemwechsel besonders beachtet werden.

Darüber hinaus haben einige Kantone nach der Liberalisierung ihres Marktes einen Anstieg der Kaminfegerpreise festgestellt (30 % innerhalb von 12 Monaten in Zürich im Jahr 2002, 10 % in Bern im Jahr 2021 und 10–15 % im Aargau im Jahr 2022). Der Anstieg in Bern muss jedoch relativiert werden, da im selben Jahr ein neuer Gesamtarbeitsvertrag eingeführt worden war. Die Preiserhöhungen sind zudem auch nicht teuerungsbereinigt, weil der staatliche Tarif, wie in Freiburg, nicht jedes Jahr automatisch indexiert, sondern alle paar Jahre periodisch angepasst wird.

Des Weiteren erfüllen die Kaminfegerinnen und Kaminfeger eine Umweltschutzaufgabe: die Heizungskontrollen gemäss Luftreinhalte-Verordnung des Bundes (LRV, SR 814.318.142.1), für deren Umsetzung die Kantone zuständig sind. Die Kantone haben die Kontrollen entweder einer kantonalen Stelle oder – so wie die Kantone, die den Markt liberalisiert haben – den Gemeinden übertragen. Der Kanton Freiburg hat sich dafür entschieden, diese Aufgabe an die 13 von der KGV konzessionierten Kaminreinigungsunternehmen zu delegieren. Die Gemeinden sind im Kanton Freiburg also derzeit nicht an dieser Aufgabe beteiligt. Das aktuelle System garantiert ein rationelles Management der Feuerungskontrollen (begrenzte Anzahl Kontrolleurinnen/Kontrolleure, im Voraus festgelegte Zuteilung der Anlagen) und somit die Einhaltung der LRV-Vorschriften.

Auch bei einer möglichen Abschaffung des Monopols müssten Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ihre Feuerungsanlagen bezüglich Luftreinhaltung und Brandschutz kontrollieren lassen. Die Aufsichtsaufgabe des Staates (AfU und KGV) würde also nicht verschwinden. Es müsste daher festgelegt werden, welche Organisation diese Aufsicht wahrnimmt bzw. die Bewilligungen an Kaminfegerinnen und Kaminfeger oder entsprechend qualifizierte Dritte ausstellt.

Folglich müssten die Kosten einer solchen Änderung, namentlich jene für den Kanton, die Gemeinden und die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, analysiert werden.

Obwohl die Kontrollpflichten bezüglich Luftreinhaltung und Brandschutz weiterbestehen würden, ist zu befürchten, dass die Feuerungsanlagen nicht mehr so systematisch kontrolliert würden wie bis anhin. Heute wird den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern die Verantwortung abgenommen, da sie in den gesetzlich vorgeschriebenen Abständen von der Kaminfegerin oder vom Kaminfeger kontaktiert werden. Je nachdem, welche Form der Liberalisierung gewählt wird, könnte diese Unterstützung wegfallen.

3. Vorsichtsmassnahmen bei einer Liberalisierung

Im Falle einer Liberalisierung müssten einige Vorsichtsmassnahmen getroffen werden, um die Nachteile, die ein Systemwechsel mit sich bringt, abzufedern.

Im Bereich des Brandschutzes sollten die Empfehlungen des Dachverbands der Kaminfeger berücksichtigt oder allenfalls eine kantonale Richtlinie erlassen werden, um die Regelmässigkeit der Kontrollen und die Kompetenz der Kaminfegerinnen und Kaminfeger zu gewährleisten. In Bezug auf Schadenfälle müsste ermittelt werden können, welche Wartungsarbeiten an der Anlage wie und wie oft durchgeführt wurden. Weiter gälte es zu klären, ob die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer den entsprechenden Nachweis erbringen muss (wie in Basel-Landschaft und Bern) oder ob die kantonale Versicherungsanstalt dabei eine aktivere Rolle spielen soll (wie in Neuenburg geplant). Bei Einsätzen wegen komplexer Kaminbrände sollte eine Expertin oder ein Experte (bisher der/die Kaminfegermeister/in des Bezirks) hinzugezogen werden können und es wären auch die Einzelheiten solcher Einsätze zu klären. Des Weiteren müssten die Modalitäten der Feuerungskontrolle, die bisher von den Kaminfegerinnen und Kaminfegern durchgeführt wurde, festgelegt werden.

Im Bereich der Luftreinhaltung müsste ein neues System für die Überwachung der Anlagekontrollen eingeführt werden. Das Management dieses Systems zur Überwachung der Kontrollen gemäss LRV müsste weiterhin der Staat übernehmen, damit eine einheitliche und strikte Anwendung der Vorschriften auf dem gesamten Kantonsgebiet gewährleistet ist. Im Gesetzesentwurf, der nach einer Annahme der Motion erarbeitet würde, müsste daher aufgezeigt werden, wie die systematischen Anlagekontrollen zur Einhaltung der LRV sichergestellt werden. Damit würden die Gesetzesänderungen auf die übrigen betroffenen Erlasse ausgedehnt (insbesondere auf die Verordnung über die obligatorische Kontrolle der Feuerungsanlagen (KFAV, SGF 770.32)).

4. Fazit

Im aktuellen Kontext und insbesondere in Anbetracht der Situation, die sich in den Nachbarkantonen abzeichnet, erscheint eine Änderung des bestehenden Systems gerechtfertigt. Abgesehen von der Einhaltung der Luftreinhaltevorschriften spricht heute nichts mehr für die Beibehaltung des Kaminfegermonopols. Um die Zukunft des Kaminfegerberufs zu sichern und unseren Kanton in die interkantonale Entwicklung einzugliedern, wäre eine Gesetzesänderung trotz der Gefahr steigender Tarife angebracht. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat deshalb ein, die Vor- und Nachteile einer Liberalisierung der Kaminreinigung abzuwägen und dabei auch die Massnahmen zu berücksichtigen, die bei einer Annahme der Motion zu ergreifen wären. So sollte insbesondere ein Rahmen für die Kaminfegertätigkeit beibehalten und sichergestellt werden, dass die Anforderungen an Sicherheit und Luftreinhaltung mit Hilfe der Kontrollfrequenz und der Fachkompetenz erfüllt werden.

Aufgrund dieser Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-78
Pour un observatoire des réalités sociales pérenne

Auteur-e-s :	**Galley Liliane / Michellod Savio**
Nombre de cosignataires :	**12**
Dépôt :	**21.03.2023**
Développement :	**21.03.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**22.03.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**26.09.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mars 2023, les députés Galley et Michellod constatent que les contextes de crise (pandémie, guerre en Ukraine et crise énergétique) qui se sont succédé ont mis en lumière certaines situations de précarité et de souffrance psychologique. Suite aux considérations exprimées lors d'une journée de réflexion sur la création d'un observatoire cantonal des réalités sociales, organisée par la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR), les député-e-s signataires demandent l'inscription dans la loi d'un tel observatoire. Ils demandent ainsi de modifier la loi sur l'aide sociale (LASoc, RSF 831.0.1) en introduisant un article prévoyant l'institution d'un observatoire des réalités sociales, ses buts et ses tâches, ainsi que sa composition. Cet organisme serait chargé de contribuer au dialogue et à la recherche sur les problématiques sociales, réunissant des représentant-e-s des différentes associations œuvrant dans le travail social, des services de l'Etat ainsi que des expert-e-s de la Haute écoles de travail social de Fribourg (HETS-FR). Par un monitorage pérenne d'indicateurs et données statistiques, cet observatoire serait utile pour l'anticipation, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques dans le domaine social. En se basant sur des données probantes, il permettrait de mieux suivre l'émergence et l'évolution des réalités de terrain et des problématiques sociales

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient des réalités sociales du canton et des enjeux qui y sont liés. Il est régulièrement informé de ces dernières par les services de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) concernés, notamment le Service de l'action sociale (SASoc), chargé en particulier d'améliorer et d'harmoniser le dispositif cantonal d'action sociale et de veiller à la coordination des politiques sociales et de la famille.

En complément du dispositif étatique, le Conseil d'Etat salue la mobilisation des associations fribourgeoises qui s'engagent pour apporter des réponses à la précarité de certaines conditions de vie et de travail et qui jouent ainsi un rôle essentiel dans la lutte contre les problèmes socio-économiques. Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton dont la seconde édition sera publiée cet automne sera d'ailleurs l'occasion pour le Conseil d'Etat de présenter son analyse des aides apportées par les associations depuis le printemps 2020.

Le Conseil d'Etat rappelle également que dès le début de la pandémie, il s'est préoccupé des situations de précarité induites par la crise du Covid-19, en adoptant l'ordonnance sur les mesures

économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté (OMEP COVID-19, RSF 821.40.72). Cela a permis d'accroître les partenariats existants avec les institutions et réseaux d'entraide et de renforcer ainsi l'aide en matière de distribution de biens de première nécessité et d'orientation des personnes en situation de précarité. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette ordonnance, la HETS-FR a été chargée de réaliser avec le SASoc une étude visant à établir les conséquences de la crise du Covid-19 et les moyens pour prévenir la détérioration des situations à risque de pauvreté, notamment par le biais d'une enquête permettant de prendre la mesure des profils et besoins spécifiques qui ont émergé avec la crise. Juste après la crise du Covid-19, la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) a également commandité à la HETS-FR une étude visant à documenter les effets de la crise sur les populations précarisées du canton. De même, le Conseil d'Etat a approuvé en 2021 le rapport « Mesures urgentes » établi par la task-force « Plan de soutien jeunesse Fribourg » pour rapidement mettre en place des mesures efficaces visant à répondre aux effets négatifs de la pandémie due au Covid-19 sur la jeunesse fribourgeoise. Cette task-force rassemblait les différents acteurs et actrices qui œuvrent en faveur des enfants et des jeunes (services de l'Etat, commissions et plateformes cantonales, communes, associations). Un ensemble de 48 mesures appelé « Plan de soutien jeunesse Fribourg » a été adopté pour soutenir les besoins apparus et exacerbés des jeunes et des enfants lors et à la suite de la crise sanitaire. Parmi ces mesures, 10 ont été définies comme urgentes et leur mise en œuvre est, de fait, impérative pour répondre au mandat. Le Plan de soutien se déploie sur une période de 2 ans soit de 2022 à 2023. Un budget total de 853 000 francs par an a été alloué pour les 10 mesures urgentes. La mise en œuvre des mesures est en cours et est intégrée dans les processus existants des différents services et directions concernés. La coordination de la réalisation des mesures ainsi que la rédaction d'un rapport sont sous la responsabilité du Bureau de promotion des enfants et des jeunes. Le plan financier 2022-2026 du Conseil d'Etat prévoit la pérennisation de la moitié des mesures urgentes définies dans le plan de soutien. Un rapport de mise en œuvre des mesures sera publié en 2024 et ses conclusions permettront d'évaluer si des mesures complémentaires sont nécessaires.

Le Conseil d'Etat entend les besoins et volontés exprimés par les différentes associations et prend connaissance des réflexions conduites par les personnes concernées par cette thématique, issues des mondes associatif, politique ou de la recherche, qui se sont réunies le 2 mars 2023 à l'initiative de la HETS-FR, dont l'expertise peut apporter des éléments scientifiques et factuels sur les réalités sociales. Le Conseil d'Etat comprend également qu'un repérage en amont des réalités sociales permet aux services étatiques et aux associations fribourgeoises actives sur le terrain d'anticiper les réponses sociales à apporter. Certaines d'entre elles sont aujourd'hui couvertes et les services et associations effectuent déjà un travail d'anticipation dans leurs champs d'expertise de terrain au quotidien. De nombreuses informations sont recueillies par les acteurs et actrices de terrain et transmises aux services étatiques concernés. Le guichet d'information et d'orientation sociales *Fribourg pour tous* récolte également depuis sa création en 2011 des informations sur les demandes et besoins de ses usagers et usagères qui sont une ressource importante pour le SASoc afin de déceler les sujets devant retenir l'attention et définir certaines thématiques à approfondir. Enfin, dans le cadre du rapport sur la situation sociale et la pauvreté, une convention sur la communication de données entre le Service cantonal des contributions et le Service de la statistique a été signée en janvier 2022. Les bases statistiques de ce rapport sont désormais solides et permettent d'établir un monitorage quantitatif de la situation sociale du canton.

Le Conseil d'Etat admet toutefois qu'une meilleure coordination entre ces initiatives permettrait d'être encore plus efficient et d'assurer un monitorage en continu des réalités sociales, en mettant

notamment à disposition de l’Etat des informations supplémentaires utiles à l’élaboration des politiques sociales. Cependant, et tout en reconnaissant la pertinence d’une telle approche, le Conseil d’Etat juge que l’inscription d’un observatoire des réalités sociales au sein de la LASoc serait inadéquate, dans la mesure où ces dernières vont visiblement au-delà des champs couverts par la loi en question. Un ancrage dans la LASoc signifierait limiter l’observation aux questions de précarité et de pauvreté ainsi qu’aux personnes catégorisées comme étant dans le besoin, alors que la volonté est de s’intéresser aux réalités sociales. Ces dernières concernent les publics précarisés, mais aussi les enfants, les migrant-e-s ou encore les personnes âgées afin de mieux comprendre leur situation matérielle, mais également leur situation par rapport à l’emploi, l’éducation, la santé, la mobilité, les loisirs ou tout autre domaine de leur vie, et cela qu’il s’agisse non seulement de difficultés mais aussi d’opportunités. Les réalités sociales sont donc vastes et leur observation nécessite une définition et une forme d’organisation plus souples que ce que pourrait proposer une inscription dans la LASoc.

En termes de charges de personnel, le Conseil d’Etat estime que la création d’une structure pérenne nécessiterait la création de deux postes à 80 % de collaboratrice ou collaborateur scientifique, ainsi que l’engagement de personnel administratif, à un taux d’activité de 30 %, soit un budget annuel estimé à 250 000 francs.

Dès lors, dans un premier temps, le Conseil d’Etat est d’avis qu’il importe de mieux définir le périmètre des réalités sociales qu’il s’agirait de monitorer, les besoins et les réponses à apporter, ainsi que les outils adéquats à mettre en œuvre. Les travaux entrepris jusqu’ici à l’initiative de la HETS-FR méritent ainsi d’être poursuivis au sein d’une structure adéquate. Cette dernière pourrait par exemple prendre la forme d’une association autonome domiciliée à la HETS-FR et qui aurait pour but de lancer un processus exploratoire sur les réalités sociales non suffisamment couvertes en amont et d’identifier les meilleurs moyens de répondre aux besoins existant dans ce domaine. Pour cette phase exploratoire, l’engagement de personnel scientifique serait réduit et les charges de personnel ne devraient pas excéder 25 000 francs.

A cet égard, le Conseil d’Etat rappelle que la HETS-FR dispose, suite aux modifications récentes de la LHES-SO//FR et des règlements associés, d'un fonds de Ra&D pour le financement ponctuel de projets portant sur des réalités sociales spécifiques. Il ne peut s’agir toutefois d’un financement permanent.

Dans un second temps l’association pourra définir en toute liberté et autonomie de forme et de moyens la structure et le ou les outils les plus adéquats pour le suivi desdites réalités sociales, ces derniers pouvant notamment se réaliser sous la forme de mandats spécifiques confiés à la HETS-FR.

Le Conseil d’Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la présente motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2023-GC-78
Für ein ständiges Observatorium der sozialen Realitäten

Urheber/in:	**Galley Liliane / Michellod Savio**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**12**
Einreichung:	**21.03.2023**
Begründung:	**21.03.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**22.03.2023**
Antwort des Staatsrats:	**26.09.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. März 2023 eingereichten und begründeten Motion stellen Grossrätin Galley und Grossrat Michellod fest, dass die aufeinanderfolgenden Krisen (Pandemie, Ukrainekrieg und Energiekrise) gewisse prekäre Lagen und psychologische Leiden ans Licht befördert haben. Vor diesem Hintergrund wurden anlässlich eines von der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) organisierten Workshops Überlegungen zur Schaffung eines kantonalen Observatoriums der sozialen Realitäten angestellt. Im Anschluss daran verlangen die Verfasserinnen und Verfasser der Motion, dass ein derartiges Observatorium gesetzlich verankert wird. Sie verlangen also, dass das Sozialhilfegesetz (SHG, SGF 831.0.1) geändert wird, indem ein Artikel eingefügt wird, der die Errichtung eines Observatoriums der sozialen Realitäten vorsieht und seine Ziele, seine Aufgaben und seine Zusammensetzung festlegt. Dieses Organ hätte die Aufgabe, zum Dialog und zur Forschung über soziale Problematiken beizutragen, und würde Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen in der Sozialarbeit tätigen Vereine, der staatlichen Stellen sowie Expertinnen und Experten der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) zusammenbringen. Durch eine permanente Überwachung der statistischen Daten würde dieses Observatorium nützliche Informationen liefern, um die öffentliche Sozialpolitik frühzeitig zu warnen, zu steuern und zu beurteilen. Dank verlässlichen Daten würde es das Observatorium ermöglichen, das Aufkommen und die Entwicklung von sozialen Realitäten und Problematiken zu beobachten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist sich der sozialen Realitäten und der damit verbundenen Herausforderungen bewusst. Er wird von den zuständigen Dienststellen der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) regelmässig darüber informiert, und zwar insbesondere vom Kantonalen Sozialamt (KSA), das namentlich für die Verbesserung und die Harmonisierung des kantonalen Sozialhilfedispositivs zuständig ist und sich um die Koordination der Sozial- und Familienpolitik kümmert.

Der Staatsrat begrüsst zudem die Tätigkeit der 81 Freiburger Vereine, die sich in Ergänzung der staatlichen Einrichtungen bestimmter prekärer Lebens- und Arbeitssituationen annehmen und eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozioökonomischen Problemen spielen. Mit der zweiten Ausgabe des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, die im Herbst herauskommt, wird der Staatsrat seine Analyse der Hilfen vorlegen, die von den Vereinen seit Frühjahr 2020 geleistet wurden.

Der Staatsrat ruft ferner in Erinnerung, dass er ab Beginn der Pandemie sein Augenmerk auf prekäre Situationen gelegt hat, die sich aus der Covid-19-Krise ergaben, indem er die Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19, SGF 821.40.72), verabschiedet hat. Dadurch konnten die bestehenden Partnerschaften mit Hilfswerken und Selbsthilfegruppen ausgebaut und die Hilfe bei der Verteilung von Grundbedarfsgütern und der Beratung von Menschen in prekären Lebenslagen verstärkt werden. In Umsetzung dieser Verordnung wurde die HSA-FR beauftragt, zusammen mit dem KSA eine Studie aufzustellen, die die Auswirkungen der Corona-Krise in den nächsten Monaten klärt und festlegt, mit welchen Mitteln einer Verschlechterung der armutsgefährdeten Situationen vorgebeugt werden kann. Dies soll namentlich durch eine Erhebung geschehen, die eine Einschätzung der Profile und der besonderen Bedürfnisse erlaubt, die mit der Krise aufgetreten sind. Direkt nach der Covid-19-Krise hat die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) ebenfalls bei der HSA-FR eine Studie in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen der Krise auf die benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Kanton zu dokumentieren. Der Staatsrat hat 2021 ferner den Bericht «Sofortmassnahmen» genehmigt, der von der Task Force «Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg» aufgestellt wurde, damit rasch Massnahmen aufgestellt werden können, um die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Freiburger Jugend abzufedern. Diese Task Force bestand aus den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, die sich für Kinder und Jugendliche einsetzen (Dienststellen des Staats, kantonale Kommissionen und Plattformen, Gemeinden und Vereine). Ein Paket von 48 Massnahmen, «Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg» genannt, wurde geschnürt, um auf die Bedürfnisse der Jugendlichen und Kinder einzugehen, die während und nach der Gesundheitskrise zu Tage getretenen oder grösser geworden sind. Zehn dieser Massnahmen wurden als dringlich eingestuft; ihre Umsetzung ist folglich zwingend, um den Auftrag zu erfüllen. Der Unterstützungsplan gilt für die Jahre 2022 und 2023 und für die zehn Sofortmassnahmen wurde ein Gesamtbudget von 853 000 Franken pro Jahr gewährt. Die Umsetzung der Massnahmen ist im Gange und wird in die bestehenden Prozesse der verschiedenen betroffenen Dienststellen und Direktionen integriert. Die Koordinierung der Massnahmen und die Ausarbeitung eines Berichts erfolgt unter der Leitung der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung. Der Finanzplan 2022-2026 des Staatsrats sieht vor, die Hälfte der im Wiederankurbelungsplan aufgestellten Sofortmassnahmen auf eine dauerhafte Basis abzustellen. Ein Bericht über die Realisierung der Massnahmen wird 2024 veröffentlicht. Gestützt auf die darin gezogenen Schlüsse wird es möglich sein, zu entscheiden, ob zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

Der Staatsrat ist sich der Bedürfnisse und Wünsche der verschiedenen Vereine bewusst. Er ist auch über die Beratschlagungen der betroffenen Personen aus dem Vereinswesen, der Politik und der Wissenschaft vom 2. März 2023 informiert. Diese haben auf Anstoss der HSA-FR stattgefunden, die dank ihrer wissenschaftlichen Expertise faktische und wissenschaftliche Elemente zu den sozialen Realitäten beisteuern kann. Der Staatsrat ist sich auch im Klaren, dass ein frühzeitiges Erkennen der sozialen Realitäten es den staatlichen Stellen und den vor Ort tätigen Freiburger Vereinen ermöglicht, rechtzeitig die nötigen sozialen Massnahmen zu ergreifen. Gewisse soziale Realitäten sind heute bereits unter Beobachtung und die Dienststellen und Vereine leisten vorausschauende Arbeit auf ihrem jeweiligen Fachgebiet. Viele Informationen werden von den Akteuren vor Ort an die zuständigen Dienststellen weitergeleitet. Der Schalter für soziale Information und Beratung *Freiburg für alle* sammelt seit seiner Gründung im Jahr 2011 ebenfalls Informationen über die Anfragen und Bedürfnisse der Personen, die ihn aufsuchen. Diese

Informationen sind für das KSA eine wichtige Quelle, um zu erkennen, welche Themen Aufmerksamkeit verlangen und welche Themen vertieft werden sollten. Im Rahmen des Berichts über die soziale Lage und die Armut wurde schliesslich im Januar 2022 eine Vereinbarung über die Weitergabe von Daten zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und dem Amt für Statistik abgeschlossen. Der Bericht basiert nun auf einer soliden statistischen Grundlage und ermöglicht ein mengenmässiges Monitoring der sozialen Realitäten im Kanton.

Der Staatsrat räumt jedoch ein, dass eine bessere Koordinierung dieser verschiedenen Aktivitäten mehr Effizienz bringen und ein kontinuierliches Monitoring der sozialen Lage ermöglichen würde. Denn so würden dem Staat namentlich zusätzliche Informationen zur Verfügung stehen, die ihm in sozialpolitischer Hinsicht nützlich wären. Doch auch wenn er den Nutzen eines derartigen Vorhabens anerkennt, hält es der Staatsrat nicht für angezeigt, ein Observatorium der sozialen Realitäten im SHG zu verankern, da es viel weiter greift als das vom Gesetz abgedeckte Anwendungsgebiet. Eine Verankerung im SHG würde bedeuten, dass sich das Monitoring auf Fragen der Armut und auf bedürftige Personen beschränkt, obwohl der Wunsch besteht, sich für die sozialen Realitäten zu interessieren. Dabei geht es nicht nur darum, die Lage der Armutsbetroffenen besser zu kennen, sondern auch der Kinder, Migrantinnen und Migranten sowie Betagten, und zwar sowohl in materieller Hinsicht als auch in Bezug auf Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Mobilität, Freizeit und alle anderen Lebensbereiche, wobei nicht nur die Schwierigkeiten, sondern auch die Chancen betrachtet werden. Die sozialen Realitäten sind ein weites Gebiet und ihr Monitoring erfordert eine breitere Definition und eine flexiblere Organisation als eine Verankerung im SHG ermöglichen würde.

Was den Personalaufwand betrifft, geht der Staatsrat davon aus, dass für die Schaffung einer permanenten Struktur zwei wissenschaftliche Mitarbeitende zu 80 % sowie Verwaltungspersonal im Umfang von 30 % angestellt werden müssen. Das entsprechende Budget wird auf 250 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es zunächst wichtig ist, den Umfang der zu beobachtenden sozialen Realitäten, die Bedürfnisse und die zu ergreifenden Massnahmen sowie die geeigneten Instrumente besser zu definieren. Die bisher unter der Leitung der HSA-FR durchgeführten Arbeiten verdienen es, im Rahmen einer geeigneten Struktur fortgesetzt zu werden. Diese könnte beispielsweise die Form eines in der HSA-FR domizilierten eigenständigen Vereins annehmen und hätte zum Ziel, einen Prozess zur Sondierung der sozialen Realitäten zu lancieren, die noch ungenügend beobachtet werden, und die besten Mittel zu bestimmen, um die Bedürfnisse auf dem Gebiet abzudecken. Für diese Sondierungsphase braucht es noch nicht viel wissenschaftliches Personal, so dass der Personalaufwand höchstens 25 000 Franken betragen sollte.

In diesem Zusammenhang weist der Staatsrat darauf hin, dass die HSA-FR seit den jüngsten Änderungen des HES-SO//FRG und der zugehörigen Reglemente über einen aF&E-Fonds für die punktuelle Finanzierung von Projekten verfügt, die sich mit spezifischen sozialen Realitäten befassen. Es handelt sich jedoch nicht um eine dauerhafte Finanzierung.

Zu einem späteren Zeitpunkt könnte der Verein frei und selbstständig die Form und die Mittel der Struktur und der Instrumente definieren, mit denen diese sozialen Realitäten künftig beobachtet werden, etwa indem der HSA-FR spezifische Aufträge erteilt werden.

Der Staatsrat empfiehlt deshalb dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-101

Projet de méga-abattoir Micarna sur le site AgriCo à Saint-Aubin : quelle transparence ?

Auteur-e-s :	**Raetzo Tina**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.04.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.04.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**22.08.2023**

I. Question

Le groupe Micarna, filiale de Migros, prévoit la construction d'un méga-abattoir de volailles sur le site du campus AgriCo à Saint-Aubin.

Selon les informations disponibles dans la presse, au moins 40 millions de poulets y seraient abattus chaque année, soit 76 poulets par minute si l'installation devait fonctionner 24/24 et 7/7. Avec une capacité par camion de 7000 poulets, cela représenterait une procession de plus de 5700 camions qui, annuellement, se rendraient à l'abattoir et en repartiraient, soit au moins 15 camions par jour et ce tous les jours de l'année.

Plusieurs zones d'ombre subsistent quant aux décisions et aux procédures :

1. Quelles sont les diverses étapes des différents organes de décision concernant l'abattoir depuis 2018 (aperçu détaillé) ?
2. Lors de la conférence de presse du 19 avril 2021 annonçant la mise à l'enquête du PAC AgriCo, le directeur de l'établissement cantonal de promotion foncière (ECPF) a expliqué que le PAC avait été établi « pour pouvoir garantir l'arrivée de Micarna sur le site ». Ainsi, le PAC répond-il à une nécessité interne au campus AgriCo indépendamment des entreprises implantées ou vise-t-il à garantir les intérêts de Migros Industrie ?
3. L'abattoir n'est nullement mentionné dans le rapport d'impact sur l'environnement (ci-après : RIE) du PAC AgriCo. Un RIE spécifique pour l'abattoir a-t-il été réalisé ? Pourquoi n'a-t-il pas été réalisé en même temps que le RIE du PAC AgriCo compte tenu de l'impact environnemental certain qu'un tel projet aura sur la région ?
4. Quel sera l'impact de l'implantation de l'abattoir sur le développement des élevages de masse dans la région par effet d'aubaine ? Des scénarii ont-ils été établis à ce sujet ? Si oui, où peut-on les consulter ? Si non, pourquoi cela n'a-t-il pas été réalisé compte tenu de l'impact environnemental certain de la multiplication des élevages de masse dans la région ?

5. La parcelle 2242 appartient toujours, selon le registre foncier, à l'Etat de Fribourg (état au 18 avril 2023). Dans le communiqué de presse du 19 avril 2021 annonçant la mise à l'enquête du Plan d'affectation cantonal (PAC) AgriCo, il est pourtant mentionné que la parcelle a été achetée par Micarna. Où en est réellement le processus de vente de la parcelle ?
6. Pourquoi le Rapport article 47 OAT plan d'affectation cantonal « AgriCo » ne démontre-t-il pas la « prise en considération adéquate des observations émanant de la population », comme l'exige pourtant l'article 47 al. 1 OAT ?
7. Comment le Conseil d'Etat s'est-il assuré que « la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans », comme le préconise la LAT à son article 4 al. 2 ? De quelle manière la population a-t-elle été informée d'un tel projet ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le site AgriCo est affecté en « Zone d'activités II » depuis 1967. La zone est soumise, selon le plan d'aménagement local (PAL) de la commune, à une obligation de plan d'aménagement de détail (PAD). Pour satisfaire cette exigence, et avec l'autorisation du Conseil d'Etat délivrée en automne 2017, un plan d'affectation cantonal (PAC), qui fixe le cadre général de développement du site, a été établi et approuvé par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME, ex-DAEC), en date du 17 décembre 2021. Le PAC AgriCo est entré en force le 1er septembre 2022. Depuis le 1er juillet 2022, l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) est officiellement propriétaire du site AgriCo – à l'exception de la parcelle n°2242, d'environ 93'000 m^2, réservée pour le projet Micarna et restée propriété de l'Etat de Fribourg jusqu'à sa vente effective à l'entreprise.

Le projet de vente de la parcelle n°2242 s'inscrit dans le cadre de la stratégie de développement économique dans le secteur agroalimentaire du canton de Fribourg, qui représente l'un des piliers principaux de l'économie fribourgeoise. Afin de devenir un acteur clef de cette filière, le Conseil d'Etat a mis en place fin janvier 2019 une structure et des outils nécessaires. L'installation sur le site AgriCo d'un atelier de transformation de volailles est, selon le Conseil d'Etat, en adéquation avec cette stratégie. La vente de cette parcelle à Micarna permet non seulement de sauvegarder près de 500 emplois dans la production déjà existants dans le canton de Fribourg, mais également d'envisager, à terme, la création de places de travail supplémentaire. La présence d'une entreprise du groupe Migros à St-Aubin profitera aux autres entreprises présentes sur le site et en attirera d'autres, comme l'entreprise SQTS, qui réalise déjà des prestations pour la Migros. L'implantation d'une grande unité de production crée également un grand potentiel de synergie, permet le développement de nouveaux produits et favorise ainsi l'économie circulaire.

1. Quelles sont les diverses étapes des différents organes de décision concernant l'abattoir depuis 2018 ?

Micarna a fait part de son intérêt dès 2019 pour le site AgriCo, avec comme objectif d'y implanter un nouvel atelier de transformation de volailles (ATV), en remplacement des infrastructures de Courtepin, devenues vétustes et ne pouvant pas être rénovées. Après consultation des représentants de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF, ex-DEE), de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), de la promotion économique (PromFR) ainsi que des communes de Courtepin et de St-Aubin, Micarna a établi une étude de faisabilité.

En décembre 2020, le Grand Conseil a adopté, par 86 voix contre 6 et 5 absentions, le décret autorisant la vente, à l'entreprise Micarna, de la parcelle n°2242 du site AgriCo. A l'heure actuelle, le contrat de vente est en phase de finalisation et devrait être signé prochainement.

Concernant le projet proprement dit d'atelier de volailles, Micarna a investi et planifié son projet dès la décision du Grand Conseil de vendre la parcelle. Aucune demande de permis de construire n'a encore à l'heure actuelle été déposée par Micarna. Une fois déposée, l'autorisation de construction en zone légalisée, comme c'est le cas sur le site AgriCo, est de compétence du Préfet. Comme toute construction, le projet devra faire l'objet d'une demande de permis mise à l'enquête publique, par insertion dans la Feuille officielle (art. 140 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC RSF 70.1). Le projet sera examiné dans sa conformité aux normes légales fédérales, cantonales et communales et fera ensuite l'objet d'une décision sur la demande de permis de construire.

2. *Lors de la conférence de presse du 19 avril 2021 annonçant la mise à l'enquête du PAC AgriCo, le directeur de l'établissement cantonal de promotion foncière (ECPF) a expliqué que le PAC avait été établi « pour pouvoir garantir l'arrivée de Micarna sur le site ». Ainsi, le PAC répond-il à une nécessité interne au campus AgriCo indépendamment des entreprises implantées ou vise-t-il à garantir les intérêts de Migros Industrie ?*

La révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la commune de St-Aubin a été approuvée le 30 septembre 2020. Le plan d'affectation cantonal (PAC) AgriCo remplace le plan d'aménagement de détail (PAD) planifié par la commune. C'est en raison de l'implication particulière du canton dans ce dossier qu'il a été renoncé au PAD usuel ; en revanche, dans son contenu matériel, le PAC correspond à un PAD. Le PAC respecte la procédure définie par la LATeC qui assure le même examen formel et matériel qu'en cas de planification établie sous l'égide de la commune.

Le PAC AgriCo poursuit des objectifs de renforcement, de développement et de promotion de la zone d'activités qui était déjà existante. Il a été développé pour faire du site AgriCo un campus agréable à vivre et à la pointe de l'innovation agroalimentaire. Il pose le cadre général, les principes ainsi que les mesures urbanistiques et paysagères pour un développement coordonné et réfléchi de l'ensemble du site. Pensé comme outil pour créer des synergies sur plusieurs niveaux et garantir une bonne qualité de vie et d'urbanisation, il permet, dans le cadre d'un site industriel, de mettre en valeur les particularités architecturales et patrimoniales du site d'origine, en coordonnant plusieurs politiques sectorielles.

Le PAC AgriCo a été développé avant la décision du Grand Conseil de vendre la parcelle à Micarna. Il a été conçu dès les premières réflexions pour accueillir une grande entreprise. Micarna sera en effet la première entreprise d'envergure à s'installer sur le site AgriCo. Dans ce cadre-là, le planning d'approbation du PAC AgriCo a été mené de telle manière à ce qu'il soit entré en force au moment où Micarna développerait son projet. En revanche, c'est l'entreprise, bien que propriétaire de la parcelle, qui devra se conformer aux règles du PAC AgriCo, et non le contraire. Le PAC AgriCo a permis de fixer des conditions strictes à Micarna, notamment en matière de mobilité, avec la limitation du nombre de places de stationnement, la création de parking-silo commun, une gestion mutualisée de la mobilité sur l'ensemble du site et non plus pour chaque entreprise, la promotion de la mobilité douce et des transports publics, la mise en place d'un site sans circulation motorisée en son centre, etc.

3. *L'abattoir n'est nullement mentionné dans le rapport d'impact sur l'environnement (ci-après : RIE) du PAC AgriCo. Un RIE spécifique pour l'abattoir a-t-il été réalisé ? Pourquoi n'a-t-il pas été réalisé en même temps que le RIE du PAC AgriCo compte tenu de l'impact environnemental certain qu'un tel projet aura sur la région ?*

Un rapport d'impact sur l'environnement a été, conformément à la LATeC, établi pour le PAC AgriCo et porte sur le développement du site. Toujours selon les normes légales fédérales et cantonales, Micarna devra établir un rapport d'impact sur l'environnement concernant son projet dans le cadre de sa demande de permis de construire.

4. *Quel sera l'impact de l'implantation de l'abattoir sur le développement des élevages de masse dans la région par effet d'aubaine ? Des scénarii ont-ils été établis à ce sujet ? Si oui, où peut-on les consulter ? Si non, pourquoi cela n'a-t-il pas été réalisé compte tenu de l'impact environnemental certain de la multiplication des élevages de masse dans la région ?*

Le projet d'atelier de transformation de volailles de Micarna est un projet porté par une entreprise privée. L'Etat n'a pas pour vocation d'intervenir sur le marché. Il doit en revanche s'assurer que les entreprises se conforment aux différentes législations fédérales, cantonales et communales, ce qu'il fera lors de l'examen de la demande de permis de construire du projet d'atelier de transformation de volailles. Néanmoins, il y a lieu de préciser que la production suisse actuelle ne permet pas de couvrir les besoins indigènes. De manière générale, le développement de la production locale permettant de diminuer l'importation est favorable à une économie durable, à la qualité et à la traçabilité des produits.

5. *La parcelle 2242 appartient toujours, selon le registre foncier, à l'Etat de Fribourg (état au 18 avril 2023). Dans le communiqué de presse du 19 avril 2021 annonçant la mise à l'enquête du Plan d'affectation cantonal (PAC) AgriCo, il est pourtant mentionné que la parcelle a été achetée par Micarna. Où en est réellement le processus de vente de la parcelle ?*

Le terrain n'est formellement pas encore vendu. Le contrat de vente sera signé prochainement.

6. *Pourquoi le Rapport article 47 OAT plan d'affectation cantonal « AgriCo » ne démontre-t-il pas la « prise en considération adéquate des observations émanant de la population », comme l'exige pourtant l'article 47 al. 1 OAT ?*

Le rapport d'aménagement, au sens de l'art. 47 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1) et les études annexes, qui expliquent et justifient les mesures d'aménagement prises, et démontrent leur conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire, fait partie intégrante du PAC AgriCo, approuvé par la DIME (ex-DAEC) le 17 décembre 2021. Par ailleurs, la décision d'approbation du PAC AgriCo fait état des détails de la procédure ainsi que du traitement des oppositions.

7. *Comment le Conseil d'Etat s'est-il assuré que « la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement », comme le préconise la LAT à son article 4 al. 2 ? De quelle manière la population a-t-elle été informée d'un tel projet ?*

Ce n'est qu'en raison de l'implication particulière du canton qu'il a été renoncé au PAD usuel prévu dans le PAL de la commune. Des représentant-e-s de la commune ont collaboré à l'établissement du PAC AgriCo, notamment lors de plusieurs séances techniques et par préavis d'examen préalable.

Avant d'être mis à l'enquête publique, le PAC AgriCo a été soumis pour examen préalable à la préfecture, à la COREB ainsi qu'aux communes et instances concernées. Il a été mis à l'enquête le 23 avril 2021. En raison de la situation sanitaire, les séances d'information publiques, qui accompagnent les mises à l'enquête de PAC, n'ont pas pu être tenues en présentiel. Pour assurer un strict respect des disposition légales et fédérales, un film de présentation du PAC ainsi que les différents documents en lien avec le projet ont été mis à disposition pour consultation sur le site internet du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) ; le service a également assuré une permanence téléphone durant la période de l'enquête publique et répondait également aux questions par mail ou par téléphone et envoyait les documents par courrier sur demande. Les deux Conseillers d'Etat Directeur de la DIME et Directeur de la DEEF ont également été à disposition une soirée pour répondre personnellement aux questions. Deux soirées portes ouvertes ont également été organisées les 20 et 21 mai 2021, dans le respect des normes sanitaires, sur le site AgriCo, à St-Aubin ; plus de 200 personnes y ont participé.

Le PAC a été approuvé par la DIME le 17 décembre 2021. Il est entré en force en septembre 2022.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-101

Geplanter Mega-Schlachthof der Micarna auf dem AgriCo-Gelände in Saint-Aubin: Transparenz?

Urheberin:	**Raetzo Tina**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.04.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.04.2023**
Antwort des Staatsrats:	**22.08.2023**

I. Anfrage

Die Micarna-Gruppe, eine Migros-Tochter, plant den Bau eines Mega-Geflügelschlachthofs auf dem AgriCo-Campus in Saint-Aubin.

Gemäss den Informationen in der Presse sollen dort jährlich mindestens 40 Millionen Hühner geschlachtet werden. Dies entspricht 76 Hühnern pro Minute, wenn die Anlage 24 Stunden am Tag und 7 Tage in der Woche in Betrieb ist. Bei einer Kapazität von 7000 Hühnern pro Lastwagen würden jährlich über 5700 Lastwagen zum Schlachthof und von dort wieder wegfahren. Dies wären 15 Lastwagen pro Tag, und zwar an jedem Tag des Jahres.

In Bezug auf die Entscheidungen und Verfahren stellen sich mehrere Fragen:

1. Wie sehen die verschiedenen Schritte der Entscheidungsgremien seit 2018 in Bezug auf den Schlachthof aus (ausführliche Übersicht)?
2. An der Medienkonferenz vom 19. April 2021 zur öffentlichen Auflage des KNP AgriCo erklärte der Direktor der kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB), dass der KNP aufgestellt wurde, um die Ansiedlung der Micarna auf dem Gelände sicherzustellen. Entspricht der KNP also einer internen Notwendigkeit des AgriCo-Campus, unabhängig von den ansässigen Unternehmen, oder soll er die Interessen der Migros Industrie sichern?
3. Der Schlachthof wird im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) des KNP AgriCo in keiner Weise erwähnt. Wurde speziell für den Schlachthof ein UVB erstellt? Warum wurde er angesichts der Umweltauswirkungen, die ein solches Projekt auf die Region sicher haben wird, nicht gleichzeitig mit dem UVB des KNP AgriCo erstellt?
4. Wie wird sich die Ansiedlung des Schlachthofs durch seine Mitnahmeeffekte auf die Entwicklung der Massentierhaltung in der Region auswirken? Wurden diesbezüglich Szenarien aufgestellt? Wenn ja, wo können diese eingesehen werden? Wenn nein, warum wurde dies angesichts der sicheren Umweltauswirkungen der zunehmenden Massentierhaltung in der Region nicht getan?
5. Gemäss Grundbuch gehört die Parzelle 2242 immer noch dem Staat Freiburg (Stand 18. April 2023). In der Medienmitteilung vom 19. April 2021 zur öffentlichen Auflage des kantonalen Nutzungsplans (KNP) AgriCo wurde jedoch erwähnt, dass die Parzelle von der Micarna gekauft wurde. Wie steht es tatsächlich um den Verkauf des Grundstücks?
6. Warum zeigt der Bericht nach Artikel 47 RPV zum KNP AgriCo nicht, wie die Anregungen aus der Bevölkerung berücksichtigt werden, wie dies Artikel 47 Abs. 1 RPV verlangt?

7. Wie hat der Staatsrat sichergestellt, dass «die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann», wie es Artikel 4 Abs. 2 RPG vorschreibt? Wie wurde die Bevölkerung über ein derartiges Projekt informiert?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das AgriCo-Gelände seit 1967 der «Arbeitszone II» zugewiesen ist. Die Zone unterliegt laut dem Ortsplan (OP) der Gemeinde der Pflicht zur Erstellung eines Detailbebauungsplans (DBP). Um diese Anforderung zu erfüllen, wurde nach der im Herbst 2017 erteilten Genehmigung des Staatsrats ein kantonaler Nutzungsplan (KNP) erstellt, der den allgemeinen Rahmen für die Entwicklung des Geländes festlegt. Der KNP wurde am 17. Dezember 2021 von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU, ehemals RUBD) genehmigt. Der KNP AgriCo ist am 1. September 2022 in Kraft getreten. Seit dem 1. Juli 2022 ist die kantonale Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB) offiziell Eigentümerin des AgriCo-Geländes. Ausgenommen davon ist die Parzelle Nr. 2242, die rund 93 000 m^2 umfasst und für das Micarna-Projekt reserviert ist. Sie bleibt bis zu ihrem effektiven Verkauf an das Unternehmen im Eigentum des Staates Freiburg.

Der geplante Verkauf der Parzelle Nr. 2242 entspricht der Entwicklungsstrategie für den Lebensmittelbereich des Kantons Freiburg, der eine der wichtigsten Säulen der Freiburger Wirtschaft darstellt. Damit der Kanton eine führende Rolle im Lebensmittelbereich einnimmt, hat der Staatsrat Ende Januar 2019 die dafür nötigen Strukturen und Instrumente geschaffen. Die Errichtung eines Geflügelverarbeitungsbetriebs auf dem AgriCo-Gelände entspricht gemäss dem Staatsrat dieser Strategie. Der Verkauf dieser Parzelle an die Micarna sichert nicht nur knapp 500 bestehende Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe im Kanton Freiburg, sondern ermöglicht langfristig auch die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. Die Präsenz eines Unternehmens der Migros-Gruppe in St-Aubin wird den anderen Unternehmen am Standort zugutekommen und weitere Unternehmen anziehen, wie z.B. das Unternehmen SQTS, das bereits Leistungen für die Migros erbringt. Die Ansiedlung eines grossen Produktionsbetriebs ermöglicht es auch, bedeutende Synergien zu nutzen, neue Produkte zu entwickeln und die Kreislaufwirtschaft zu fördern.

1. Wie sehen die verschiedenen Schritte der Entscheidungsgremien seit 2018 in Bezug auf den Schlachthof aus?

Die Micarna bekundete seit 2019 Interesse am AgriCo-Gelände, um dort einen neuen Geflügelverarbeitungsbetrieb zu errichten. Dieser soll die Infrastruktur in Courtepin ersetzen, die veraltet ist und nicht renoviert werden kann. Nach Rücksprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD, ehemals VWD), der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU), der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), der Wirtschaftsförderung (PromFR) sowie der Gemeinden Courtepin und St-Aubin hat die Micarna eine Machbarkeitsstudie durchgeführt.

Im Dezember 2020 verabschiedete der Grosse Rat mit 86 zu 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen das Dekret, das den Verkauf der Parzelle Nr. 2242 des AgriCo-Geländes an das Unternehmen Micarna genehmigt. Der Kaufvertrag befindet sich derzeit in der Abschlussphase und sollte in Kürze unterzeichnet werden.

Was das eigentliche Projekt des Geflügelverarbeitungsbetriebs betrifft, so hat die Micarna seit der Entscheidung des Grossen Rates, die Parzelle zu verkaufen, Investitionen getätigt und ihr Projekt geplant. Bisher hat die Micarna noch kein Baubewilligungsgesuch gestellt. Sobald das Gesuch eingereicht wird, ist der Oberamtmann für die Baubewilligung in einer rechtskräftigen Zone, wie es beim AgriCo-Gelände der Fall ist, zuständig. Wie bei jedem Bauvorhaben ist auch für dieses

Projekt ein Baubewilligungsgesuch notwendig, das mittels Veröffentlichung im Amtsblatt öffentlich aufgelegt werden muss (Art. 140 des Raumplanungs- und Baugesetzes, RPBG, SGF 70.1). Es wird überprüft, ob das Projekt den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes, des Kantons und der Gemeinde entspricht, und anschliessend wird über das Baubewilligungsgesuch entschieden.

2. *An der Medienkonferenz vom 19. April 2021 zur öffentlichen Auflage des KNP AgriCo erklärte der Direktor der kantonalen Anstalt für aktive Bodenpolitik (KAAB), dass der KNP aufgestellt wurde, um die Ansiedlung der Micarna auf dem Gelände sicherzustellen. Entspricht der KNP also einer internen Notwendigkeit des AgriCo-Campus, unabhängig von den ansässigen Unternehmen, oder soll er die Interessen der Migros Industrie sichern?*

Die Gesamtrevision des Ortsplans der Gemeinde St-Aubin wurde am 30. September 2020 angenommen. Der kantonale Nutzungsplan (KNP) AgriCo ersetzt den von der Gemeinde geplanten Detailbebauungsplan (DBP). Auf den üblichen DBP wurde aufgrund der besonderen Beteiligung des Kantons in diesem Dossier verzichtet. Inhaltlich entspricht der KNP aber einem DBP. Der KNP hält sich an das im RPBG festgelegte Verfahren, das die gleiche formelle und materielle Prüfung gewährleistet wie bei einer unter der Federführung der Gemeinde erstellten Planung.

Der KNP AgriCo bezweckt, die bereits bestehende Arbeitszone zu stärken, zu erschliessen und zu fördern. Er wurde entwickelt, um das AgriCo-Gelände zu einem Campus zu machen, auf dem man sich wohl fühlt und der eine führende Rolle bei der Innovation im Lebensmittelbereich einnimmt. Er legt den allgemeinen Rahmen, die Grundsätze sowie die städtebaulichen und landschaftlichen Massnahmen für eine koordinierte und durchdachte Entwicklung des gesamten Geländes fest. Der KNP wurde darauf ausgelegt, Synergien auf mehreren Ebenen zu schaffen und eine gute Lebens- und Siedlungsqualität zu gewährleisten. Zudem hat er den Anspruch, ein Industriegelände zu schaffen, das die architektonischen und denkmalpflegerischen Merkmale des ursprünglichen Geländes hervorhebt. Zu diesem Zweck koordiniert er mehrere Sektoralpolitiken miteinander.

Der KNP AgriCo wurde vor der Entscheidung des Grossen Rates, die Parzelle an die Micarna zu verkaufen, erarbeitet. Er wurde von Anfang an so konzipiert, dass er die Niederlassung eines grossen Unternehmens am Standort ermöglicht. Die Micarna wird das erste grosse Unternehmen sein, das sich auf dem AgriCo-Gelände niederlässt. In diesem Zusammenhang wurde die Planung für die Genehmigung des KNP AgriCo so gestaltet, dass er zu dem Zeitpunkt rechtskräftig wird, an dem die Micarna ihr Projekt entwickeln würde. Allerdings muss sich das Unternehmen, auch wenn es Eigentümer der Parzelle ist, an die Regeln des KNP AgriCo halten, und nicht umgekehrt. Der KNP AgriCo machte es möglich, der Micarna strenge Vorgaben zu machen, insbesondere im Bereich der Mobilität. Dazu zählen die Begrenzung der Anzahl Parkplätze, die Schaffung eines gemeinsamen Silo-Parkhauses, ein gemeinsames Mobilitätsmanagement für den gesamten Standort und nicht für jedes einzelne Unternehmen, die Förderung von sanfter Mobilität und öffentlichen Verkehrsmitteln, die Einrichtung eines Areals ohne motorisierten Verkehr im Zentrum usw.

3. *Der Schlachthof wird im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) des KNP AgriCo in keiner Weise erwähnt. Wurde speziell für den Schlachthof ein UVB erstellt? Warum wurde er angesichts der Umweltauswirkungen, die ein solches Projekt auf die Region sicher haben wird, nicht gleichzeitig mit dem UVB des KNP AgriCo erstellt?*

Wie es das RPBG vorsieht, wurde ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt, der sich mit der Entwicklung des Geländes befasst. Zudem muss die Micarna gemäss den gesetzlichen Bestimmungen von Bund und Kanton im Rahmen ihres Baubewilligungsgesuchs einen Umweltverträglichkeitsbericht zu ihrem Projekt erstellen.

4. *Wie wird sich die Ansiedlung des Schlachthofs durch seine Mitnahmeeffekte auf die Entwicklung der Massentierhaltung in der Region auswirken? Wurden diesbezüglich Szenarien aufgestellt? Wenn ja, wo können diese eingesehen werden? Wenn nein, warum wurde dies angesichts der sicheren Umweltauswirkungen der zunehmenden Massentierhaltung in der Region nicht getan?*

Das Projekt der Micarna für einen Geflügelverarbeitungsbetrieb ist ein von einem Privatunternehmen getragenes Projekt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, in den Markt einzugreifen. Er muss dagegen sicherstellen, dass die Unternehmen die verschiedenen Gesetzesbestimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene einhalten, was er bei der Prüfung des Baubewilligungsgesuchs für das Projekt des Geflügelverarbeitungsbetriebs tun wird. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Schweizer Produktion derzeit nicht ausreicht, um den Bedarf zu decken. Generell ist der Ausbau der lokalen Produktion, wodurch der Import reduziert wird, vorteilhaft für eine nachhaltige Wirtschaft sowie für die Qualität und die Rückverfolgbarkeit der Produkte.

5. *Gemäss Grundbuch gehört die Parzelle 2242 immer noch dem Staat Freiburg (Stand 18. April 2023). In der Medienmitteilung vom 19. April 2021 zur öffentlichen Auflage des kantonalen Nutzungsplans (KNP) AgriCo wurde jedoch erwähnt, dass die Parzelle von der Micarna gekauft wurde. Wie steht es tatsächlich um den Verkauf des Grundstücks?*

Formell ist das Grundstück noch nicht verkauft. Der Kaufvertrag wird demnächst unterzeichnet.

6. *Warum zeigt der Bericht nach Artikel 47 RPV zum KNP AgriCo nicht, wie die Anregungen aus der Bevölkerung berücksichtigt werden, wie dies Artikel 47 Abs. 1 RPV verlangt?*

Der Bericht nach Artikel 47 der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) und die Begleitstudien erläutern und begründen die raumplanerischen Massnahmen und zeigen, wie sie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung berücksichtigen. Sie sind integrierender Bestandteil des KNP AgriCo, der am 17. Dezember 2021 von der RIMU (ehemals RUBD) genehmigt wurde. Zudem werden in der Verfügung über die Genehmigung des KNP AgriCo die Einzelheiten des Verfahrens sowie die Behandlung von Einsprachen dargelegt.

7. *Wie hat der Staatsrat sichergestellt, dass «die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann», wie es Artikel 4 Abs. 2 RPG vorschreibt? Wie wurde die Bevölkerung über ein derartiges Projekt informiert?*

Auf den üblichen DBP, der im Ortsplan der Gemeinde vorgesehen ist, wurde nur aufgrund der besonderen Beteiligung des Kantons in diesem Dossier verzichtet. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde haben an der Erstellung des KNP AgriCo mitgearbeitet. Sie haben namentlich an mehreren technischen Sitzungen teilgenommen und eine Stellungnahme zur Vorprüfung abgegeben.

Vor der öffentlichen Auflage wurde der KNP AgriCo dem Oberamt, dem Regionalverband der Broye (COREB) sowie den betroffenen Gemeinden und Instanzen zur Vorprüfung vorgelegt. Am 23. April 2021 wurde er öffentlich aufgelegt. Aufgrund der Gesundheitslage konnten die

öffentlichen Informationssitzungen, die die öffentliche Auflage des KNP begleiten, nicht als Präsenzveranstaltungen abgehalten werden. Um die strikte Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen von Bund und Kanton zu gewährleisten, wurden stattdessen ein Film, der den KNP vorstellt, sowie die verschiedenen Dokumente auf der Website des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) zur Einsichtnahme bereitgestellt. Das Amt stand zudem während der gesamten Dauer der Auflage telefonisch für Fragen zur Verfügung, beantwortete Fragen per E-Mail und verschickte auf Wunsch die Dokumente per Post. Die beiden Staatsräte, d.h. der Vorsteher der RIMU und der Vorsteher der VWBD standen ebenfalls einen Abend lang zur Verfügung, um Fragen persönlich zu beantworten. Am 20. und 21. Mai 2021 wurden ausserdem zwei Abende der offenen Tür unter Einhaltung der Gesundheitsauflagen auf dem AgriCo-Gelände in St-Aubin veranstaltet, an denen über 200 Personen teilgenommen haben.

Der KNP wurde am 17. Dezember 2021 von der RIMU genehmigt und ist im September 2022 in Kraft getreten.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-125

Réduction du coefficient annuel de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (PP)

Auteurs :	**Peiry Stéphane / Riedo Bruno**
Nombre de cosignataires :	**31**
Dépôt :	**23.05.2023**
Développement :	**23.05.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**24.05.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**07.11.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 mai 2023, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs afin de réduire, dès le 1er janvier 2024, le coefficient de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques à 93 % des taux prévus à l'article 37 al. 1 LICD contre 96 % actuellement.

Cette motion repose sur le constat, d'une part, que les contribuables – personnes physiques – du canton de Fribourg sont soumis à une fiscalité parmi les plus lourdes de Suisse et, d'autre part, que le canton occupe les derniers rangs en ce qui concerne le revenu cantonal et le PIB par habitant.

Selon les motionnaires, cette réduction du coefficient, estimée à 25 millions de francs, soit un huitième du bénéfice réalisé aux comptes 2022 avant les opérations de clôture, doit permettre de redonner du pouvoir d'achat à l'ensemble des contribuables fribourgeois.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il convient de relever que l'article 2 al. 1 LICD (RSF 631.1) dispose que le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est fixé chaque année par le Grand Conseil, en application des dispositions de la loi sur les finances de l'Etat. L'article 41 al. 1 LFE (RSF 610.1) précise que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du budget et non pas des comptes antérieurs. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante et que ledit coefficient est arrêté pour une année. L'excédent de revenus du compte de résultats pour l'année 2022 ne permet par conséquent pas de justifier une réduction du coefficient d'impôt.

En outre, les motionnaires affirment que le canton occupe les derniers rangs en ce qui concerne le revenu cantonal et le PIB par habitant. Cette affirmation est à fortement relativiser. En effet, le PIB par équivalent plein temps (EPT) est un indicateur tout aussi représentatif que le PIB par habitant pour un canton tel que Fribourg, car il permet de compenser les différences structurelles entre les cantons. Il place le canton au 10e rang au niveau suisse, et dans ce cas, le canton est parfaitement compétitif. En outre le canton de Fribourg a, aux cours de ces dernières années, effectués un solide rattrapage du PIB par EPT et sa performance (productivité du travail) est au-dessus de la moyenne suisse (cf. postulat 2016-GC-12 Fehlmann / Dietrich).

De plus, l’affirmation selon laquelle la fiscalité des personnes physiques serait parmi les plus lourdes de Suisse est également à relativiser. Sur la base des statistiques fédérales (comparaison de la charge fiscale des chefs-lieux cantonaux 2022), le canton de Fribourg présente en général une charge fiscale inférieure à celles des autres cantons de Suisse romande.

Sous l’angle des perspectives financières, il paraît nécessaire de rappeler que le plan financier de législature publié en novembre 2022 prévoit, au niveau du compte de résultats, des déficits de 37,6 millions de francs en 2024, 169,4 millions de francs en 2025 et 164,7 millions de francs en 2026, soit un total de 371,7 millions de francs sur les trois prochains exercices. La dynamique de croissance des charges prévues sur le plan financier est dès lors particulièrement préoccupante et ne laisse à ce stade, aucune marge de manœuvre pour envisager une potentielle baisse additionnelle de la fiscalité.

Comme cela a déjà été annoncé par le Conseil d’Etat, il convient dans ce contexte de continuer à définir clairement les priorités et à prendre des mesures particulières pour rectifier les tendances financières qui se dessinent afin de garantir un équilibre durable des finances cantonales, en conformité avec les règles constitutionnelles et légales. Cela passe naturellement par une bonne maîtrise des charges, une attention particulière sur les transferts de charges depuis la Confédération ou les communes vers l’Etat, mais implique également de veiller à une évolution favorable des revenus.

Cette exigence a clairement été confirmée dans le cadre des phases de l’élaboration du budget 2024, qui démontrent que pour aboutir à un budget respectant la règle d’équilibre des arbitrages délicats doivent être opérés par le Conseil d’Etat. Les évolutions intervenues en matière de revenus externes après l’élaboration du plan financier, notamment en ce qui concerne la péréquation financière fédérale et la part des cantons au bénéfice de la BNS, sont particulièrement préoccupantes et induisent une nette dégradation des perspectives financières de l’Etat. Dans ce contexte, il est essentiel de ne pas porter en plus atteinte aux revenus internes de l’Etat par le biais d’une nouvelle baisse de la fiscalité.

En ce qui concerne plus particulièrement l’évolution des impôts directs sur les personnes physiques, il est à noter que la variation globale mise en évidence par les députés, à savoir une augmentation de 24,5 millions de francs entre le budget et les comptes 2022, doit être relativisée. Cette progression n’est en effet pas due à l’impôt sur le revenu en tant que tel, mais elle s’explique avant tout par la croissance de l’impôt sur la fortune (+ 7,7 millions de francs) et de l’impôt à la source (+ 27,6 millions de francs). L’impôt sur le revenu au sens propre, qui serait concerné en premier lieu par la proposition des députés, a au contraire déjà connu une baisse (-10,2 millions de francs) entre le budget et les comptes l’année dernière, tous comme les revenus obtenus par suite de procédure en soustraction et amendes (- 0.6 millions de francs). L’excédent par rapport au budget des recettes au titre de l’impôt à la source, respectivement l’écart négatif en matière d’impôt ordinaire sur le revenu s’expliquent par le fait que les comptes 2021 et le budget 2022 anticipaient un transfert de recettes de l’impôt à la source vers l’impôt ordinaire pour un montant net estimé à 14 millions de francs. En effet, depuis 2021, à la suite de la révision de la législation sur l’imposition à la source, les contribuables imposés jusqu’alors à la source peuvent désormais remplir une déclaration d’impôt ordinaire. Dans les faits, un nombre restreint de contribuables a fait usage de cette possibilité, avec pour conséquence que le transfert de recettes susmentionné ne s’est pas réalisé dans les proportions attendues.

Par ailleurs, des efforts déjà importants ont été consentis par l'Etat depuis la période fiscale 2018 en matière de fiscalité. En effet, la RFFA a eu pour incidence sur les recettes fiscales de 2020 une baisse de 59,9 millions de francs (impôts sur le bénéfice et sur le capital). Par ailleurs, en 2021, l'augmentation de certaines déductions a induit une diminution des recettes afférentes à l'impôt sur le revenu des personnes physiques de quelque 14,6 millions de francs. En outre, la diminution du coefficient cantonal sur le revenu ainsi que la baisse du barème de l'impôt sur la fortune ont eu pour conséquence une baisse de 34,4 millions de francs. En 2022, la diminution totale des recettes fiscales s'est élevée à 29 millions de francs, dont 17 sont liés à la baisse du coefficient cantonal à 96 %. Au vu de la réduction des revenus fiscaux estimée à 17,2 millions de francs pour 2023, les incidences sur les recettes d'impôt au cours des cinq dernières années se montent à 156,4 millions de francs au total.

Enfin, la baisse du coefficient cantonal de 96 % (situation actuelle) à 93 % (telle que demandée dans la motion) peut être quantifiée à 26 millions de francs. En raison de la méthode de comptabilisation, l'effet comptable de cette diminution pour une année des recettes sera répartie sur une période de trois ans à la fois dans le budget et dans les comptes, à savoir une baisse des rentrées d'impôts de 24 millions de francs dans les comptes 2024, puis d'un million de francs dans les comptes 2025, respectivement 2026.

Toutefois le Conseil d'Etat admet que l'attractivité du canton passe par un régime fiscal compétitif et des conditions-cadres favorables, tant pour les personnes physiques que morales. Dans cette optique, l'aspect du coefficient d'impôt ne doit pas être traité isolément mais participer à une réflexion tenant compte de tous les aspects de la fiscalité des personnes physiques, avec pour objectif d'améliorer cette attractivité et, à terme, les recettes d'impôt.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat s'oppose à la réduction du coefficient d'impôt et propose dès lors de rejeter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-125

Herabsetzung des jährlichen Steuerfusses der Kantonssteuern auf dem Einkommen für die natürlichen Personen (nP)

Urheber:	**Peiry Stéphane / Riedo Bruno**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**31**
Einreichung:	**23.05.2023**
Begründung	**23.05.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**24.05.2023**
Antwort des Staatsrats:	**07.11.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 23. Mai 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Verfasser vom Staatsrat eine Änderung des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern mit der Herabsetzung des Steuerfusses der Kantonssteuern auf dem Einkommen der natürlichen Personen von gegenwärtig 96 % auf 93 % der Steuersätze nach Artikel 37 Abs. 1 DStG.

Diese Motion beruht auf der Feststellung, dass einerseits die Steuerpflichtigen - natürliche Personen - im Kanton Freiburg einer der höchsten Steuerbelastungen in der Schweiz ausgesetzt sind und dass andererseits der Kanton beim kantonalen Einkommen und beim BIP pro Kopf die letzten Ränge belegt.

Den Motionären zufolge soll diese Senkung des Steuerfusses, die auf 25 Millionen Franken geschätzt wird, was einem Achtel des in der Staatsrechnung 2022 vor den Abschlussoperationen erzielten Gewinns entspricht, der Kaufkraft aller Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wieder Auftrieb geben.

II. Antwort des Staatsrats

Es ist vorauszuschicken, dass nach Artikel 2 Abs. 1 DStG (SGF 631.1) der Steuerfuss für die direkten Kantonssteuern jährlich vom Grossen Rat in Anwendung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates festgesetzt wird. Nach Artikel 41 Abs. 1 FHG (SGF 610.1) werden die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des Voranschlagsergebnisses festgesetzt. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten und dieser Steuerfuss jeweils für ein Jahr festgesetzt. Mit dem Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung für das Jahr 2022 lässt sich also keine Steuerfusssenkung rechtfertigen.

Darüber hinaus führen die Motionäre an, dass der Kanton beim kantonalen Einkommen und beim BIP pro Kopf die hinteren Ränge belege. Diese Aussage muss stark relativiert werden. Tatsächlich ist das BIP pro Beschäftigte für einen Kanton wie Freiburg ein ebenso repräsentativer Indikator wie das BIP pro Kopf, da es die strukturellen Unterschiede zwischen den Kantonen ausgleicht. Es verhilft dem Kanton auf gesamtschweizerischer Ebene auf Rang 10 und macht ihn damit absolut wettbewerbsfähig. Zudem hat der Kanton Freiburg in den letzten Jahren beim BIP pro VZÄ einen soliden Aufholprozess vollzogen und seine Leistung (Arbeitsproduktivität) liegt über dem Schweizer Durchschnitt (vgl. Postulat 2016-GC-12 Fellmann / Dietrich).

Weiter muss auch die Aussage, wonach die Steuern der natürlichen Personen zu den höchsten in der Schweiz gehören, relativiert werden. Auf der Grundlage der eidgenössischen Statistiken (Vergleich der Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2022) weist der Kanton Freiburg im Allgemeinen eine geringere Steuerbelastung auf als die anderen Westschweizer Kantone.

Hinsichtlich der Finanzprognosen ist darauf hinzuweisen, dass der im November 2022 veröffentlichte Legislaturfinanzplan in der Erfolgsrechnung für 2024 ein Defizit von 37,6 Millionen Franken, für 2025 ein Defizit von 169,4 Millionen Franken und für 2026 ein Defizit von 164,7 Millionen Franken vorsieht, also insgesamt 371,7 Millionen Franken über die nächsten drei Rechnungsjahre. Die Dynamik des nach der Finanzplanung zu erwartenden Ausgabenanstiegs ist damit äusserst besorgniserregend und lässt zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Spielraum für eine allfällige zusätzliche Steuersenkung.

Wie vom Staatsrat bereits angekündigt, gilt es in diesem Zusammenhang weiterhin klare Prioritäten zu setzen und besondere Massnahmen zu ergreifen, um die sich abzeichnenden finanziellen Trends zu korrigieren, damit ein nachhaltiges Gleichgewicht der Kantonsfinanzen im Einklang mit den verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorschriften gewährleistet werden kann. Dies erfordert selbstverständlich eine konsequente Ausgabenkontrolle, ein besonderes Augenmerk auf die Lastenübertragungen vom Bund oder den Gemeinden an den Staat, setzt aber auch voraus, dass für eine positive Einnahmenentwicklung gesorgt wird.

Dies hat sich ganz klar bei den Arbeiten zur Aufstellung des Staatsvoranschlags 2024 bestätigt, die zeigten, dass der Staatsrat schwierige Entscheidungen fällen muss, um wie vorgeschrieben einen ausgeglichenen Voranschlag vorlegen zu können. Die Entwicklungen bei den externen Einnahmen seit der Ausarbeitung des Finanzplans, insbesondere beim eidgenössischen Finanzausgleich und beim Kantonsanteil am Gewinn der SNB, sind besonders besorgniserregend und führen zu einer deutlichen Verschlechterung der Finanzperspektiven des Staates. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass die internen Einnahmen des Staates nicht zusätzlich durch eine weitere Steuersenkung geschmälert werden.

Was insbesondere die Entwicklung der direkten Steuern der natürlichen Personen betrifft, ist anzumerken, dass die von den Grossräten hervorgehobene Gesamtveränderung, d.h. eine Zunahme um 24,5 Millionen Franken zwischen dem Voranschlag und der Rechnung 2022, relativiert werden muss. Diese Zunahme ist nämlich nicht auf die Einkommenssteuer als solche zurückzuführen, sondern vor allem auf das Wachstum der Vermögenssteuer (+ 7,7 Millionen Franken) und der Quellensteuer (+ 27,6 Millionen Franken). Die Einkommenssteuer im eigentlichen Sinne, die vom Vorschlag der Grossräte in erster Linie betroffen wäre, verzeichnete hingegen bereits im letzten Jahr einen Rückgang (- 10,2 Millionen Franken) zwischen Voranschlag und Rechnung, ebenso wie die Einnahmen aus Hinterziehungsverfahren und Bussen (- 0,6 Millionen Franken). Der Überschuss bei der Quellensteuer gegenüber dem Voranschlag bzw. die negative Abweichung bei der

ordentlichen Einkommenssteuer ist darauf zurückzuführen, dass in der Rechnung 2021 und im Voranschlag 2022 ein Transfer von Einnahmen von der Quellensteuer zur ordentlichen Steuer in Höhe von schätzungsweise 14 Millionen Franken netto antizipiert wurde. Tatsächlich können seit 2021 infolge der Revision der Quellensteuergesetzgebung die bisher an der Quelle besteuerten Steuerpflichtigen nun eine ordentliche Steuererklärung ausfüllen. Faktisch haben nur wenige Steuerpflichtige von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit der Folge, dass der oben erwähnte Einnahmentransfer nicht in dem erwarteten Ausmass stattgefunden hat.

Ausserdem hat der Staat seit der Steuerperiode 2018 schon erhebliche Anstrengungen zur steuerlichen Entlastung unternommen. So führte die STAF im Jahr 2020 zu Steuerausfällen von 59,9 Millionen Franken (Gewinn- und Kapitalsteuern). Im Jahr 2021 führte die Erhöhung gewisser Abzüge zu einem Rückgang der Einnahmen aus der Einkommenssteuer natürlicher Personen um rund 14,6 Millionen Franken. Zudem führten die Senkung des kantonalen Einkommenssteuerfusses und die Senkung des Vermögenssteuertarifs zu einem Rückgang von 34,4 Millionen Franken. Im Jahr 2022 gingen die Steuereinnahmen um insgesamt 29 Millionen Franken zurück, wovon 17 Millionen auf die Senkung des kantonalen Steuerfusses auf 96 % entfallen. Angesichts des für 2023 geschätzten Rückgangs der Steuererträge um 17,2 Millionen Franken belaufen sich die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen in den letzten fünf Jahren auf insgesamt 156,4 Millionen Franken.

Schliesslich kann die Senkung des Kantonssteuerfusses von derzeit 96 % auf wie von den Motionären verlangt 93 % mit 26 Millionen Franken veranschlagt werden. Aufgrund der Verbuchungsmethode wirkt sich diese Steuerfusssenkung für ein Jahr buchhalterisch verteilt über drei Jahre in Voranschlag und Rechnung aus, das bedeutet Steuerausfälle in Höhe von 24 Millionen in der Rechnung 2024, dann eine Million in der Rechnung 2025 bzw. 2026.

Der Staatsrat räumt jedoch ein, dass die Attraktivität des Kantons von einem wettbewerbsfähigen Steuersystem und günstigen Rahmenbedingungen sowohl für natürliche als auch für juristische Personen abhängt. In diesem Sinne darf der Aspekt des Steuerfusses nicht für sich allein betrachtet werden, sondern muss Teil von Überlegungen zu allen Aspekten der Besteuerung natürlicher Personen sein, mit dem Ziel, diese Attraktivität und letztlich auch die Steuereinnahmen zu verbessern.

Nach dem Gesagten ist der Staatsrat gegen die Steuerfusssenkung und beantragt deshalb die Ablehnung der Motion.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat 2023-GC-136

Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables

Auteur-e-s :	**Esseiva Catherine / Wicht Jean-Daniel**
Nombre de cosignataires :	**32**
Dépôt :	**26.05.2023**
Développement :	**26.05.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**30.05.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**31.10.2023**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 26 mai 2023, les députés Catherine Esseiva et Jean-Daniel Wicht demandent au Conseil d'Etat d'analyser la situation des faillites dans notre canton, principalement des faillites abusives, pour déterminer les mesures à prendre afin d'améliorer la situation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des postulants. L'analyse demandée est en soi intéressante et répond effectivement à une préoccupation actuelle. Cela étant, la problématique est déjà traitée au niveau fédéral, puisque le Parlement fédéral a récemment adopté une révision dans ce domaine, dont le droit de fond relève de la compétence exclusive de la Confédération. Le 18 mars 2022, les Chambres fédérales ont en effet adopté la loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite. Il est prévu que les modifications de lois et les adaptations d'ordonnances entrent en vigueur en janvier 2025.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas légitimé actuellement à mener une analyse et des réflexions dans ce domaine. En tous les cas, avant de faire un état des lieux dans notre canton, il paraît à tout le moins plus opportun d'attendre l'entrée en force de ces nouvelles dispositions légales, qui devraient rapidement avoir des effets. Une analyse menée avant cette entrée en vigueur serait rapidement obsolète.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat livre ci-dessous les éléments de réponse dont il dispose :

a) Dans quelle mesure ces faillites sont-elles récurrentes ? Peut-on connaître le détail et les chiffres liés ?

Il n'existe pas de statistiques officielles comptabilisant le nombre de faillites abusives et/ou frauduleuses dans le canton de Fribourg. En moyenne, l'Office cantonal des faillites dépose une quinzaine de plaintes pénales par année (15 en 2019, 9 en 2020, 15 en 2021, 16 en 2022 et 13 en 2023 selon état à fin juin). L'écrasante majorité des dénonciations le sont pour des sociétés actives dans le domaine de la construction, mais il n'y a pas de statistiques à ce sujet.

b) Quelles sont les modifications possibles au niveau du Code pénal, les options proposées par le Conseil d'Etat pour sanctionner plus sévèrement les infractions de faillites abusives ?

Des modifications du code pénal pour durcir les sanctions en matière de faillites abusives sont bien évidemment possibles mais cela ne ressort pas de la compétence du Conseil d'Etat.

c) Quelles mesures le Conseil d'Etat pourrait-il proposer pour diminuer fortement les faillites abusives ?

Le Conseil d'Etat constate que les mesures possibles ne peuvent pas être mises en vigueur au niveau cantonal. Cette compétence relève de la Confédération. Il estime toutefois que diverses mesures concrètes pourraient être envisagées sur le plan fédéral, notamment :

> Interdire une personne impliquée à plusieurs reprises dans une procédure de faillite d'exercer une fonction dirigeante dans une société ou d'être titulaire d'une raison individuelle. Il appartiendrait aux Registres du commerce cantonaux d'effectuer les contrôles et d'en refuser les nouvelles inscriptions. Cette pratique est en vigueur notamment en Allemagne.

> Etre au bénéfice d'une autorisation ou d'un permis permettant l'inscription et l'exploitation d'une raison individuelle, d'une Sàrl ou encore une SA. Avant d'occuper une fonction dirigeante dans une SA ou Sàrl ou de créer ainsi que d'inscrire une raison individuelle au Registre du commerce, ces personnes devraient suivre une formation leur permettant d'avoir les compétences requises pour établir des comptes et une comptabilité, des décomptes TVA ou de charges sociales ou tout simplement leur déclaration fiscale.

> Dans le cas de personnes impliquées dans des faillites à répétition, il pourrait être envisagé de faire bloquer une partie du capital social d'une Sàrl ou le capital-actions d'une SA sur un compte bancaire – par analogie au modèle des comptes de garantie locative - lors de leur constitution et qui pourraient être affectés aux paiements des créanciers en cas de faillite.

d) Outre les frais administratifs de ces dossiers, les frais économiques mettent en péril nombre d'entités privées ainsi que les collectivités publiques. Quels sont les dommages chiffrés pour l'économie fribourgeoise ?

Ces dommages ne peuvent pas être chiffrés en l'état.

e) Qu'en est-il des pertes liées aux créances des collectivités publiques ?

Ces données ne sont pas chiffrables en l'état.

f) Quels sont les montants des charges sociales, des impôts et autres TVA impayés ?

Il n'existe pas de statistiques.

III. Conclusion

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat relève qu'il ne pourra pas répondre avec davantage de précisions aux questions posées dans ce postulat.

Par ailleurs, il sera dans l'impossibilité de prendre de mesures concrètes, les propositions formulées par les députés Esseiva et Wicht relevant clairement du droit fédéral.

Au surplus, le moment d'effectuer une quelconque analyse n'est pas opportun, des modifications légales devant entrer en vigueur le 1er janvier 2025.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d’Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Postulat 2023-GC-136

Konkurse und Konkursmissbrauch: Einführung neuer Massnahmen und Werkzeuge zur Förderung der kantonalen Wirtschaft und zur Stärkung der verantwortungsvollen Unternehmen

Urheber-in-:	**Esseiva Catherine / Wicht Jean-Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**32**
Einreichung:	**26.05.2023**
Begründung:	**26.05.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**30.05.2023**
Antwort des Staatsrats:	**31.10.2023**

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 26. Mai 2023 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bitten Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht den Staatsrat um eine Analyse der Konkurse – namentlich der missbräuchlichen Konkurse – in unserem Kanton, um Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ermitteln.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt das Anliegen der Postulatsurheber. Die verlangte Analyse ist an sich interessant und entspricht tatsächlich einem aktuellen Bedürfnis. Allerdings wird die Problematik bereits auf Bundesebene behandelt: Die Eidgenössischen Räte haben vor Kurzem eine entsprechende Revision der Gesetzgebung beraten, deren materielles Recht in der alleinigen Kompetenz des Bundes liegt. Am 18. März 2022 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses verabschiedet. Die Gesetzesänderungen und Anpassungen von Verordnungen sollen im Januar 2025 in Kraft treten.

Der Staatsrat hält es deshalb im Moment nicht für angebracht, in diesem Bereich eine Analyse durchzuführen und Massnahmen zu prüfen. Bevor eine Standortbestimmung für unseren Kanton vorgenommen wird, sollte in jedem Fall das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen abgewartet werden, die rasch Wirkung zeigen dürften. Eine vor diesem Inkrafttreten durchgeführte Analyse wäre rasch obsolet.

Nach diesen Ausführungen gibt der Staatsrat im Folgenden die Antworten, die ihm vorliegen:

a) Inwiefern treten solche Konkurse wiederholt auf? Gibt es Einzelheiten und Zahlen dazu?

Es gibt keine offiziellen Statistiken zur Zahl der missbräuchlichen und/oder betrügerischen Konkurse im Kanton Freiburg. Das kantonale Konkursamt reicht durchschnittlich 15 Strafklagen pro Jahr ein (2019: 15, 2020: 9, 2021: 15, 2022: 16 und 2023 per Ende Juni: 13). Die überwiegende Mehrheit betrifft Unternehmen aus der Baubranche, aber es gibt keine Statistiken dazu.

b) Wie könnte das Strafgesetzbuch geändert werden und welche Möglichkeiten schlägt der Staatsrat vor, um Konkursmissbrauch härter zu bestrafen?

Änderungen des Strafgesetzbuchs zur Verschärfung der Sanktionen bei Konkursmissbrauch sind natürlich möglich, liegen aber nicht in der Kompetenz des Staatsrates.

c) Welche Massnahmen könnte der Staatsrat vorschlagen, um die Zahl missbräuchlicher Konkurse erheblich zu senken?

Der Staatsrat hält fest, dass die möglichen Massnahmen nicht auf kantonaler Ebene umgesetzt werden können. Dafür ist der Bund zuständig. Er ist jedoch der Ansicht, dass auf Bundesebene verschiedene konkrete Massnahmen möglich wären:

> Einer Person, die wiederholt an Konkursverfahren beteiligt war, die Ausübung einer Leitungsfunktion in einem Unternehmen oder das Innehaben einer Einzelfirma verbieten. Hier wäre es Aufgabe der kantonalen Handelsregister, Kontrollen durchzuführen und Neueinträge zu verweigern. Diese Praxis gilt beispielsweise in Deutschland.

> Voraussetzung einer Bewilligung oder eines Ausweises für die Eintragung und den Betrieb einer Einzelfirma, GmbH oder AG. Personen, die in einer AG oder GmbH eine Leitungsfunktion bekleiden oder im Handelsregister eine Einzelfirma eintragen wollen, müssten zuvor eine Ausbildung absolvieren, in der sie lernen, eine Rechnung zu erstellen und eine Buchhaltung zu führen, MWST und Sozialabgaben abzurechnen oder ganz einfach ihre Steuererklärung auszufüllen.

> Bei Personen, die wiederholt an Konkursen beteiligt waren, könnte in Betracht gezogen werden, bei der Gründung einer GmbH oder AG einen Teil des Gesellschaftskapitals bzw. Aktienkapitals – wie bei der Mietkaution – auf einem Bankkonto zu hinterlegen und bei einem Konkurs für die Auszahlung der Gläubiger zu verwenden.

d) Abgesehen von den administrativen Kosten missbräuchlicher Konkurse bringen die wirtschaftlichen Kosten viele Privatunternehmen und Gemeinwesen in Gefahr. Wie hoch ist der Schaden für die Freiburger Wirtschaft?

Der Schaden kann derzeit nicht beziffert werden.

e) Wie hoch sind die Verluste aus Forderungen der Gemeinwesen?

Diese Zahlen lassen sich derzeit nicht ermitteln.

f) Wie hoch sind die Beträge der unbezahlten Sozialabgaben, Steuern und MWST?

Dazu gibt es keine Statistik.

III. Fazit

Gestützt auf diese Ausführungen weist der Staatsrat darauf hin, dass er die Fragen des Postulats nicht genauer beantworten kann.

Im Übrigen wäre es ihm nicht möglich, konkrete Massnahmen zu ergreifen, da die von Grossrätin Esseiva und Grossrat Wicht gemachten Vorschläge ganz klar Bundesrecht betreffen.

Überdies ist der Zeitpunkt für eine Analyse ungünstig, da am 1. Januar 2025 Gesetzesänderungen in Kraft treten dürften.

Aus den genannten Gründen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-164
Pour une imposition correcte des successions

Auteures :	**Levrat Marie / Rey Alizée**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**21.06.2023**
Développement :	**21.06.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**21.06.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**14.11.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 juin 2023, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD) pour introduire un impôt sur les successions en ligne directe. La motion prévoit en revanche le maintien de l'exonération des transferts de fortune par succession inférieurs à 10 millions ainsi que des transmissions successorales de toutes les exploitations agricoles et de toutes les PME. Elle ne concerne par ailleurs pas les donations en ligne directe.

Le taux proposé est de 4.5 % avec possibilité pour les communes de prélever un centime additionnel jusqu'à 70 %. Il a été calculé en fonction des taux d'impôt pour les autres liens de parenté, mais de façon à demeurer le taux le plus bas en matière de succession.

Cette motion repose sur le constat, d'une part, qu'au vu de l'exonération des successions en ligne directe, des milliards de francs échappent ainsi à l'impôt sur les successions, les personnes très fortunées préférant thésauriser le patrimoine hérité que de le réinvestir. En outre, les motionnaires considèrent que l'impact concret peut être qualifié de minime pour le nombre très limité de contribuables fribourgeois (personnes physiques) concernés.

Les motionnaires écartent la concurrence intercantonale au motif que trois cantons (Vaud, Neuchâtel et Appenzell sans préciser toutefois qu'il s'agit d'Appenzell Rhodes-Intérieures) prélèvent un impôt sur les successions entre parents en ligne directe. Au niveau international, elles font valoir qu'en raison des taux en vigueur dans d'autres Etats, notamment la France et l'Allemagne, l'impôt sur les successions en ligne directe de 4.5 % n'est pas confiscatoire.

Il est en outre demandé au Conseil d'Etat d'estimer les recettes fiscales supplémentaires engendrées par cette modification légale lesquelles seraient versées au budget général de l'Etat sans affectation particulière.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'impôt sur les successions et les donations a pour objet tous les transferts de biens à titre gratuit opérés pour cause de mort (succession, legs) ou entre vifs (donations). Les bénéficiaires d'une libéralité pour cause de mort, c'est-à-dire les héritiers, sont assujettis cet impôt. Lorsque l'impôt est prélevé sur le montant des parts héréditaires, comme c'est

le cas dans le canton de Fribourg, le taux d'imposition est déterminé en fonction du lien de parenté existant entre ces bénéficiaires et le défunt ou le donateur.

Conformément à l'article 8 al. 1 let. f de la loi sur l'impôt sur les successions et les donations du 14 septembre 2007 (LISD – RSF 635.2.1), les parents en ligne directe sont exonérés de l'impôt sur les successions et les donations. Cette exonération était déjà prévue dans la loi sur les droits d'enregistrement du 4 mai 1934 (art. 4 al. 6 LE).

Le Conseil d'Etat relève que les contribuables concernés par cette motion pourraient être tentés, dès lors que cette motion ne propose pas d'imposer les donations en ligne directe, de se dessaisir de leur patrimoine de leur vivant en procédant à des donations exonérées afin soit de se situer en-dessous du seuil d'imposition, soit d'éviter à leurs héritiers directs de devoir s'acquitter d'un impôt sur leur succession. Ce qui signifie que l'impôt sur les successions en ligne directe aurait des effets incitatifs sur les personnes aisées d'anticiper la transmission de leur fortune à leurs héritiers.

Par ailleurs, de nombreuses personnes fortunées détiennent de l'immobilier et ainsi des domiciles potentiels dans plusieurs cantons ou Etats. Or les entraves habituelles à la mobilité que peuvent représenter leur activité professionnelle, celle de leur conjoint ou encore la scolarisation des enfants ne s'appliquent généralement plus à ces contribuables d'un âge souvent avancé. Le risque d'exode ne peut par conséquent être d'emblée écarté. Ce d'autant plus que la quasi-totalité des cantons, à l'exception de Vaud, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Intérieures, consacre l'exonération des successions en ligne directe.

Les motionnaires proposent d'exonérer les exploitations agricoles et les PME, sans toutefois définir ce qu'est une PME. Faut-il assimiler toutes les sociétés non cotées régulièrement en bourse ? En outre, une telle exonération pose de sérieux problèmes de délimitation et ne manquera pas d'engendrer un effet de seuil considérable, sans compter qu'elle pourrait aussi avoir un effet sur la vie des sociétés concernées. Par exemple, des réorganisations pourraient être effectuées simplement dans le but d'échapper à l'impôt.

Afin d'estimer les recettes fiscales qui découlerait de l'introduction d'un impôt sur les successions en ligne directe, les hypothèses de travail ainsi que les données statistiques suivantes ont été prises en considération :

> La franchise de 10 millions de francs est déduite du montant de la succession totale et non de chaque part héréditaire ;
> La franchise de 10 millions de francs est accordée sur le total des actifs de la succession, y compris ceux qui ne se trouvent pas dans le canton de Fribourg, la part fribourgeoise de l'impôt étant ensuite calculée en fonction du pourcentage des actifs localisés à Fribourg ;
> Pour les couples mariés, afin de tenir compte de la dissolution du mariage avant la répartition des parts héréditaires, la franchise considérée est de 20 millions, c'est-à-dire 10 millions par personne, ce qui présuppose que lors du décès du deuxième conjoint le montant de fortune revient au(x) enfant(s) ;
> Les bases de données ne comportant pas d'information sur le nombre de contribuables ayant des enfants dès le moment où ces derniers ne sont plus à charge, le taux de personnes seules ou mariées avec enfant(s) est estimé à 86.5 % conformément aux statistiques disponibles en la matière.

Partant, les recettes potentielles totales au titre de l'impôt sur les successions en ligne directe ont été estimées à environ 100 millions de francs à répartir sur les années futures en fonction du nombre annuel de décès. La population légale s'élevait à 325 318 personnes dans le canton de Fribourg en 2020. Cette année a enregistré 2556 décès, ce qui représente 0.8 % de la population légale. En appliquant ce taux au potentiel de recettes, on peut estimer l'impôt annuel à 0.8 millions de francs pour le canton et à 0.6 millions de francs pour les communes. Cette estimation est toutefois entachée d'une très grande incertitude.

Sur la base statistiques des contribuables (période fiscale 2020, état au 30.06.2022), 268 contribuables seraient concernés par l'introduction d'un impôt sur les successions en ligne directe à Fribourg en cas de décès, dont 109 couples mariés. Ces contribuables s'acquittent chaque année d'un impôt cantonal sur la fortune de l'ordre de 13 millions de francs. Si ces contribuables devaient quitter le canton afin d'échapper à l'impôt sur les successions en lignes directe, non seulement le canton ne réaliserait pas les recettes estimées ci-avant, mais perdrait les recettes de l'impôt sur la fortune.

Au vu de ce qui précède et considérant en outre les incertitudes liées au réel potentiel fiscal de cette proposition, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-164
Für eine korrekte Erbschaftsbesteuerung

Urheberinnen:	**Levrat Marie / Rey Alizée**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**21.06.2023**
Begründung:	**21.06.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**21.06.2023**
Antwort des Staatsrats	**14.11.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 21. Juni 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionärinnen eine Änderung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer zur Einführung einer Erbschaftssteuer in gerader Linie. Vermögensübertragungen durch Erbgang von weniger als 10 Millionen Franken sowie die Nachfolgeregelungen bei sämtlichen Landwirtschaftsbetrieben und allen KMU sollen steuerfrei bleiben. Schenkungen in gerader Linie sind nicht betroffen.

Der vorgeschlagene Steuersatz beträgt 4,5 % mit der Möglichkeit für die Gemeinden, eine Zusatzabgabe bis zu 70 % erheben zu können. Er wurde entsprechend den Steuersätzen für die anderen Verwandtschaftsgrade so berechnet, dass er der niedrigste Erbschaftssteuersatz bleibt.

Diese Motion fusst auf der Feststellung, dass der Erbschaftssteuer aufgrund der Steuerbefreiung in gerader Linie Milliarden von Franken entgehen, da sehr wohlhabende Personen das geerbte Vermögen lieber horten als reinvestieren. Die Motionärinnen sind überdies der Ansicht, dass die konkreten Auswirkungen für die sehr wenigen betroffenen Freiburger Steuerpflichtigen (natürliche Personen) als minimal bezeichnet werden können.

In Bezug auf den interkantonalen Wettbewerb haben sie keine Befürchtungen, da schon drei andere Kantone (Waadt, Neuenburg und Appenzell – wobei es sich genauer gesagt um Appenzell Innerrhoden handelt) eine Erbschaftssteuer bei Verwandten in gerader Linie erheben. Auf internationaler Ebene argumentieren sie, dass aufgrund der Steuersätze in anderen Staaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, die Erbschaftssteuer in gerader Linie von 4,5 % nicht konfiskatorisch ist.

Weiter wird der Staatsrat ersucht, die Höhe der Steuermehreinnahmen aufgrund dieser Änderung, die ohne besondere Zweckbindung in den allgemeinen Finanzhaushalt fliessen würden, zu schätzen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass der Erbschafts- und Schenkungssteuer der unentgeltliche Vermögensübergang von Todes wegen (Erbschaft, Vermächtnis) oder unter Lebenden (Schenkung) unterliegt. Steuerpflichtig sind die Empfängerinnen und Empfänger einer Zuwendung von Todes wegen, das heisst die Erbinnen und Erben. Wird die Steuer auf dem Betrag der Erbanteile erhoben, wie dies im Kanton Freiburg der Fall ist, dann richtet sich der Steuersatz nach dem Verwandtschaftsgrad zwischen den Empfängerinnen und Empfänger und der Erblasserin/dem Erblasser bzw. der Schenkerin/dem Schenker.

Nach Artikel 8 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes vom 14. September 2007 über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG; SGF 635.2.1) sind Verwandte in gerader Linie nicht erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig. Diese Steuerbefreiung war bereits im Gesetz vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren (Art. 4 Abs. 6) verankert.

Da die Motion keine Besteuerung von Schenkungen in gerader Linie vorsieht, könnten die von dieser Motion betroffenen Steuerpflichtigen versucht sein, ihr Vermögen zu Lebzeiten in Form steuerfreier Schenkungen weiterzugeben, damit sie entweder unter der Besteuerungsschwelle liegen oder ihren direkten Erben die Erbschaftssteuer ersparen. Das heisst, dass die Erbschaftssteuer in gerader Linie ein Anreiz für wohlhabende Personen sein könnte, die Vermögensübertragung an ihre Erben vorzuziehen.

Ausserdem besitzen viele wohlhabende Personen Immobilien und damit potenzielle Wohnsitze in mehreren Kantonen oder Staaten. Für diese oft älteren Steuerpflichtigen gelten die klassischen Mobilitätshindernisse wie Berufstätigkeit, Ehepartner oder Schulbesuch der Kinder in der Regel nicht mehr, und das Risiko eines Wegzugs kann somit nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, und zwar umso weniger, als Erbschaften in gerader Linie in praktisch allen Kantonen (mit Ausnahme der Kantone Waadt, Neuenburg und Appenzell Innerrhoden) von der Erbschaftssteuer befreit sind.

Die Motionärinnen schlagen vor, Landwirtschaftsbetriebe und KMUs von der Steuer auszunehmen, ohne jedoch zu definieren, was ein KMU ist. Sind darunter sämtliche nicht regulär börsenkotierten Unternehmen zu verstehen? Eine solche Steuerbefreiung ist ausserdem abgrenzungsmässig recht problematisch und wird unweigerlich zu einem erheblichen Schwelleneffekt führen, ganz zu schweigen davon, dass sie sich auch auf das Arbeitsleben in den betroffenen Unternehmen auswirken könnte. So könnte beispielsweise Reorganisationen bloss mit dem Ziel durchgeführt werden, der Steuer zu entgehen.

Zur Schätzung der Steuereinnahmen aus der Einführung einer Erbschaftssteuer in gerader Linie wurde von folgenden Arbeitshypothesen und Zahlen ausgegangen:

- Abzug des Freibetrags von 10 Millionen Franken von der Erbmasse und nicht von jedem einzelnen Erbanteil;
- Gewährung des Freibetragsabzugs von 10 Millionen Franken auf dem gesamten Nachlassvermögen, einschliesslich der Vermögenswerte, die sich nicht im Kanton Freiburg befinden. Anschliessende Berechnung des Anteils für den Kanton Freiburg im Verhältnis zu den sich im Kanton Freiburg befindenden Vermögenswerten.

- ein Freibetrag von 20 Millionen Franken bei Ehepaaren, um der Auflösung der Ehe vor der Erbteilung Rechnung zu tragen, das heisst 10 Millionen Franken pro Person, wobei davon ausgegangen wird, dass beim Tod des zweiten Ehepartners das Vermögen an das Kind bzw. die Kinder fällt;
- da die Datenbanken keine Informationen über die Zahl der Steuerpflichtigen mit Kindern enthalten, sobald diese nicht mehr von ihnen unterhalten werden, geschätzter Anteil der Alleinstehenden oder Verheirateten mit Kind(ern) entsprechend den einschlägigen verfügbaren Statistiken von 86,5 %.

Ausgehend davon ergibt sich für die Erbschaftssteuer in gerader Linie ein geschätztes Einnahmenpotenzial von insgesamt rund 100 Millionen Franken, das je nach Anzahl der jährlichen Todesfälle auf die kommenden Jahre aufzuteilen ist. Im Jahr 2020 betrug die zivilrechtliche Bevölkerung im Kanton Freiburg 325 318 Personen. Im entsprechenden Jahr wurden 2556 Todesfälle verzeichnet, was 0,8 % der zivilrechtlichen Bevölkerung entspricht. Wendet man diesen Prozentsatz auf das Einnahmenpotenzial an, ergeben sich geschätzte jährliche Steuereinnahmen von 0,8 Millionen Franken für den Kanton und von 0,6 Millionen Franken für die Gemeinden, wobei diese Schätzung allerding mit grossen Unsicherheiten verbunden ist.

Gemäss Steuerstatistik (Steuerperiode 2020, Stand per 30.06.2022) wären 268 Steuerpflichtige von der Einführung einer Erbschaftssteuer in gerader Linie im Todesfall im Kanton Freiburg betroffen, wovon 109 Ehepaare. Diese Steuerpflichtigen entrichten jedes Jahr eine kantonale Vermögenssteuer im Umfang von rund 13 Millionen Franken, und sollten sie aus dem Kanton wegziehen, um die Erbschaftssteuer in gerader Linie zu umgehen, würden dem Kanton nicht nur die oben geschätzten Einnahmen, sondern auch die Vermögenssteuern entgehen.

Nach dem Gesagten und angesichts der Ungewissheit über das effektive Steuerpotenzial dieses Vorschlags beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2023-GC-169

Faciliter l'accès aux congés partiels et non payés en cas de naissance ou de maladie grave d'un enfant

Auteur-e-s :	**Roulin Daphné / Ingold François**
Nombre de cosignataires :	**7**
Dépôt :	**30.06.2023**
Développement :	**04.07.2023**
Transmission au Conseil d'Etat :	**04.07.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**28.11.2023**

I. Texte de la motion

Par motion déposée le 30 juin 2023, les députés Daphné Roulin et François Ingold demandent la modification des dispositions légales topiques (telles que la loi sur le personnel de l'Etat [LPers, RSF 122.70.1] et la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'État [LCP, RSF 122.73.1]) pour permettre à tous les employé-e-s de l'État de diminuer leur temps de travail pour une durée déterminée de 6 mois à 2 ans (temps partiel). Le but est qu'ils puissent faire face à l'arrivée d'un enfant ou à la survenance d'une lourde maladie infantile, tout en leur assurant la garantie de pouvoir conserver leur poste de travail dans l'administration cantonale, ainsi qu'en leur donnant la possibilité d'augmenter les cotisations au 2e pilier durant leur absence partielle.

Situation actuelle des jeunes parents

Lors de l'arrivée d'un enfant, 75 % des femmes diminuaient leur temps de travail et seuls 7 % des couples avec enfant étaient constitués de deux parents à temps partiel en 2018 selon l'OFS. Cette constatation nous amène à prétendre que la norme en Suisse est de voir les femmes diminuer leur temps de travail lors de l'arrivée d'un enfant dans le couple pour que les hommes puissent généralement maintenir leurs engagements professionnels. Cette réalité s'oppose à une enquête de Pro Familia qui déclarait que 70 % des femmes voudraient travailler plus, mais que les conditions-cadres ne sont pas remplies.

Une des raisons principales qui freinent les parents à diminuer leur temps de travail lors de l'arrivée d'un enfant est sans aucun doute la crainte de voir leur 2e pilier diminué en cas de congé ou de temps partiel. Le régime historique des retraites (primauté des prestations) n'influençait que peu les rentes en cas de congé non payé, d'autant plus que les temps partiels étaient rares et les congés non payés quasi inexistants durant le siècle passé. Aujourd'hui, avec le nouveau régime de la caisse de pension, une diminution des cotisations due à un congé ou à une baisse de l'activité professionnelle peut être extrêmement péjorante, voire dramatique à la retraite, surtout en cas de divorce.

Un autre frein au temps partiel semblerait être la crainte des employé-e-s de voir leur plan de carrière se gâter en cas de congé non payé ou de temps partiel. C'est du moins ce que conclut une étude mandatée par la compagnie d'assurances SwissLife qui démontre que la moindre diminution du temps de travail « affecterait la carrière des hommes et des femmes ». Assurer aux collaborateurs

et collaboratrices la réintégration de leur poste de travail leur permettrait de planifier plus sereinement leur carrière au sein de l'administration cantonale.

En cas de maladie grave d'un enfant

La motion demande également de simplifier la prise d'un congé partiel rapide en cas de maladie grave d'un des enfants, sans risque de voir sa situation professionnelle péjorée. Malgré les nouvelles dispositions introduites au niveau fédéral en 2021, la situation reste tendue dans bien des cas. Actuellement, l'État de Fribourg octroie un congé de 14 semaines au pro rata de l'engagement, mais la réalité est souvent bien différente : certaines maladies particulièrement graves demandent parfois de la part des parents une présence à 100% durant près d'une année, notamment en cas de maladie oncologique ou de graves accidents. Cette motion modifierait la loi en donnant la possibilité aux parents de prendre le solde de jours nécessaires en congé non payé et leur garantir de retrouver leur place de travail à l'issue de cette délicate épreuve, tout en bénéficiant de l'opportunité de cotiser pleinement au 2ème pilier.

Et maintenant ?

Les objectifs de la présente motion sont notamment les suivants :

- Faciliter la réduction de temps de travail des parents de jeunes enfants ou d'enfants gravement atteints dans leur santé pour une durée déterminée allant de 6 mois à 2 ans. Cette proposition permet de compléter les droits déjà acquis (15 jours ouvrables de congé paternité [art. 114a LPers], 12 semaines de congé payé pour l'adoption [art. 114 LPers], 14 semaines de congé pour s'occuper d'un enfant gravement malade, 16 semaines de congé maternité [art. 113 LPers]) ;
- Assurer à ces personnes de pouvoir retrouver leur pleine activité, à un poste équivalent, à l'issue de la réduction momentanée du temps de travail ;
- Valoriser selon les situations l'expérience emmagasinée d'un tel congé partiel dans le plan de carrière ;
- Offrir aux parents la possibilité d'augmenter ou de maintenir leurs cotisations au 2e pilier afin de compenser le manque à gagner durant la réduction du temps de travail. Ces cotisations volontaires peuvent être réglées mensuellement et déductibles d'impôt. Elles peuvent également être réglées par le conjoint.

Toutes ces propositions n'ont aucune incidence négative sur les finances de l'Etat ni sur les finances de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). Elles permettraient de répondre à des situations existantes de jeunes parents et permettraient également à l'Etat de se profiler comme un employeur particulièrement vertueux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est particulièrement sensible à favoriser l'équilibre vie privée et vie professionnelle de ses employé-e-s et offre la possibilité à son personnel de travailler avec une grande flexibilité. Dans le cadre de la politique RH, des prestations en faveur du personnel ont été développées afin que les conditions de travail puissent répondre au mieux aux besoins de chacun-e.

L'égalité hommes femmes sur le plan professionnel est un principe fondamental de la politique RH de l'Etat-employeur. Bien que les parents soient libres de choisir le modèle économique et familial le plus adapté, la flexibilité des conditions de travail offerte au personnel a pour but d'encourager

les femmes à maintenir leur activité (à leur taux contractuel) après un accouchement et permettre aux pères de s'impliquer dans les changements familiaux.

Le Conseil d'Etat est également conscient des grandes difficultés auxquelles doivent faire face les familles dont un enfant est gravement malade ou hospitalisé et veille à permettre à ses employé-e-s de concilier soutien à un proche et activité professionnelle en modulant leur charge de travail et leur présence sur le lieu de travail.

1. Législation actuelle

Les outils de flexibilisation du temps et lieu de travail dont bénéficie le personnel sont :

> La mise en place de l'horaire libre permettant d'aménager librement le temps de travail entre 6 h et 20 h (horaire à la carte), excepté pour les fonctions soumises à l'horaire partiellement ou entièrement imposé.
> Le télétravail jusqu'à 50 % du taux d'activité.
> La possibilité de travailler lors des déplacements en transports publics entre le domicile et le lieu de travail, ce qui permet de réduire le temps passé au bureau et disposer de plus de temps pour la famille.
> La mise au concours des postes avec option taux d'activité réduit (p. ex. 60 %-80 %).
> Le soutien au partage de poste (job sharing), également pour les postes à responsabilités.

En cas de parentalité, le personnel bénéficie des congés suivants :

> Congé de maternité de 16 semaines payé à 100 %, peu importe la nature du contrat de travail de la collaboratrice (art. 113 LPers).
> Congé paternité de 15 jours ouvrables payé à 100 % (art. 114a LPers, en vigueur depuis 2022).
> Congé pour garde d'un enfant malade de 5 jours par année et par enfant (art. 67 al. 1 let. h RPers, un-e employé-e ayant trois enfants aura droit à 15 jours d'absence, peu importe son taux d'activité).
> Congé proche aidant de 3 jours par cas et 10 jours par an (au maximum) pour la prise en charge d'un membre de la famille (art. 67 al. 1 let. i RPers, en vigueur depuis 2022). Le congé proche aidant peut être cumulé avec le congé pour enfant malade (art. 67 al. 1 let. h RPers) p. ex. en cas d'hospitalisation d'un enfant pour une durée supérieure à 5 jours.
> Congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident de 14 semaines payé à 100 % (art. 67a RPers, en vigueur depuis 2022).
> Congé d'adoption de 12 semaines payé à 100 % (art. 114 LPers, en vigueur depuis 2022).
> Dans la mesure du possible un congé non payé est accordé pour prolonger un congé maternité ou paternité (art. 120 LPers).

Les autorités d'engagement ne sont pas tenues d'accepter des demandes de diminution de taux d'activité ou de congé non payé. De telles demandes sont toutefois accueillies avec bienveillance, car les autorités d'engagement veillent à maintenir la motivation de leurs employé-e-s et éviter les démissions pour raisons familiales. Il peut arriver que l'autorisation soit refusée lorsque l'octroi d'un congé non payé risque de nuire à la bonne marche du service.

Par rapport au minimum légal du droit privé qui prévoit des congés plus courts qui ne couvrent que 80 % du salaire, le droit de la fonction publique offre des conditions de travail bien plus compétitives.

2. Diminution totale ou partielle du taux d'activité à l'arrivée d'un enfant

La base légale permettant d'accorder aujourd'hui un congé non payé venant compléter un congé de maternité ou paternité est l'article 120 LPers.

> ***Art. 120***
>
> *Congés non payés*
>
> *[1]Pour les motifs évoqués aux articles 118 et 119, le collaborateur ou la collaboratrice peut également bénéficier de congés non payés.*

Les motifs évoqués à l'article 118 sont *l'accomplissement d'une formation, d'une tâche d'intérêt général ou pour* d'autres *motifs justifiés, notamment pour les proches aidants et les enfants gravement malades.*

L'énumération des motifs justifiant un congé non payé n'est pas exhaustive. L'indication « autres motifs justifiés » permet justement de prendre en compte les différents besoins invoqués par les employé-e-s. Bien que la LPers ne mentionne pas spécifiquement les cas de naissance – qui sont englobées dans les *autres motifs justifiés* – les employé-e-s qui souhaitent s'occuper de leur enfant après la naissance, bénéficient déjà de la possibilité de demander un congé non payé. De telles demandes sont très largement accordées par les autorités d'engagement.

Toutefois, le Conseil d'Etat est sensible aux préoccupations des motionnaires qui souhaitent offrir des conditions de travail favorables à la famille et saisit la possibilité qui lui est donné de préciser les congés existants en cas de parentalité. Si l'article 120 LPers est une base juridique suffisante, il sied d'admettre que la mention spécifique des cas de naissance apporterait davantage de clarté, de transparence et faciliterait au personnel l'exercice de ses droits.

En ce sens, le Conseil d'Etat a examiné si une modification de la LPers était nécessaire ou si cette prescription pouvait être introduite dans le RPers. La LPers est une loi-cadre très générale et consacre uniquement les grands principes des droits et obligations du personnel. Le RPers a pour but de préciser la loi-cadre. Ainsi, les dispositions-cadre des congés en faveur du personnel se trouvent aux articles 118 et 120 LPers alors que leurs conditions d'octroi sont décrites dans le RPers. Il apparaît donc opportun de modifier le RPers et non la LPers. A préciser que cette manière de légiférer est conforme à la législation des autres cantons romands, qui ont également édicté les modalités des différents congés dans un règlement d'application.

Le Conseil d'Etat propose de modifier le RPers en intégrant, sous le titre « Congés », la disposition suivante :

En cas de naissance, le collaborateur ou la collaboratrice peut bénéficier d'un congé non payé total ou partiel, pour autant qu'aucun motif considérable inhérent au service ne s'y oppose.

La formulation des motionnaires est reprise en ce sens qu'il sera possible d'obtenir un congé non payé complet, mais aussi partiel, qui impacte moins le fonctionnement d'un service. Autrement dit, l'employé-e pourra interrompre complètement son activité professionnelle (congé non payé total) mais aussi diminuer son taux d'activité (congé non payé partiel) pour une durée déterminée, à

l'issue de laquelle il/elle retrouvera son taux d'activité initial. L'ampleur de la diminution du taux d'activité sera déterminée d'entente entre l'employé-e et son autorité d'engagement.

Afin d'unifier la pratique au sein des différentes autorités d'engagement, le Service du personnel et d'organisation sera chargé de préciser les critères pertinents pour déterminer la durée ou le taux de réduction d'un congé non payé total ou partiel.

3. Diminution totale ou partielle du taux d'activité en cas de maladie grave d'un enfant

Les motionnaires estiment que les congés actuels accordés aux parents ne sont pas suffisants lorsqu'un enfant mineur est gravement atteint dans sa santé. Selon eux, certaines maladies graves demandent de la part des parents une présence à 100% auprès de leur enfant durant près d'une année.

Dans le cadre de la révision LPers/RPers, entrée en vigueur le 1er janvier 2022, un congé pour prise en charge d'un enfant gravement malade a été introduit à l'article 67a RPers. Ce congé dure au maximum 14 semaines et couvre 100% du salaire. La durée du congé n'est pas liée au taux d'activité. En effet, un-e employé-e engagé-e à 50 % aura droit également à un congé de 14 semaines. L'art. 67a RPers reprend exactement la disposition de la législation fédérale en la matière et s'y réfère entièrement (cf. art. 329i CO).

Le grief des motionnaires selon lequel la durée de 14 semaines ne suffit pas à la prise en charge d'un enfant atteint d'un cancer est déjà connu et a été pris en compte par le Conseil fédéral dans son message relatif à la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre la vie professionnelle et la prise en charge de proches[1], duquel il ressort que le but dudit congé est d'alléger la situation des familles, mais pas de couvrir la totalité des absences d'un-e employé-e devant rester au chevet d'un enfant atteint d'une longue maladie. Les solutions pour couvrir les jours d'absence supplémentaires sont à trouver au cas par cas.

La LPers permet à l'employé-e de prolonger les 14 semaines par un congé non payé. Ce droit est inscrit à l'article 120 LPers (qui reprend les motifs de l'art. 118 LPers) « *Le collaborateur ou la collaboratrice peut également bénéficier de congés non payés pour d'autres motifs justifiés, notamment pour les proches aidants et les enfants gravement malades* ».

Les autorités d'engagement veillent à soutenir autant que possible les employé-e-s qui se trouvent confrontés aux situations les plus terribles que l'on peut connaître, comme c'est le cas lorsqu'un enfant est atteint d'un cancer ou d'une autre maladie lourde. Il va de soi que les demandes de congés pour ce motif sont accueillies avec une extrême grande bienveillance par les autorités d'engagement. De tels cas sont heureusement rares et jusqu'ici des solutions sur mesure ont été trouvées pour les employé-e-s de l'Etat ayant dû assumer une prise en charge prolongée. Les employé-e-s touché-e-s ont pu reprendre leur activité à leur rythme, sans pression, au terme de la prise en charge de leur enfant. A préciser que la plupart d'entre eux ont présenté un certificat d'incapacité de travail en raison du choc lié à la situation, ce qui leur a permis de toucher leur salaire à 100 % pendant plusieurs mois (le personnel de l'Etat de Fribourg a droit au versement de son salaire/indemnités journalières durant deux ans en cas de maladie ou accident).

[1] Message du CF du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches (FF 2019, 3974)

Contrairement au congé non payé en cas de naissance qui n'apparaît pas clairement dans la législation sur le personnel, même si la base légale existe (cf. point 2), le cas de la maladie grave d'un enfant ressort clairement de la LPers. Quant à la possibilité de diminuer le taux d'activité dans un tel cas, l'on constate que, jusqu'ici, la recherche d'une solution sur mesure en fonction des besoins propres de l'employé-e a donné satisfaction aux parties concernées. Sur ce point, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation sur le personnel qui répond déjà à la majeure partie des souhaits des auteur-e-s de la motion.

4. Valorisation de l'expérience extra-professionnelle dans le plan de carrière

L'article 87 LPers prévoit que le traitement initial est fixé entre le minimum et le maximum de la classe ou d'une des classes attribuées à la fonction, en tenant compte de l'expérience professionnelle du collaborateur ou de la collaboratrice et de son expérience personnelle.

A l'engagement, les autorités d'engagement bénéficient donc d'un pouvoir d'appréciation relativement large en ce qui concerne la prise en compte de l'expérience professionnelle, mais également de l'expérience personnelle.

A titre d'exemple, dans le domaine de l'enseignement, le Règlement relatif au personnel enseignant de la Direction de la formation et des affaires culturelles (RPEns) prévoit explicitement la possibilité de valoriser les activités extraprofessionnelles.

> ***Art. 51***
>
> *Prise en compte d'une autre activité antérieure*
>
> *[1]L'expérience professionnelle acquise dans des domaines autres que l'enseignement à un taux d'activité d'au moins 50 % peut être prise en compte, lors de la fixation du nouveau traitement, par l'octroi d'un à trois paliers suivant le type et la durée de l'activité.*
>
> *[2]Les personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'acquitter de leurs obligations parentales (jusqu'aux 16 ans révolus de l'enfant le plus jeune), ou qui ont exercé une activité socio-éducative, socio-culturelle ou humanitaire s'inscrivant dans le cadre d'institutions publiques ou reconnues d'intérêt public, peuvent obtenir un palier pour trois années complètes d'activité, mais au maximum trois paliers.*

Le personnel de l'Etat de Fribourg bénéficie de l'augmentation salariale annuelle au 1er janvier de chaque année, même en cas de congé non-payé d'une durée de 6 mois. Ce n'est qu'à partir d'une absence de plus de 6 mois au cours de l'année précédente que l'augmentation salariale n'est pas accordée au 1er janvier de l'année suivante.

5. Possibilités de maintien de la prévoyance professionnelle en cas de réduction du taux d'activité

5.1. L'autonomie de la CPPEF

Le comité de la CPPEF en tant qu'organe paritaire suprême est responsable de la totalité de la gestion de l'institution de prévoyance. Il en définit la stratégie (y compris la stratégie de placement), le système de prestations (primauté des cotisations ou primauté des prestations), les plans de

prévoyance et le montant des cotisations qui lui sont dues[2]. En tant qu'institution de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public à laquelle est rattachée l'institution (art. 50 al. 2 2e phr. de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982 [LPP ; RS 831.40]). En ce qui concerne la CPPEF, la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP, RSF 122.73.1) énonce les dispositions concernant le financement.

Le 17 décembre 2010, le Parlement fédéral a adopté une modification de la LPP portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). A cette occasion, une séparation juridique et politique très stricte entre l'institution de prévoyance de droit public et la corporation publique concernée a été introduite. Selon les dispositions fédérales, l'organe paritaire suprême est autonome et doit être soustrait à l'influence politique, de sorte qu'il puisse répondre de l'équilibre financier de l'institution. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique, représentée par la garantie de l'Etat, est précisée et limitée.

L'article 51a al. 2 LPP établit de manière détaillé l'ensemble des tâches intransmissibles et inaliénables de l'organe paritaire suprême, en particulier la définition des objectifs matières de prestations, les plans de prévoyance et les principes relatifs à l'affectation des fonds libres ainsi que la définition des conditions applicables au rachat de prestations (art. 51a al. 2 let. b et o LPP), ce qui a pour conséquence d'établir clairement les compétences de l'organe paritaire suprême par rapport à celles de la collectivité publique (art. 50 al. 2 2e phr. LPP)[3]. En l'espèce, la définition des objectifs en matière de prestations et de rachat de prestations se trouvent dans les règlements de la CPPEF.

Ainsi, le droit fédéral ne permet pas d'attribuer à la corporation publique un pouvoir direct, même résiduel, dans la gestion des prestations la CPPEF ; et ce, même si la corporation désigne ses représentants et représentantes au comité, avec la responsabilité civile individuelle étendue qui en découle pour ces derniers au vu de l'article 52 LPP[4].

5.2. Les possibilités de financement volontaire prévues par le règlement sur le régime de pension de la Caisse

L'article 17 du règlement sur le régime de pension de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (RRP) prévoit que les cotisations dues à la Caisse par la personne assurée et par l'employeur sont fixées en pour-cent du salaire assuré en fonction de l'âge LPP de la personne assurée. La cotisation totale comprend le financement des bonifications de vieillesse, la cotisation de risques due pour le décès et l'invalidité, la recapitalisation de la Caisse ainsi que les cotisations pour les frais administratifs et au fonds de garantie LPP.

En règle générale, le RRP propose à l'ensemble des personnes assurées la faculté d'améliorer ou de maintenir leur couverture de prévoyance. Cette option peut être exercée soit en effectuant un rachat (ch.2.1) soit par le maintien de la cotisation en cas de cessation temporaire du versement du salaire (ch.2.2.).

---

[2]Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss

[3]Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss

[4]Ibidem

5.2.1. Le rachat

Le rachat est une contribution facultative pouvant être versée par la personne assurées ou par l'employeur. Dans ce cas, le versement serait possible lors de la reprise de l'activité. Le rachat peut être effectué jusqu'à la survenance d'un cas d'assurance. La caisse ne garantit en aucun cas la déductibilité fiscale des rachats. La déductibilité d'un rachat doit être clarifié par la personne assurée auprès des autorités compétentes. La Caisse accepte au maximum deux versements annuels au titre de rachat. Au-delà, elle est en droit de prélever les frais de traitement de dossier.

5.2.2. Maintien de la cotisation lors de la cessation temporaire du versement du salaire

Lors d'une cessation temporaire du versement du salaire due à un congé non payé ou à une suspension d'activité avec suspension de traitement décidée par l'employeur, la personne assurée reste affiliée à la Caisse pendant la période de cessation du versement du salaire, mais au maximum pendant deux ans à compter de la date du début de celle-ci. Cela est également applicables en cas de cessation temporaire partielle, pour la part du taux d'activité qui n'est plus assumé par la personne assurée. Durant la cessation temporaire, la couverture est limitée aux risques de décès et invalidité.

5.3. Conclusion intermédiaire

Offrir à la personne assurée la possibilité de maintenir la cotisation touche aux dispositions réglementaires de la Caisse et non pas aux termes de la LCP. Par conséquent, aucune modification de cette dernière ne serait requise.

La réglementation actuelle permet à la personne assurée d'effectuer un rachat conformément aux modalités précitées. D'un point de vue économique, le rachat a l'avantage d'être effectué lors du retour au travail soit le retour à un statut de salarié de la personne assurée. La possibilité d'assumer la dépense du rachat est plus avérée compte tenu de la rémunération.

Le maintien de la cotisation en cas de cessation temporaire du versement du salaire pourrait constituer également une alternative envisageable pour la personne assurée, cependant, actuellement, cette option se limite à la couverture des risques de décès et d'invalidité. Une éventuelle extension de cette possibilité à la couverture de la part épargne pourrait être adapté dans le règlement de la Caisse par son comité.

Toutefois, il convient de préciser que le rachat permet d'accroître de manière complète l'avoir de vieillesse réglementaire ce qui a plus d'avantage que le maintien de la cotisation lors de la cessation temporaire du versement du salaire qui engage la personne assurée à cotiser également à la recapitalisation et aux frais de la Caisse.

Enfin dans la pratique, la Caisse constate que, durant la cessation temporaire ou définitive du versement du salaire de la personne assurée, celle-ci se trouve souvent dans l'incapacité d'assurer le financement de ces propres cotisations (part risque et épargne), lesquelles se monteraient à environ 15 % du salaire assuré et encore moins la part de l'employeur qui doublerait la facture.

6. Conclusion

Par rapport au droit privé, le droit de la fonction publique offre des conditions légales très compétitives, y compris pour les domaines faisant l'objet de la présente motion.

En effet le personnel de l'Etat est au bénéfice d'une législation qui permet notamment une flexibilisation du temps et du lieu de travail, ainsi que de divers congés en cas de parentalité. Elle permet également d'accorder un congé non payé venant compléter un congé de maternité ou paternité.

Toutefois, le Conseil d'Etat saisit l'opportunité offerte pour préciser les congés existants en cas de parentalité. Pour ce faire une modification du RPers est suffisante, sans toucher à la LPers.

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion, mais s'engage à ajouter un article dans le RPers, comme mentionné au point 2.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion 2023-GC-169

Erleichterter Teilzeiturlaub und unbezahlter Urlaub bei einer Geburt oder einer schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung eines Kindes

Urheber/in	**Roulin Daphné / Ingold François**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**7**
Einreichung:	**30.06.2023**
Begründung:	**04.07.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**04.07.2023**
Antwort des Staatsrats	**28.11.2023**

I. Motionstext

Mit ihrer am 30. Juni 2023 eingereichten und am 4. Juli 2023 begründeten Motion verlangen Grossrätin Daphné Roulin und Grossrat François Ingold eine Änderung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen (so etwa des Gesetzes über das Staatspersonal [StPG, SGF 122.70.1] und des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals [PKG, SGF 122.73.1]) dahingehend, dass alle Staatsangestellten ihre Arbeitszeit für eine befristete Zeitspanne zwischen sechs Monaten und zwei Jahren reduzieren können (Teilzeitarbeit). Damit soll erreicht werden, dass sie die Geburt oder eine schwere Erkrankung eines Kindes bei gleichzeitiger Arbeitsplatzgarantie besser meistern und während ihrer Teilabwesenheit höhere Beiträge in die 2. Säule einzahlen können.

Gegenwärtige Situation junger Eltern

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) reduzierten im Jahr 2018 nach der Geburt eines Kindes 75 % der Frauen ihr Arbeitspensum, und bei nur 7% der Paare mit Kindern gingen beide Elternteile einer Teilzeitbeschäftigung nach. Diese Feststellung führt uns zur Annahme, dass in der Schweiz im Normalfall in einer Partnerschaft nach der Geburt eines Kindes die Frauen ihre Arbeitszeit reduzieren, damit die Männer ihr Arbeitspensum beibehalten können. Dieser Sachverhalt widerspricht einer Umfrage von Pro Familia, der zufolge 70 % der Frauen gerne mehr arbeiten würden, die Rahmenbedingungen dafür aber nicht gegeben sind.

Einer der Hauptgründe, der Eltern davon abhält, ihre Arbeitszeit nach der Geburt eines Kindes zu reduzieren, sind Einbussen in der 2. Säule bei Urlaub oder Teilzeitarbeit. Das frühere Rentensystem (Leistungsprimat) hatte nur geringen Einfluss auf die Renten bei unbezahltem Urlaub, zumal Teilzeitarbeit selten und unbezahlter Urlaub im letzten Jahrhundert praktisch inexistent war. Heute, mit dem neuen Pensionsplan, kann sich eine Senkung der Beiträge aufgrund eines Urlaubs oder einer Senkung des Beschäftigungsgrads äusserst nachteilig und im Alter sogar dramatisch auswirken, insbesondere im Falle einer Scheidung.

Ein weiteres Hindernis für Teilzeitarbeit scheint die Angst der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor der Beeinträchtigung ihrer Karriereplanung durch unbezahlten Urlaub oder Teilzeitarbeit zu sein. Zu diesem Schluss kommt zumindest eine von der SwissLife in Auftrag gegebene Studie, die zeigt, dass bereits die geringste Senkung des Beschäftigungsgrads die Karriere von Männern und Frauen beeinträchtigt. Wenn den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Rückkehr

an ihren Arbeitsplatz zugesichert würde, könnten sie ihre Laufbahn in der Kantonsverwaltung sorgenfreier planen.

Schwere gesundheitliche Beeinträchtigung eines Kindes

Die Motion fordert ebenfalls einfachere Modalitäten für einen raschen Teilzeiturlaub bei einer schweren Erkrankung eines Kindes, ohne dabei Gefahr zu laufen, dass sich die berufliche Situation dadurch verschlechtert. Trotz der neuen Bestimmungen, die 2021 auf eidgenössischer Ebene eingeführt wurden, befinden sich viele nach wie vor in einer schwierigen Lage. Derzeit gewährt der Staat Freiburg einen im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad berechneten Urlaub von 14 Wochen, die Realität sieht jedoch oft anders aus: Einige besonders schwere Krankheiten erfordern von den Eltern manchmal fast ein Jahr lang eine hundertprozentige Präsenz, insbesondere bei Krebserkrankungen oder schweren Unfällen. Diese Motion würde das Gesetz ändern und den Eltern die Möglichkeit geben, den Rest der erforderlichen Tage als unbezahlten Urlaub zu nehmen und ihnen garantieren, dass sie nach dieser schwierigen Zeit an ihren Arbeitsplatz zurückkehren und gleichzeitig voll in die zweite Säule einzahlen können.

Und jetzt?

Die Ziele dieser Motion sind:

- Einfachere Reduktion des Arbeitspensums für Eltern von Kleinkindern oder Kindern mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen für eine befristete Dauer von 6 Monaten bis zu 2 Jahren. Mit diesem Vorschlag lässt sich der Besitzstand ergänzen (15 Arbeitstage Vaterschaftsurlaub [Art. 114a StPG], 12 Wochen bezahlter Adoptionsurlaub [Art. 114 StPG], 14 Wochen Urlaub für die Betreuung eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes, 16 Wochen Mutterschaftsurlaub [Art. 113 StPG]).
- Garantie für diese Personen, dass sie nach der vorübergehenden Senkung des Beschäftigungsgrads in einer gleichwertigen Stelle wieder voll arbeiten können.
- Je nachdem Berücksichtigung der gesammelten Erfahrungen aus einem solchen Teilzeiturlaub in der Karriereplanung.
- Möglichkeit für die Eltern, mehr oder gleich viel in die 2. Säule einzuzahlen, um die Einbusse während der Senkung des Beschäftigungsgrads auszugleichen. Diese freiwilligen Beiträge können monatlich bezahlt werden und sind steuerlich abzugsfähig. Sie können auch vom Ehepartner bezahlt werden.

Alle diese Vorschläge haben keine negativen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen oder die Finanzen der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF). Damit könnte die jetzige Situation junger Eltern verbessert werden, und der Staat könnte sich damit als besonders vorbildlicher Arbeitgeber profilieren.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat legt grossen Wert auf die Förderung der Work-Life-Balance seiner Angestellten und bietet seinem Personal die Möglichkeit, sehr flexibel zu arbeiten. Im Rahmen der Personalpolitik wurden Leistungen zugunsten des Personals entwickelt, damit die Arbeitsbedingungen den Bedürfnissen der Einzelnen bestmöglich entsprechen können.

Die berufliche Gleichstellung von Frau und Mann ist ein Grundprinzip der Personalpolitik des Arbeitgebers Staat. Auch wenn es Sache der Eltern ist, sich für das Arbeits- und Familienmodell zu

entscheiden, das sich für sie am besten eignet, sollen die flexiblen Arbeitsbedingungen für das Personal Frauen ermutigen, nach einer Geburt ihre Erwerbstätigkeit (im vertraglich vereinbarten Umfang) beizubehalten und Vätern die Möglichkeit geben, eine aktive Rolle in der veränderten familiären Situation zu spielen.

Der Staatsrat ist sich auch der grossen Belastung der Familien mit einem schwer kranken oder hospitalisierten Kind bewusst und gewährleistet, dass die Staatsangestellten die Unterstützung eines Angehörigen und ihre berufliche Tätigkeit miteinander vereinbaren können, indem sie ihr Arbeitspensum und ihre Präsenz am Arbeitsplatz anpassen.

1. Geltende Gesetzgebung

Möglichkeiten zur Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort:

> Frei wählbare Arbeitszeit zwischen 6.00 und 20 Uhr (flexible Arbeitszeit), ausser für die Funktionen mit teilweise oder vollumfänglich vorgeschriebener Arbeitszeit.
> Homeoffice bis maximal 50 % des arbeitsvertraglichen Beschäftigungsgrads.
> Möglichkeit, während der Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln zwischen Wohnort und Arbeitsplatz zu arbeiten, wodurch weniger Zeit im Büro verbracht wird und mehr Zeit für die Familie bleibt.
> Stellenausschreibungen mit einem optionalen reduzierten Beschäftigungsgrad (z.B. 60 %-80 %).
> Förderung von Jobsharing, auch in Führungspositionen.

Urlaube bei Elternschaft:

> Vollumfänglich bezahlter 16-wöchiger Mutterschaftsurlaub, unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags der Mitarbeiterin (Art. 113 StPG).
> Vollumfänglich bezahlter Vaterschaftsurlaub von 15 Arbeitstagen (Art. 114a StPG; in Kraft seit 2022).
> Bezahlter Urlaub bei Krankheit oder Unfall eines Kindes der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters von bis zu fünf Arbeitstage pro Jahr und pro Kind unabhängig vom Beschäftigungsgrad (Art. 67 Abs. 1 Bst. h StPR, Mitarbeitende mit 3 Kindern haben unabhängig vom Beschäftigungsgrad Anspruch auf 15 Abwesenheitstage).
> Urlaub für pflegende Angehörige, die sich um ein Familienmitglied kümmern, von maximal 3 Arbeitstagen pro Ereignis und 10 Arbeitstagen pro Jahr (Art. 67 Abs. 1 Bst. i StPR, in Kraft seit 2022). Der Urlaub für pflegende Angehörige kann mit dem Urlaub bei Krankheit eines Kindes (Art. 67 Abs. 1 Bst. 6 StPR) kumuliert werden, beispielsweise wenn ein Spitalaufenthalt eines Kindes länger als 5 Tage dauert.
> Vollumfänglich bezahlter 14-wöchiger Betreuungsurlaub für ein schwer krankes oder verunfalltes Kind (Art. 67a StPR, In Kraft seit 2022).
> Vollumfänglich bezahlter 12-wöchiger Adoptionsurlaub (Art. 114 StPG; in Kraft seit 2022).
> Soweit möglich wird ein unbezahlter Urlaub zur Verlängerung eines Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaubs gewährt (Art. 120 StPG).

Die Anstellungsbehörden sind nicht verpflichtet, Anträge auf Herabsetzung des Beschäftigungsgrades oder auf unbezahlten Urlaub zu genehmigen. Solche Anträge werden jedoch wohlwollend bearbeitet, da die Anstellungsbehörden bestrebt sind, die Motivation ihrer Angestellten aufrechtzuerhalten und Kündigungen aus familiären Gründen zu vermeiden. Es kann

vorkommen, dass die Genehmigung nicht erteilt wird, wenn ein unbezahlter Urlaub den Dienstbetrieb beeinträchtigen könnte.

Im Gegensatz zum privatrechtlichen gesetzlichen Minimum mit kürzeren und nur zu 80 % finanzierten Urlauben bietet das öffentliche Arbeitsrecht weitaus wettbewerbsfähigere Arbeitsbedingungen.

2. Vollständige oder teilweise Senkung des Beschäftigungsgrads nach der Geburt eines Kindes

Die rechtliche Grundlage für die Gewährung eines unbezahlten Urlaubs zur Ergänzung des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs bildet heute Artikel 120 StPG.

> ***Art. 120***
>
> *Unbezahlter Urlaub*
>
> *[1]Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann aus den in den Artikeln 118 und 119 aufgeführten Gründen auch unbezahlter Urlaub gewährt werden.*

Artikel 118 führt aus, dass längerer bezahlter Urlaub gewährt werden kann *für eine Ausbildung, eine Aufgabe von allgemeinem* Interesse *oder aus anderen triftigen Gründen, namentlich für pflegende Angehörige und die Betreuung schwerkranker Kinder.*

Es handelt sich dabei nicht um eine abschliessende Aufzählung. So macht es der Wortlaut «aus anderen triftigen Gründen» möglich, den unterschiedlichen Bedürfnissen, die von den Angestellten ins Feld geführt werden, Rechnung zu tragen. Obwohl das StPG nicht speziell auf Geburten eingeht, die unter *andere triftige Gründe* fallen, haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich nach der Geburt um ihr Kind kümmern möchten, bereits die Möglichkeit, unbezahlten Urlaub zu beantragen. Solche Anträge werden von der Anstellungsbehörde meistens genehmigt.

Der Staatsrat hat jedoch ein offenes Ohr für den Wunsch der Motionärin und des Motionärs nach familienfreundlichen Arbeitsbedingungen und will die Gelegenheit nutzen, die existierenden Urlaube bei Elternschaft zu präzisieren. Artikel 120 StPG ist zwar eine ausreichende Rechtsgrundlage, die spezielle Erwähnung von Geburten würde allerdings mehr Klarheit schaffen und dem Personal die Ausübung seiner Rechte erleichtern.

Der Staatsrat hat geprüft, ob es diesbezüglich eine Änderung des StPG braucht, oder ob diese Bestimmung ins StPR aufgenommen werden kann. Das StPG ist ein sehr allgemein gehaltenes Rahmengesetz, in dem nur die Grundprinzipien der Rechte und Pflichten des Personals verankert sind, während das StPR das Rahmengesetz weiter ausführt. So sind die Grundsätze der Urlaubsgewährung für das Personal in den Artikeln 118 und 120 StPG geregelt, während die Voraussetzungen für die Gewährung im StPR geregelt sind, was für eine Änderung des StPR und nicht des StPG spricht. Dies stünde im Einklang mit der Gesetzgebung der anderen Westschweizer Kantone, die die Einzelheiten der verschiedenen Urlaube ebenfalls in einem Ausführungsreglement geregelt haben.

Der Staatsrat schlägt eine Änderung des StPR dahingehend vor, dass unter Abschnitt 5.6 «Urlaub» folgende Bestimmung eingefügt wird:

Nach einer Geburt kann die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter in den Genuss eines vollständigen oder teilweisen unbezahlten Urlaubs kommen, sofern keine gewichtigen dienstbetrieblichen Gründe dagegensprechen.

Die Formulierung der Motion wird dahingehend übernommen, dass ein vollständiger unbezahlter Urlaub, aber auch ein teilweiser unbezahlter Urlaub, der den Dienstbetrieb weniger beeinträchtigt, beantragt werden kann. Mit anderen Worten: Die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter kann die berufliche Tätigkeit vollständig unterbrechen (vollständiger unbezahlter Urlaub) oder den Beschäftigungsgrad für eine bestimmte Zeit senken und danach wieder zum ursprünglichen Beschäftigungsgrad zurückkehren. Wie stark der Beschäftigungsgrad gesenkt wird, wird im Einvernehmen zwischen der/dem Mitarbeitenden und der Anstellungsbehörde festgelegt.

Im Hinblick auf eine einheitliche Praxis bei den verschiedenen Anstellungsbehörden wird das Amt für Personal und Organisation beauftragt, die einschlägigen Kriterien zur Bestimmung der Dauer eines vollständigen unbezahlten Urlaubs sowie zur Bestimmung von Dauer und Umfang einer befristeten Senkung des Beschäftigungsgrads festzulegen.

3. Vollständige oder teilweise Senkung des Beschäftigungsgrads bei schwerer Krankheit eines Kindes

Die Motionärin und der Motionär sind der Ansicht, dass der derzeitige Urlaub, der Eltern gewährt wird, bei einer schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung eines Kindes nicht ausreicht. Ihrer Meinung nach erfordern einige schwere Krankheiten, dass die Eltern fast ein Jahr lang zu hundert Prozent bei ihrem Kind bleiben müssen.

Im Rahmen der StPG/StPR-Revision, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, wurde in Artikel 67a StPR ein Betreuungsurlaub für ein schwer krankes oder verunfalltes Kind eingeführt. Dieser vollumfänglich bezahlte Urlaub beträgt höchstens 14 Wochen, und seine Dauer ist unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Damit haben etwa Mitarbeitende mit einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent ebenfalls Anspruch auf einen 14-wöchigen Urlaub. Artikel 67a StPR übernimmt die entsprechende Bestimmung der Gesetzgebung des Bundes und bezieht sich vollumfänglich darauf (s. Art. 329i OR).

Die Kritik, dass ein 14-wöchiger Urlaub für die Betreuung eines krebskranken Kindes nicht ausreiche, ist nicht neu und wurde vom Bundesrat in seiner Botschaft über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung berücksichtigt[1], aus der hervorgeht, dass der Zweck des besagten Urlaubs darin besteht, die Situation der Familien zu erleichtern, aber nicht darin, die gesamte Abwesenheit einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters abzudecken, die oder der ein Kind mit einer Langzeiterkrankung betreuen muss. Lösungen für zusätzliche Abwesenheiten müssen von Fall zu Fall gefunden werden.

[1] Botschaft des Bundesrats vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung (BBl 2019, 4136)

Das StPG ermöglicht es den Mitarbeitenden, den 14-wöchigen Urlaub mit einem unbezahlten Urlaub zu verlängern. Dieses Recht ist in Artikel 120 StPG verankert «*Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann aus den in den Artikeln 118 und 119 aufgeführten Gründen auch unbezahlter Urlaub gewährt werden*».

Die Anstellungsbehörden unterstützen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit den denkbar schlimmsten Situationen konfrontiert sind, wie dies der Fall ist, wenn ein Kind an Krebs oder einer anderen schweren Krankheit erkrankt ist, so weit wie nur möglich. Es versteht sich von selbst, dass die Anstellungsbehörden Urlaubsanträge aus diesem Grund äusserst entgegenkommend bearbeiten. Solche Fälle sind zum Glück selten, und bislang konnten für Staatsangestellte, die eine längere Betreuung übernehmen mussten, stets passende Lösungen gefunden werden. Die betroffenen Mitarbeitenden konnten ihre Arbeit nach der Betreuung ihres Kindes ihrem eigenen Rhythmus entsprechend und ohne Druck wieder aufnehmen. Es ist auch zu sagen, dass die meisten von ihnen aufgrund des situationsbedingten Schocks ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis vorlegten, so dass sie mehrere Monate ihren Lohn zu 100% beziehen konnten (das Staatspersonal des Kantons Freiburg hat bei Krankheit oder Unfall Anspruch auf Lohnfortzahlung/Taggelder während zwei Jahren).

Im Gegensatz zum unbezahlten Urlaub nach einer Geburt, der trotz vorhandener Rechtsgrundlage in der Personalgesetzgebung nicht eindeutig geregelt ist (s. Punkt 2), geht der Fall der schweren Erkrankung eines Kindes eindeutig aus dem StPG hervor. Was die Möglichkeit einer Reduktion des Beschäftigungsgrads betrifft, war die Suche einer auf die jeweilige Situation und die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Lösung bislang für alle Betroffenen zufriedenstellend. Hier braucht es nach Auffassung des Staatsrats keine Änderungen der Personalgesetzgebung, da sie den meisten Anliegen der Motion bereits entspricht.

4. Berücksichtigung der ausserberuflichen Erfahrung im Karriereplan

Nach Artikel 87 StPG wird das Anfangsgehalt zwischen dem Minimum und dem Maximum der der Funktion zugeordneten Klassen unter Berücksichtigung der beruflichen und der persönlichen Erfahrung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters festgesetzt.

Bei der Anstellung haben die Anstellungsbehörden also einen relativ grossen Ermessenspielraum bei der Berücksichtigung der Berufserfahrung aber auch der persönlichen Erfahrung.

So sieht beispielsweise im Unterrichtswesen das Reglement für das Lehrpersonal, das der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten untersteht, die Berücksichtigung ausserberuflicher Tätigkeiten ausdrücklich vor.

> ***Art. 51***
>
> *Anerkennung anderer Tätigkeiten*
>
> *[1]Berufliche Erfahrungen, die ausserhalb des Unterrichtswesens gesammelt wurden und einem Beschäftigungsgrad von mindestens 50 % entsprachen, können bei der Festsetzung des Gehalts durch die Gewährung einer bis zu drei Gehaltsstufen ebenfalls berücksichtigt werden.*

> [2]*Personen, die ihre berufliche Tätigkeit unterbrochen haben, um sich der Erziehung ihrer Kinder zu widmen (bis zum 16. Lebensjahr des jüngsten Kindes), oder die im Rahmen von öffentlichen oder als von öffentlichem Interesse anerkannten Einrichtungen eine Tätigkeit im sozialpädagogischen, soziokulturellen oder humanitären Bereich ausgeübt haben, wird eine Gehaltstufe pro drei vollständige Jahre bis zu maximal drei Gehaltsstufen gewährt.*

Die jährliche Lohnstufenerhöhung für das Staatspersonal, die jeweils per 1. Januar gewährt wird, wird auch im Fall eines sechsmonatigen unbezahlten Urlaubs gewährt. Sie wird erst hinfällig bei einer Abwesenheit im Vorjahr von mehr als sechs Monaten.

5. Möglichkeiten der gleichen Beitragszahlungen in die berufliche Vorsorge bei einer Reduktion des Beschäftigungsgrads

5.1. Autonomie der PKSPF

Der Vorstand der PKSPF ist als oberstes paritätisches Organ für die gesamte Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung zuständig. Er gibt die Strategie (einschliesslich Anlagestrategie) vor, das Leistungssystem (Beitragsprimat oder Leistungsprimat), die Vorsorgepläne und die Höhe der Beiträge.[2] Als Einrichtung des öffentlichen Rechts können die Bestimmungen über die Leistungen oder über die Finanzierung von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden, der die Einrichtung angehört (Art. 50 Abs. 2, 2. Satz des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40]). Was die PKSPF betrifft, sind die Bestimmungen über die Finanzierung im Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG, SGF 122.73.1) verankert.

Am 17. Dezember 2010 hat das eidgenössische Parlament eine Änderung des BVG zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (ÖRVE) verabschiedet. Dabei wurde eine sehr strikte rechtliche und politische Trennung zwischen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung und dem betreffenden Gemeinwesen eingeführt. Gemäss den eidgenössischen Bestimmungen ist das oberste paritätische Organ autonom und muss politisch unabhängig agieren können, um die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Einrichtung tragen zu können. Im Gegenzug wird die die Haftung der öffentlichen Hand über die Staatsgarantie präzisiert und eingeschränkt.

Artikel 51a Abs. 2 BVG führt sämtliche unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten paritätischen Organs auf. Dazu gehören insbesondere die Festlegung von Leistungszielen und Vorsorgeplänen sowie der Grundsätze für die Verwendung der freien Mittel und die Festlegung der Voraussetzungen für den Rückkauf von Leistungen (Art. 51a Abs. 2 Bst. b und o BVG), womit die Zuständigkeiten des obersten paritätischen Organs gegenüber dem Gemeinwesen klar festgelegt sind (Art. 50 Abs. 2, 2. Satz BVG)[3]. Im konkreten Fall sind die Leistungsziele und die Voraussetzungen für den Rückkauf von Leistungen in den Reglementen der PKSPF definiert.

---

[2]Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.

[3]Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.

Gemäss Bundesrecht kann der der öffentlich-rechtlichen Körperschaft somit keine, auch keine beschränkte direkte Befugnis betreffend die Verwaltung der Leistungen der PKSPF eingeräumt werden, auch wenn das Gemeinwesen seine Vorstandsvertreter/innen bestimmt, mit der erweiterten individuellen Verantwortlichkeit, die sich für diese aus Artikel 52 BVG ergibt[4].

5.2. Mögliche freiwillige Beitragszahlungen gemäss Reglement über den Pensionsplan der Pensionskasse

Nach Artikel 17 des Reglements über den Pensionsplan der Pensionskasse des Staatspersonals (RPP) werden die von der versicherten Person und vom Arbeitgeber der Kasse geschuldeten Beiträge in Prozent des versicherten Lohns festgesetzt und richten sich nach dem BVG-Alter der versicherten Person. Der gesamte Beitrag setzt sich aus einem Beitrag zur Finanzierung der Altersgutschriften, dem Risikobeitrag für Tod und Invalidität sowie den Beiträgen an die Rekapitalisierung, an die Verwaltungskosten und an den Sicherheitsfonds BVG zusammen.

Im Normalfall bietet das RPP allen versicherten Personen die Möglichkeit, ihren Vorsorgeschutz zu verbessern oder zu wahren. Dies kann entweder durch einen Einkauf (Kap. 5.2.1) oder weitere Beitragszahlungen bei einer vorübergehenden Lohneinstellung (Kap. 5.2.2) erfolgen.

5.2.1. Einkauf

Der Einkauf ist ein freiwilliger Beitrag, den die versicherte Person oder der Arbeitgeber leisten kann. Die Zahlung wäre in diesem Fall bei Wiederaufnahme der Arbeitstätigkeit möglich. Der Einkauf ist bis zum Eintritt eines Vorsorgefalls möglich. Die Kasse garantiert die steuerliche Abzugsfähigkeit der Einkäufe in keiner Weise. Die versicherte Person muss selbst bei der zuständigen Steuerbehörde abklären, ob die Einkäufe steuerlich abzugsfähig sind. In Bezug auf den Einkauf akzeptiert die Kasse nur zwei jährliche Zahlungen. Darüber hinaus kann die Kasse die Bearbeitungskosten in Rechnung stellen.

5.2.2. Weitere Beitragszahlungen bei einer vorübergehenden Lohneinstellung

Während der vorübergehenden Lohneinstellung aufgrund eines unbezahlten Urlaubs oder einer vom Arbeitgeber verfügten Dienstenthebung mit Einstellung der Lohnzahlung bleibt die versicherte Person bei der Kasse versichert, längstens aber während zwei Jahren ab Beginn der Lohneinstellung. Dies gilt auch bei einer teilweisen vorübergehenden Lohneinstellung für den Teil des von der versicherten Person nicht mehr erfüllten Beschäftigungsgrads. Während der vorübergehenden Einstellung ist die Versicherungsdeckung auf die Risiken Tod und Invalidität beschränkt.

5.3. Zwischenfazit

Der versicherten Person die Möglichkeit zu geben, weiter PK-Beitragszahlungen zu leisten, betrifft die reglementarischen Vorschriften der PKSPF und fällt nicht unter das PKG, weshalb dieses nicht geändert werden müsste.

Nach der geltenden Gesetzgebung kann die versicherte Person Einkäufe in die Pensionskasse nach den oben genannten Modalitäten tätigen. Wirtschaftlich gesehen hat der Einkauf den Vorteil, dass er bei der Rückkehr der versicherten Person an ihren Arbeitsplatz erfolgt, d.h. wenn die versicherte

[4] Ibidem

Person wieder Lohnbezüger/in wird. Ein Rückkauf lässt sich dann aufgrund des Lohnbezugs eher finanzieren.

Die Weiterführung der Beitragszahlung bei vorübergehender Lohneinstellung könnte für die versicherte Person eine Option darstellen, allerdings beschränkt sich diese Option gegenwärtig auf die Deckung der Risiken Tod und Invalidität. Eine allfällige Ausweitung auf die Deckung des Sparanteils könnte vom PPK-Vorstand im Reglement eingeführt werden.

Mit einem Einkauf lässt sich jedoch das reglementarische Altersguthaben vollständig aufstocken, was vorteilhafter ist als die Weiterführung der Beitragszahlungen bei einer vorübergehenden Kürzung der Lohnzahlung, bei der die versicherte Person auch Beiträge an die Rekapitalisierung und die Verwaltungskosten der Pensionskasse leisten muss.

In der Praxis stellt die Pensionskasse fest, dass versicherte Personen während einer vorübergehenden oder endgültigen Aussetzung der Lohnzahlung oft nicht in der Lage sind, ihre eigenen Beiträge (Risiko- und Sparanteil) von 15 % des versicherten Lohns zu bezahlen, geschweige denn den Arbeitgeberanteil, was doppelt so viel kosten würde.

6. Fazit

Im Vergleich zum Privatrecht bietet das öffentliche Dienstrecht sehr wettbewerbsfähige gesetzliche Bedingungen, auch in den Bereichen, die Gegenstand der vorliegenden Motion sind.

So profitiert das Staatspersonal von einer Gesetzgebung, die insbesondere eine Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitsorts sowie verschiedene Urlaube im Fall von Elternschaft ermöglicht. Sie ermöglicht auch die Gewährung eines unbezahlten Urlaubs als Ergänzung eines Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub.

Der Staatsrat nimmt jedoch die Gelegenheit wahr, die bestehenden Urlaube im Fall von Elternschaft zu präzisieren. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des StPR ausreichend, ohne das StPG zu tangieren.

In Anbetracht der verschiedenen in seiner Antwort dargelegten Punkte beantragt der Staat die Ablehnung der Motion, verpflichtet sich aber, einen Artikel wie unter Punkt 2 angesprochen ins StPR einzufügen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-200

Elaboration de produits à base de lait synthétique dans des locaux de Grangeneuve. Le Conseil d'Etat cautionne-t-il cela ?

Auteurs :	**Dupré Lucas / Fahrni Marc**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**06.09.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**06.09.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**12.12.2023**

I. Question

Le journal « *La Gruyère* » révélait, le 6 juillet 2023, que les locaux de la halle technologique de Grangeneuve sont mis à disposition pour la production et la recherche en matière de lait synthétique. Selon l'article, ce lait est à base de soja, d'amandes, de coco ou d'avoine. Ce « faux-lait » issu de matières premières importées, provoque d'importantes nuisances sociales et environnementales au sein de ses pays de production. Ces matières premières sont produites sans aucun contrôle, contrairement au lait suisse.

Alors que le canton de Fribourg, terre d'élevage de longue date, est riche en herbage, qui permet la production de lait durable dans le respect du bien-être animal, un lait de synthèse ne représente aucune plus-value.

Au contraire, cette production représente un risque supplémentaire pour toute la filière du lait déjà confrontée à nombre d'incertitudes économiques. Alors que la formation agricole de Grangeneuve est reconnue comme un lieu de formation à la pointe en matière de production laitière, le Conseil d'Etat cautionne-t-il l'utilisation à cette fin des locaux en main de l'Etat ?

Face à ces observations, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat est-il au courant de la mise à disposition de ces locaux pour de telles recherches ?
2. Si oui, pour quelles raisons n'est-il pas intervenu pour l'interdire ?
3. Ce type de recherches fait-il partie du projet cluster food et nutrition ?
4. Ces recherches sont-elles financées par le Canton de Fribourg ?
5. Si oui, quels sont les montants engagés, y compris les prestations en nature ?
6. Le canton compte-t-il intervenir pour faire cesser ces recherches et cette production dans ses locaux ?
7. Grangeneuve a-t-il pour mission de rechercher des produits de substitution au lait ?
8. La production laitière, la transformation et plus largement l'agriculture sont des organes importants de l'économie de notre canton. Le Conseil d'Etat est-il conscient du danger de ce type de production pour les producteurs de lait ? Le cas échéant, va-t-il soutenir directement ou indirectement le secteur laitier ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Le Conseil d'Etat rappelle sa volonté de faire du canton de Fribourg un canton leader dans le domaine de l'agro-alimentaire, sur la base de Fribourg Agri&Food (stratégie agroalimentaire) adoptée en janvier 2021. A ce titre, l'évolution des marchés et les innovations du secteur sont des éléments essentiels pour assurer le développement de l'ensemble de cet important secteur économique du canton.

Avant de répondre aux questions posées, il convient de distinguer les « boissons végétales », conçues à partir de matières premières végétales (soja, amande, avoine…) et le « lait synthétique », issu d'un bioréacteur et produits par des micro-organismes. Les premières sont des produits consommés et présents depuis de nombreuses années dans le commerce, et peuvent être issus de la production agricole locale. En tant que centre de compétences pour la formation, Grangeneuve se doit d'avoir des connaissances également dans ce domaine-là. D'un point du vue économique, les montants investis par les acteurs fribourgeois sont également intéressants. Par contre, le lait synthétique n'est pas un produit agricole et contrairement au titre de l'article mentionné par les auteurs de la question, Grangeneuve n'a pas participé d'une quelconque manière au développement de ceux-ci

2. Réponse aux questions

1. *Le Conseil d'Etat est-il au courant de la mise à disposition de ces locaux pour de telles recherches ?*

Grangeneuve a un rôle actif dans la mise en œuvre de la stratégie agroalimentaire. Cela inclut l'utilisation optimale de ses infrastructures, dont notamment la halle de technologie, par exemple pour répondre à des mandats d'entreprises. Le Conseil d'Etat soutient ainsi le rôle de Grangeneuve comme partenaire de choix pour les entreprises et soutien l'innovation dans le domaine agroalimentaire. Dans ce cadre, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), par la commission de Grangeneuve composée de plusieurs député-e-s et acteurs de la branche agricole (y compris la branche laitière), valide les objectifs et la stratégie de développement de l'institut.

Dans le cadre de cette mission, il appartient à Grangeneuve d'examiner les mandats envisagés par les entreprises du secteur et d'évaluer leur conformité à la stratégie. En l'occurrence, le Conseil d'Etat constate que le choix de répondre à des mandats d'entreprises afin d'élaborer des boissons végétales, et non du « lait synthétique », s'inscrit dans ladite stratégie.

2. *Si oui, pour quelles raisons n'est-il pas intervenu pour l'interdire ?*

Voir la réponse à la question 1. En tant que centre de compétences pour les métiers du lait et de l'agro-alimentaire, Grangeneuve se doit d'avoir les connaissances nécessaires pour former les futurs professionnels. En tant que centre de formation et de conseil de l'agriculture, il se doit également de connaître les différentes voies de transformation et commercialisation des produits agricoles. Une veille technologique est de ce fait importante, même si le lait et la transformation des produits à base de lait restent la priorité numéro 1. L'élaboration et l'étude de boissons végétales s'inscrivent parfaitement dans cette logique.

3. *Ce type de recherches fait-il partie du projet cluster food et nutrition ?*

Comme indiqué, aucune activité de recherche n’est menée dans les locaux de Grangeneuve. L’activité dont il est question ne porte que sur des essais pratiques de prototypage de produits transformés.

Le Cluster Food & Nutrition appuie les acteurs dans leur démarche d’innovation et favorise les échanges entre les partenaires. Le Cluster ne développe en revanche pas de produits alimentaires pour des clients, mais gère les soutiens accordés via la stratégie agro-alimentaire du canton. Dans ce cadre-là, Grangeneuve accompagnent de nombreux projets. Seuls trois projets pour des mandats de produits végans ont été réalisés dans la halle de technologie de Grangeneuve.

4. *Ces recherches sont-elles financées par le Canton de Fribourg ?*

Les entreprises mandataires ont payé le travail effectué dans la halle de technologie de Grangeneuve.

Il faut relever qu’en présence d'un projet de produit (par exemple une boisson à partir de matières premières végétales telles que soja, amande, avoine) susceptible d'avoir un impact significatif, Fribourg Agri&Food pourrait légitimement envisager de l’analyser et de le soutenir.

5. *Si oui, quels sont les montants engagés, y compris les prestations en nature ?*

Voir la réponse à la question 4.

6. *Le canton compte-t-il intervenir pour faire cesser ces recherches et cette production dans ses locaux ?*

Le canton va continuer à développer sa stratégie pour le secteur agro-alimentaire et l’élaboration de produits à base de protéines végétales en fait également partie. Aucune activité de recherche ni d’élaboration de lait synthétique n’ont eu lieu et n’auront en revanche lieu dans les locaux de Grangeneuve.

7. *Grangeneuve a-t-il pour mission de rechercher des produits de substitution au lait ?*

Grangeneuve a pour mission de former la relève pour les métiers du lait et de l’agro-alimentaire et une connaissance de toutes les formes de production est nécessaire.

Avec la création du centre de compétences lait cru et produits à base de lait cru en août 2021 avec Agroscope, Grangeneuve et Agroscope veulent se positionner comme une institution de référence à l’échelle nationale pour le domaine du lait et cette activité est prioritaire.

8. *La production laitière, la transformation et plus largement l’agriculture sont des organes importants de l’économie de notre canton. Le Conseil d’Etat est-il conscient du danger de ce type de production pour les producteurs de lait ? Le cas échéant, va-t-il soutenir directement ou indirectement le secteur laitier ?*

Avec la stratégie du canton pour devenir leader du secteur agro-alimentaire, le Conseil d’Etat fribourgeois soutient de manière générale toute l’agriculture et les entreprises situées en amont et en aval.

Le secteur laitier est un pilier du secteur agro-alimentaire fribourgeois et le Conseil d’Etat le soutient fortement, de par le développement du Campus Grangeneuve Agroscope et les différents soutiens financiers accordés. Le Conseil d’Etat rappelle toutefois que l’agriculture n’est pas limitée à la production de lait et il continuera également à soutenir les autres types de produits agricoles tels

que les cultures et les produits maraichers. A ce titre, le développement de boissons végétales peut également constituer un débouché intéressant pour l’agriculture.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-200

Heisst der Staatsrat die Ausarbeitung von Produkten aus synthetischer Milch in den Räumlichkeiten von Grangeneuve gut?

Urheber:	**Dupré Lucas / Fahrni Marc**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**06.09.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**06.09.2023**
Antwort des Staatsrats:	**12.12.2023**

I. Anfrage

Die Zeitung «La Gruyère» berichtete am 6. Juli 2023, dass die Technologiehalle in Grangeneuve für die Produktion von synthetischer Milch und die Forschung in diesem Bereich zur Verfügung gestellt wird. Dem Artikel ist zu entnehmen, dass diese Milch aus Soja, Mandeln, Kokosnuss oder Hafer hergestellt wird. Diese «unechte Milch», die aus importierten Rohstoffen hergestellt wird, ist in den Ländern, aus denen die Produkte stammen, belastend für Umwelt und Gesellschaft. Diese Rohstoffe werden im Gegensatz zur Schweizer Milch ohne jegliche Kontrolle produziert.

Während im Kanton Freiburg mit seinen zahlreichen Weiden die Viehzucht eine lange Tradition hat und Milch unter Beachtung des Tierschutzes und nachhaltig produziert werden kann, ermöglicht synthetische Milch keine Wertschöpfung.

Die Produktion von synthetischer Milch stellt vielmehr ein zusätzliches Risiko für die gesamte Milchbranche dar, die bereits mit zahlreichen wirtschaftlichen Unsicherheiten konfrontiert ist. Billigt der Staatsrat die Nutzung von Räumlichkeiten im Besitz des Kantons zu diesem Zweck, in Grangeneuve, das als führende Ausbildungsstätte in der Milchproduktion anerkannt ist?

Wir ersuchen den Staatsrat daher darum, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist dem Staatsrat bekannt, dass diese Räumlichkeiten für diese Art von Forschung zur Verfügung gestellt werden?
2. Wenn ja, weshalb ist er nicht eingeschritten und hat dies untersagt?
3. Ist diese Art von Forschung Teil des Projekts Cluster Food & Nutrition?
4. Wird diese Forschungstätigkeit vom Kanton Freiburg finanziert?
5. Wenn ja, welche Beträge wurden dafür aufgewendet, einschliesslich Sachleistungen?
6. Wird der Kanton intervenieren, um diese Forschung und Produktion in seinen Räumlichkeiten zu unterbinden?
7. Hat Grangeneuve den Auftrag, im Bereich der Milchersatzprodukte zu forschen?
8. Die Milchproduktion, die Verarbeitung und die Landwirtschaft im Allgemeinen sind wichtige Elemente der Wirtschaft unseres Kantons. Ist sich der Staatsrat der Gefahr bewusst, die diese Art der Produktion für die Milchproduzenten darstellt? Wird er gegebenenfalls den Milchsektor direkt oder indirekt unterstützen?

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Der Staatsrat erinnert an seinen Willen, den Kanton Freiburg auf der Grundlage von Fribourg Agri&Food, der im Januar 2021 verabschiedeten Lebensmittelstrategie, zu einem führenden Kanton im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft zu machen. In dieser Hinsicht sind die Entwicklung der Märkte und die Innovationen des Sektors wesentliche Elemente, um die Entwicklung dieses wichtigen Wirtschaftssektors des Kantons insgesamt zu gewährleisten.

Bevor die gestellten Fragen beantwortet werden, muss zwischen «pflanzlichen Getränken», die aus pflanzlichen Rohstoffen (Soja, Mandeln, Hafer ...) hergestellt werden, und «synthetischer Milch», die aus einem Bioreaktor stammt und von Mikroorganismen produziert wird, unterschieden werden. Erstere sind Produkte, die seit vielen Jahren konsumiert werden und im Handel erhältlich sind, und sie können aus der lokalen landwirtschaftlichen Produktion stammen. Als Kompetenzzentrum für die Ausbildung muss Grangeneuve auch in diesem Bereich über Kenntnisse verfügen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die von den Freiburger Akteuren investierten Beträge ebenfalls interessant. Synthetische Milch ist hingegen kein landwirtschaftliches Produkt, und im Gegensatz zum Titel des von den Verfassern der Anfrage erwähnten Artikels war Grangeneuve in keiner Weise an deren Entwicklung beteiligt.

2. Beantwortung der Fragen

1. Ist dem Staatsrat bekannt, dass diese Räumlichkeiten für diese Art von Forschung zur Verfügung gestellt werden?

Grangeneuve hat eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Lebensmittelstrategie inne. Dazu gehört auch die optimale Nutzung seiner Infrastruktur, darunter insbesondere der Technologiehalle, beispielsweise um Aufträge von Unternehmen wahrzunehmen. Der Staatsrat unterstützt daher die Rolle von Grangeneuve als bevorzugter Partner für Unternehmen und fördert die Innovation im Agrar- und Lebensmittelbereich. In diesem Rahmen validiert die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) durch die Kommission von Grangeneuve, die sich aus mehreren Grossrätinnen und Grossräten und Akteuren der Agrarbranche (einschliesslich der Milchbranche) zusammensetzt, die Ziele und die Entwicklungsstrategie des Instituts.

Im Rahmen dieser Aufgabe obliegt es Grangeneuve, die von den Unternehmen des Sektors geplanten Aufträge zu prüfen und zu beurteilen, ob sie mit der Strategie übereinstimmen. Im vorliegenden Fall stellt der Staatsrat fest, dass die Entscheidung, Aufträge von Unternehmen anzunehmen, pflanzliche Getränke herzustellen, Teil dieser Strategie ist, die Herstellung «synthetischer Milch» hingegen nicht.

2. Wenn ja, weshalb ist er nicht eingeschritten und hat dies untersagt?

Siehe Antwort auf die 1. Frage. Als Kompetenzzentrum für Berufe der Milch- und Lebensmitteltechnologie muss Grangeneuve über das nötige Wissen verfügen, um zukünftige Fachkräfte auszubilden. Als Bildungs- und Beratungszentrum für die Landwirtschaft muss es sich auch mit den verschiedenen Wegen der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten auskennen. Aus diesem Grund ist eine Technologiebeobachtung wichtig, auch wenn Milch und die Verarbeitung von Milchprodukten weiterhin oberste Priorität haben. Die Entwicklung und Prüfung von pflanzlichen Getränken passen perfekt in dieses Konzept.

3. Ist diese Art von Forschung Teil des Projekts Cluster Food & Nutrition?

Wie bereits erwähnt, werden in den Räumlichkeiten von Grangeneuve keine Forschungsaktivitäten durchgeführt. Die Aktivität, um die es hier geht, bezieht sich nur auf praktische Versuche zur Herstellung von Prototypen verarbeiteter Produkte.

Der Cluster Food & Nutrition unterstützt die Akteure in ihrem Innovationsprozess und fördert den Austausch zwischen den Partnern. Der Cluster entwickelt hingegen keine Lebensmittel für Kunden, sondern verwaltet die über die Lebensmittelstrategie des Kantons gewährten Unterstützungen. In diesem Rahmen begleitet Grangeneuve zahlreiche Projekte. Nur drei Projekte für Aufträge für vegane Produkte wurden in der Technologiehalle von Grangeneuve durchgeführt.

4. *Wird diese Forschungstätigkeit vom Kanton Freiburg finanziert?*

Die betreffenden Unternehmen bezahlten für die Arbeit, die in der Technologiehalle in Grangeneuve durchgeführt wurde.

Sollte jedoch ein Projekt für ein Produkt vorliegen (z. B. ein Getränk aus pflanzlichen Rohstoffen wie Soja, Mandeln, Hafer), das eine bedeutende Auswirkung haben könnte, könnte Fribourg Agri&Food berechtigterweise in Betracht ziehen, dieses zu analysieren und zu unterstützen.

5. *Wenn ja, welche Beträge wurden dafür aufgewendet, einschliesslich Sachleistungen?*

Siehe Antwort auf die 4. Frage.

6. *Wird der Kanton intervenieren, um diese Forschung und Produktion in seinen Räumlichkeiten zu unterbinden?*

Der Kanton wird seine Strategie für den Lebensmittelsektor weiter ausbauen, und die Entwicklung von Produkten basierend auf Pflanzenproteinen ist ebenfalls ein Teil davon. In den Räumlichkeiten in Grangeneuve fand und findet keine Forschung oder Herstellung von synthetischer Milch statt.

7. *Hat Grangeneuve den Auftrag, im Bereich der Milchersatzprodukte zu forschen?*

Grangeneuve hat den Auftrag, den Nachwuchs für die Berufe in der Milch- und Lebensmittelbranche auszubilden, und Kenntnisse zu allen Produktionsformen sind erforderlich.

Mit der Bildung des Kompetenzzentrums für Rohmilch und Rohmilchprodukte im August 2021 mit Agroscope wollen sich Grangeneuve und Agroscope als nationale Referenzinstitution für den Bereich Milch positionieren, und diese Aktivität hat Priorität.

8. *Die Milchproduktion, die Verarbeitung und die Landwirtschaft im Allgemeinen sind wichtige Elemente der Wirtschaft unseres Kantons. Ist sich der Staatsrat der Gefahr bewusst, die diese Art der Produktion für die Milchproduzenten darstellt? Wird er gegebenenfalls den Milchsektor direkt oder indirekt unterstützen?*

Mit der Strategie des Kantons, Leader im Lebensmittelbereich zu werden, unterstützt der Freiburger Staatsrat generell die gesamte Landwirtschaft und die vor- und nachgelagerten Unternehmen.

Der Milchsektor ist ein Pfeiler des Freiburger Agrar- und Ernährungssektors und der Staatsrat unterstützt ihn stark, durch die Entwicklung des Campus Grangeneuve Agroscope und die verschiedenen finanziellen Hilfen, die gewährt werden. Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass die Landwirtschaft nicht auf die Milchproduktion beschränkt ist, und er auch andere Arten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie Ackerbau und Gemüseproduktion weiterhin unterstützen

wird. In dieser Hinsicht kann auch die Entwicklung von pflanzlichen Getränken eine interessante Absatzmöglichkeit für die Landwirtschaft darstellen.

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL & TÂCHE AXIOMA

Secrétariat du Grand Conseil
Place de l'Hôtel-de-Ville 2
1701 Fribourg

Courriel : gc@fr.ch

Fribourg, le 3 octobre 2023

2023-836
Motion de la Commission de la justice – Modification des articles 153 al. 1 LGC et 13 al. 1 LJ

Madame la Secrétaire générale,

Nous avons le plaisir de vous faire part de notre position sur l'objet cité en titre, dont le Secrétariat du Grand Conseil, s'agissant d'une modification de la loi sur le Grand Conseil, assure le traitement.

Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de consulter le Conseil de la magistrature et rejoint sa position de soutien à la motion. Celle-ci permet en effet d'alléger la procédure d'élection des assesseurs dans les situations particulières où plusieurs assesseurs doivent être nommés dans une même autorité. Dans la perspective du regroupement de certaines juridictions, c'est une situation qui pourrait survenir plus fréquemment que par le passé, ce qui plaide également pour simplifier le mode d'élection.

Dans la perspective d'une acceptation de la motion par le Grand Conseil, nous vous invitons d'ores et déjà à vous coordonner avec la Direction de la sécurité, de la justice et du sport pour ce qui est de la modification de la loi sur la justice. Cette modification pourrait en effet intervenir dans le cadre d'une révision plus vaste de ladite loi.

En vous remerciant de nous avoir consultés, Nous vous prions de croire, Madame la Secrétaire générale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Didier Castella, Président

Didier Castella
Signature électronique qualifiée · Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, le Service de la justice et le Conseil de la magistrature ;
à la Chancellerie d'Etat.

Détermination du Bureau sur un instrument parlementaire
—
Motion 2023-GC-202
Modification des articles 153 al. 1 LGC et 13 al. 1 LJ

Auteurs :	**Commission de justice**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**06.09.2023**
Développement :	**06.09.2023**
Transmission au Bureau :	**07.09.2023**
Réponse du Bureau :	**10.11.2023**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 septembre 2023, la Commission de justice demande une modification des articles 153 al. 1 let. f de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et 13 al. 1 de la loi sur la justice (LJ) de telle sorte que lorsque plusieurs assesseur-e-s sont appelé-e-s à exercer une même fonction au sein d'une même autorité, l'élection se fait au scrutin de liste. Actuellement, la législation dispose que tous les juges, y compris les assesseur-e-s, sont élus au scrutin uninominal.

La Commission de justice soutient que cette modification permettra de gagner en efficacité, un seul scrutin étant organisé lorsque plusieurs postes identiques sont à pourvoir au sein d'une même autorité judiciaire. La Commission de justice considère en outre que la modification proposée apportera davantage de clarté et d'intelligibilité aux élections, soulignant que le résultat d'un scrutin demeure généralement inconnu aux député-e-s puisque celui-ci n'est généralement pas dépouillé avant le lancement d'un autre. Ainsi, lorsque plusieurs postes sont à pourvoir au sein d'une même autorité, certain-e-s pourraient être tenté-e-s de voter à plusieurs reprises pour la candidature qu'ils et elles privilégient. Procéder par scrutin de liste pallierait cet inconvénient.

II. Détermination du Bureau

La motion 2023-GC-202 concerne le fonctionnement du Grand Conseil. En vertu de l'art. 60 al. 2a LGC, il revient ainsi au Bureau de se déterminer. Le Conseil d'Etat peut également adresser sa propre détermination au Grand Conseil.

Selon la législation actuelle, les juges, y compris les assesseur-e-s, sont élus au scrutin uninominal. Ainsi que le souligne la Commission de justice, cela peut entraîner une multiplication des scrutins dès lors que le Grand Conseil est amené à élire plusieurs assesseur-e-s appelé-e-s à exercer la même fonction au sein d'une même autorité. Dans sa motion, la Commission de justice rappelle par exemple qu'en mars 2022, pas moins de dix scrutins ont dû être organisés pour élire quatre assesseur-e-s au Tribunal d'arrondissement de la Sarine et six autres au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère. Aussi propose-t-elle, « pour gagner en efficacité et épargner aux député-e-s, ainsi qu'aux scrutateurs et scrutatrices, un exercice aussi fastidieux que chronophage », de modifier la

LGC et la LJ de telle sorte que l'on puisse procéder, dans le cas particulier précité, par scrutin de liste.

Le Bureau partage le constat de la Commission de justice et estime judicieux, dans le cas particulier où plusieurs assesseur-e-s sont appelé-e-s à exercer une même fonction au sein d'une même autorité judiciaire, de procéder par scrutin de liste. Cela permettra certainement de gagner en efficience. Le Bureau considère par ailleurs, avec la Commission de justice, qu'un scrutin de liste apportera de la clarté et de l'intelligibilité à ces élections.

III. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, après consultation du Conseil de la magistrature, annonce son soutien à la motion. Selon lui, celle-ci permet en effet d'alléger la procédure d'élection dans le cas particulier relevé par la Commission de justice. « Dans la perspective du regroupement de certaines juridictions, c'est une situation qui pourrait survenir plus fréquemment que par le passé, ce qui plaide également pour simplifier le mode d'élection », relève le Gouvernement.

Compte tenu de ce qui précède, le Bureau invite le Grand Conseil à accepter cette motion.

Stellungnahme des Büros zu einem parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2023-GC-202
Änderung der Artikel 153 Abs. 1 GRG und 13 Abs. 1 JG

Urheber:	**Justizkommission**
Anzahl der Mitunterzeichner:	**0**
Einreichung:	**06.09.2023**
Begründung:	**06.09.2023**
Übermittlung an das Büro:	**07.09.2023**
Antwort des Büros:	**10.11.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer Motion, die sie am 6. September 2023 eingereicht und begründet hat, verlangt die Justizkommission, die Artikel 153 Abs. 1 Bst. f des Grossratsgesetzes (GRG) und 13 Abs. 1 des Justizgesetzes (JG) seien dahingehend zu ändern, dass, eine Listenwahl durchgeführt wird, wenn mehrere Beisitzerinnen und Beisitzer in derselben Behörde dieselbe Funktion ausüben sollen. Derzeit werden laut Gesetz alle Richterinnen und Richter, einschliesslich der Beisitzerinnen und Beisitzer, in Einzelwahl gewählt.

Die Justizkommission argumentiert, dass diese Änderung zu mehr Effizienz führt, da nur eine einzige Wahl durchgeführt wird, wenn mehrere identische Stellen innerhalb einer Gerichtsbehörde zu besetzen sind. Die Justizkommission ist ausserdem der Ansicht, dass die vorgeschlagene Änderung für mehr Klarheit und Verständlichkeit bei Wahlen sorgen wird, und betont, dass die Grossrätinnen und Grossrät das Ergebnis einer Wahl in der Regel nicht erfahren, da diese in der Regel nicht ausgezählt ist, bevor die nächste beginnt. Wenn in einer Behörde mehrere Stellen zu besetzen sind, könnten deshalb gewisse Mitglieder des Grossen Rats versucht sein, mehrmals für die von ihnen bevorzugte Kandidatur zu stimmen. Mit einer Listenwahl würde diese unerwünschte Folge beseitigt.

II. Stellungnahme des Büros

Die Motion 2023-GC-202 betrifft die Arbeitsweise des Grossen Rates. Gemäss Art. 60 Abs. 2a GRG obliegt es somit dem Büro, Stellung zu nehmen. Der Staatsrat kann ebenfalls seine eigene Stellungnahme an den Grossen Rat richten.

Laut der geltenden Gesetzgebung werden alle Richterinnen und Richter, einschliesslich der Beisitzerinnen und Beisitzer, in Einzelwahlen gewählt. Wie die Justizkommission betont, kann dies zu zahlreichen Wahlgängen führen, wenn der Grosse Rat mehrere Beisitzerinnen und Beisitzer wählen muss, welche dieselbe Funktion in derselben Behörde ausüben sollen. In ihrer Motion erinnert die Justizkommission beispielsweise daran, dass im März 2022 nicht weniger als zehn Urnengänge durchgeführt werden mussten, um vier Beisitzerinnen und Beisitzer für das

Bezirksgericht Saane und sechs weitere für das Bezirksgericht Greyerz zu wählen. «Um die Effizienz zu steigern und den Grossrätinnen und Grossräten und den Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern ein mühsames und zeitraubendes Unterfangen zu ersparen», schlägt sie vor, das GRG und das JG dahingehend zu ändern, dass im oben erwähnten besonderen Fall eine Listenwahl möglich ist.

Das Büro teilt die Feststellung der Justizkommission und hält es für sinnvoll, in dem besonderen Fall, dass mehrere Beisitzerinnen und Beisitzer dieselbe Funktion in derselben Gerichtsbehörde ausüben sollen, eine Listenwahl durchzuführen. Dies wird sicherlich zu mehr Effizienz führen. Das Büro ist ausserdem, wie die Justizauskommission, der Ansicht, dass eine Listenwahl zu mehr Klarheit und Verständlichkeit in diesen Wahlen verhelfen wird.

III. Haltung des Staatsrats

Der Staatsrat kündigt nach Anhörung des Justizrats an, dass er die Motion unterstützt. Seiner Meinung nach kann mit dieser nämlich das Wahlverfahren im besonderen Fall, auf den die Justizkommission hingewiesen hat, vereinfacht werden. «Angesichts der Zusammenlegung bestimmter Gerichte könnte diese Situation häufiger als in der Vergangenheit auftreten, was ebenfalls für eine Vereinfachung des Wahlmodus spricht», hält die Regierung fest.

In Anbetracht dieser Ausführungen lädt das Büro den Grossen Rat ein, diese Motion anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-207

Exclusion des sociétés fribourgeoises dans la gérance des immeubles de TPF IMMO SA

Auteurs :	**Kolly Nicolas / Wicht Jean-Daniel**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**09.09.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**11.09.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.12.2023**

I. Question

La société TPF IMMO SA est propriétaire d'un important parc immobilier dont de nombreux immeubles sont situés à des endroits stratégiques, connectés notamment aux gares TPF. Une soumission pour la gestion complète du parc immobilier a été lancée ces dernières semaines, semble-t-il dans le cadre d'une procédure de gré à gré. De manière très surprenante, il semblerait qu'aucune société fribourgeoise n'ait été jugée compétente pour prendre en charge un tel mandat puisque c'est une société genevoise (par ailleurs faiblement représentée dans le canton) qui a été choisie. Alors qu'une demande d'une importante recapitalisation de 60 millions de la société TPF Holding est soumise en ce moment au Grand Conseil, puis à la population par référendum obligatoire, cette situation nous interpelle au plus haut point.

Ce constat nous amène donc à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le processus de soumission a-t-il été fait dans le cadre d'une procédure de marché public ou de gré à gré ?
2. Il est étonnant qu'aucune société fribourgeoise n'ait été jugée capable de prendre en charge un tel mandat et qu'il ait fallu se tourner vers une société genevoise, par ailleurs bien moins représentée sur le marché fribourgeois que les acteurs en place. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?
3. Les critères ESG ont-ils été pris en compte dans le fait que des forces de travail extérieures au canton devront être acheminées pour assurer la reprise du mandat dans les délais imposés ?
4. Comment TPF IMMO SA peut-elle justifier le fait que la profondeur de la connaissance du marché fribourgeois n'ait pas été prise en compte face à un adjudicataire présent dans le canton depuis beaucoup moins de temps ?
5. Est-il correct que le consultant engagé pour piloter cet appel d'offre provient du même canton que la société adjudicataire ? Si oui, présentait-il une neutralité suffisante ?
6. Ces différentes démarches ont été conduites dans un contexte de capitalisation ou peut-être de recapitalisation de TPF IMMO, dont les conditions sont aujourd'hui inconnues de ce parlement. Le Conseil d'Etat peut-il donner les détails de la façon dont cette capitalisation a été conduite ?

Ces questions nous semblent légitimes dès lors que le canton de Fribourg a subventionné les TPF pour son exploitation à hauteur de plus de 31 000 000 francs en 2022. Une meilleure prise en compte des compétences présentes dans le canton aurait certainement été justifiée dans ce contexte.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle que TPF IMMO est une société anonyme (SA) de droit privé faisant partie du groupe Transports publics fribourgeois Holding (TPF) SA. En effet, depuis 2015 TPF est constituée en holding chapeautant trois sociétés filles, dont les missions et le financement sont rigoureusement séparés :

> Transports publics fribourgeois Trafic (TPF TRAFIC) SA, chargée d'offrir les prestations de mobilité à la population fribourgeoise,
> Transports publics fribourgeois Infrastructure (TPF INFRA) SA, chargée de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire,
> Transports publics fribourgeois Immobilier (TPF IMMO) SA, chargée du développement du patrimoine immobilier du groupe.

Cette forme d'organisation garantit la transparence des activités du groupe et de leur financement.

Si TPF TRAFIC reçoit des indemnités des pouvoirs publics pour les prestations du trafic régional de voyageurs et du trafic local qu'elle fournit et TPF INFRA des subventions du fonds d'infrastructure ferroviaires (FIF)[1], TPF IMMO ne touche aucune indemnité publique. Cette dernière est soumise au principe de l'offre et de la demande. Cette dernière est constituée en entreprise de droit privé.

Le Conseil d'Etat souligne également que, bien que l'Etat de Fribourg détient 8,08 % des actions de TPF IMMO et est représenté au sein de son Conseil d'administration, il respecte son autonomie en matière de gestion d'entreprise y compris pour l'attribution de mandats externes. Les réponses fournies par le Conseil d'Etat aux questions des députés Nicolas Kolly et Jean-Daniel Wicht proviennent donc pour la plupart d'informations fournies par les TPF.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des députés Nicolas Kolly et Jean-Daniel Wicht.

1. *Le processus de soumission a-t-il été fait dans le cadre d'une procédure de marché public ou de gré à gré ?*

Le processus de soumission a été conduit sous la forme d'un appel d'offres privé sur invitation, TPF IMMO n'étant pas soumis à la législation relative aux marchés publics. A noter que la décision de TPF IMMO d'externaliser la gestion locative, technique et financière de son parc immobilier résulte de la forte croissance de ce dernier et du fait qu'elle ne dispose pas d'un logiciel spécialisé dédié à la gestion immobilière permettant de le gérer de façon optimale.

[1] Les indemnités versées à TPF TRAFIC correspondent aux coûts des prestations de transports publics non couverts par la vente des titres de transport.
Le FIF est alimenté par différentes sources : ressources générales de la Confédération, contributions des cantons, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), TVA, impôt fédéral direct, impôt sur les huiles minérales.

2. *Il est étonnant qu'aucune société fribourgeoise n'ait été jugée capable de prendre en charge un tel mandat et qu'il ait fallu se tourner vers une société genevoise, par ailleurs bien moins représentée sur le marché fribourgeois que les acteurs en place. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?*

Les TPF indiquent avoir invité à déposer une offre (appel d'offre) dix régies immobilières, toutes en mesure de prendre en gestion leur parc immobilier et ayant leur siège social dans le canton de Fribourg ou y disposant de filiales. Six ont rendu un dossier. Leurs offres ont été évaluées, sur la base d'un cahier des charges et de critères d'adjudication transmis par avance.

Le Conseil d'Etat aurait préféré que le mandat soit attribué à une régie fribourgeoise. Il respecte toutefois l'autonomie de TPF IMMO et prend note que la régie sélectionnée a obtenu la meilleure évaluation et a une succursale à Fribourg.

3. *Les critères ESG ont-ils été pris en compte dans le fait que des forces de travail extérieures au canton devront être acheminées pour assurer la reprise du mandat dans les délais imposés ?*

Selon TPF IMMO, les critères étaient organisés selon les thèmes suivants : coûts, informatique, aspects organisationnels et commerciaux, références et responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Les critères RSE se rapprochent des critères ESG ; par ailleurs, comme mentionné dans la réponse à la question 2, il a été tenu compte de la présence de personnel dédié dans le canton de Fribourg. Il est donc faux de dire que des forces de travail extérieures au canton devront être acheminées pour assurer la reprise du mandat dans les délais imposés.

4. *Comment TPF IMMO SA peut-elle justifier le fait que la profondeur de la connaissance du marché fribourgeois n'ait pas été prise en compte face à un adjudicataire présent dans le canton depuis beaucoup moins de temps ?*

Gerofinance | Régie du Rhône, qui a rendu la meilleure offre selon les critères d'évaluation communiqués, dispose d'une agence en ville de Fribourg composée d'une dizaine de professionnels. Cette agence est le point de contact de TPF IMMO. L'équipe en charge de la gestion de son parc immobilier connait donc bien le marché fribourgeois. De plus, TPF IMMO et la régie adjudicataire ont des outils de travail modernes qui permettent de mener la grande majorité de l'intégration[2] sans déplacement superflus.

5. *Est-il correct que le consultant engagé pour piloter cet appel d'offre provient du même canton que la société adjudicataire ? Si oui, présentait-il une neutralité suffisante ?*

TPF IMMO indique qu'elle a choisi de se faire accompagner par un mandataire externe, lequel est en effet basé dans le canton de Genève. Elle a toutefois assuré le pilotage de la procédure, ce qui a garantie la neutralité du processus d'adjudication. Ce mandataire dispose des qualités et de l'expertise nécessaires dans l'accompagnement de ce type de procédure. Il est un acteur reconnu depuis 10 ans dans l'accompagnement et l'optimisation de processus de gestion immobilière. Aucun élément ne permet de dire que ce consultant aurait privilégié une régie genevoise plutôt qu'une autre.

[2] La prise sous gestion d'un parc immobilier implique notamment l'intégration des données immobilières/bâtiments, clientèle et fournisseurs dans une nouvelle base de données au sein d'un nouveau logiciel. Ceci est appelé l'intégration.

6. *Ces différentes démarches ont été conduites dans un contexte de capitalisation ou peut-être de recapitalisation de TPF IMMO, dont les conditions sont aujourd'hui inconnues de ce parlement. Le Conseil d'Etat peut-il donner les détails de la façon dont cette capitalisation a été conduite ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que l'augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de TPF Holding, accepté par le Grand Conseil le 11 octobre 2023 et qui sera soumis à votation populaire, est destinée à TPF TRAFIC et en aucun cas à TPF IMMO.

S'agissant de TPF IMMO, l'Etat de Fribourg et la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF) sont entrés dans le capital de TPF IMMO en décembre 2020 à raison de 15 millions de francs chacun, ce qui représente pour les deux nouveaux actionnaire une part de 8,08 % du capital-actions. Le solde est détenu par TPF Holding.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-207

Ausschluss von Freiburger Unternehmen bei der Verwaltung der Immobilien von TPF IMMO AG

Urheber:	**Kolly Nicolas / Wicht Jean-Daniel**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**09.09.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**11.09.2023**
Antwort des Staatsrats:	**18.12.2023**

I. Anfrage

TPF IMMO AG ist Eigentümerin eines umfangreichen Immobilienbestands mit zahlreichen Gebäuden an strategischen Standorten, die insbesondere mit den Bahnhöfen der TPF verbunden sind. In den letzten Wochen wurde eine Ausschreibung für die Verwaltung des gesamten Immobilienbestands lanciert, anscheinend im Rahmen eines freihändigen Verfahrens. Uns überrascht, dass kein Freiburger Unternehmen als kompetent für die Übernahme eines solchen Mandats erachtet wurde, erhielt doch ein Genfer Unternehmen (das im Kanton kaum präsent ist) den Zuschlag. Angesichts der Tatsache, dass dem Grossen Rat und anschliessend wegen des obligatorischen Referendums dem Stimmvolk ein Antrag auf eine bedeutende Rekapitalisierung der TPF Holding in der Höhe von 60 Millionen unterbreitet wird, ist diese Situation aus unserer Sicht sehr beunruhigend.

Dies veranlasst uns, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Erfolgte die Ausschreibung im Rahmen eines öffentlichen oder eines freihändigen Vergabeverfahrens?
2. Es ist erstaunlich, dass kein Freiburger Unternehmen für fähig befunden wurde, ein solches Mandat zu übernehmen, und dass man sich an ein Genfer Unternehmen wenden musste, das auf dem Freiburger Markt weit weniger präsent ist als die etablierten Unternehmen. Wie stellt sich der Staatsrat dazu?
3. Wurden die ESG-Kriterien und die Tatsache berücksichtigt, dass Arbeitskräfte von ausserhalb des Kantons herangezogen werden müssen, um die Übernahme des Auftrags innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu gewährleisten?
4. Wie kann TPF IMMO AG die Tatsache rechtfertigen, dass die fehlende Vertrautheit mit dem Freiburger Markt des Zuschlagsempfängers, der erst seit kurzem im Kanton präsent ist, nicht berücksichtigt wurde?
5. Stimmt es, dass der Berater, der zur Leitung dieser Ausschreibung eingestellt wurde, aus demselben Kanton stammt wie das Unternehmen, das den Zuschlag erhalten hat? Wenn ja, war er ausreichend neutral?
6. All dies erfolgte in einem Kontext der Kapitalisierung oder vielleicht Rekapitalisierung von TPF IMMO AG, deren Bedingungen diesem Parlament heute nicht bekannt sind. Kann der Staatsrat die Modalitäten dieser Kapitalisierung erläutern?

Diese Fragen erscheinen uns legitim, wenn man bedenkt, dass der Kanton Freiburg die TPF für ihren Betrieb im Jahr 2022 mit über 31 000 000 Franken subventioniert hat. Eine bessere Berücksichtigung der im Kanton vorhandenen Kompetenzen wäre in diesem Zusammenhang sicherlich gerechtfertigt gewesen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass TPF IMMO eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist, die zur Freiburgischen Verkehrsbetriebe Holding (TPF) AG gehört. Tatsächlich ist die TPF seit 2015 als Beteiligungsgesellschaft organisiert; diese Gesellschaft bildet das Dach über drei Tochtergesellschaften, deren Aufgaben und Finanzierung strikt getrennt sind:

> Freiburgische Verkehrsbetriebe Verkehr (TPF TRAFIC) AG für die Bereitstellung von Mobilitätsdienstleistungen für die Freiburger Bevölkerung;
> Freiburgische Verkehrsbetriebe Infrastruktur (TPF INFRA) AG für die Instandhaltung und Erneuerung der Eisenbahninfrastruktur;
> Freiburgische Verkehrsbetriebe Immobilien (TPF IMMO) AG für die Entwicklung des Immobilienvermögens der Gruppe.

Diese Organisationsform gewährleistet die Transparenz der Aktivitäten der Gruppe und ihrer Finanzierung.

Während TPF TRAFIC für die von ihr erbrachten Leistungen im regionalen Personenverkehr und im Ortsverkehr Abgeltungen der öffentlichen Hand und TPF INFRA Zuschüsse aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF)[1] erhält, gibt es für TPF IMMO keine staatlichen Abgeltungen. TPF IMMO unterliegt einem Markt, der sich am Prinzip von Angebot und Nachfrage orientiert, und ist als privatrechtliches Unternehmen konstituiert.

Des Weiteren hält der Staat Freiburg zwar 8,08 % der Aktien von TPF IMMO und ist im Verwaltungsrat vertreten, doch respektiert er die Autonomie von TPF IMMO bei der Unternehmensführung, einschliesslich der Vergabe externer Aufträge. Die Antworten des Staatsrats auf die Fragen der Grossräte Nicolas Kolly und Jean-Daniel Wicht stützen sich somit weitgehend auf die Informationen der TPF.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. Erfolgte die Ausschreibung im Rahmen eines öffentlichen oder eines freihändigen Vergabeverfahrens?

Der Ausschreibungsprozess wurde in Form einer privaten Ausschreibung auf Einladung durchgeführt, da TPF IMMO nicht der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt. Der Entscheid von TPF IMMO, die Vermietung sowie die technische und finanzielle Verwaltung ihres Immobilienbestands auszulagern, ist auf das starke Wachstum ihres Immobilienbestands und auf die Tatsache zurückzuführen, dass das Unternehmen nicht über eine

[1] Die Abgeltungen zuhanden von TPF TRAFIC entsprechen den Kosten, die nicht durch die Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrscheinen gedeckt sind.
Der BIF wird aus verschiedenen Quellen gespeist: allgemeines Bundesbudget, Beiträge der Kantone, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Mehrwertsteuer, direkte Bundessteuer, Mineralölsteuer.

spezielle Software für die Immobilienverwaltung verfügt, die eine optimale Verwaltung des Immobilienbestands ermöglicht.

2. *Es ist erstaunlich, dass kein Freiburger Unternehmen für fähig befunden wurde, ein solches Mandat zu übernehmen, und dass man sich an ein Genfer Unternehmen wenden musste, das auf dem Freiburger Markt weit weniger präsent ist als die etablierten Unternehmen. Wie stellt sich der Staatsrat dazu?*

Die TPF haben zehn Immobilienverwaltungen, die alle in der Lage sind, ihren Immobilienbestand zu verwalten und ihren Sitz oder eine Niederlassung im Kanton Freiburg haben, eingeladen, eine Offerte einzureichen (Ausschreibung). Sechs haben ein Dossier eingereicht. Die Offerten wurden auf der Grundlage eines vorgängig übermittelten Pflichtenhefts und von Zuschlagskriterien bewertet.

Der Staatsrat hätte es vorgezogen, wenn der Auftrag an ein Freiburger Unternehmen vergeben worden wäre. Er respektiert jedoch die Autonomie von TPF IMMO und nimmt zur Kenntnis, dass der Zuschlagsempfänger die beste Bewertung erhalten hat und über eine Niederlassung in Freiburg verfügt.

3. *Wurden die ESG-Kriterien und die Tatsache berücksichtigt, dass Arbeitskräfte von ausserhalb des Kantons herangezogen werden müssen, um die Übernahme des Auftrags innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu gewährleisten?*

Laut TPF IMMO waren die Kriterien nach den folgenden Themen gegliedert: Kosten, IT, organisatorische und unternehmerische Aspekte, Referenzen und Corporate Social Responsibility (CSR). Die CSR-Kriterien kommen den ESG-Kriterien nahe; zudem wurde, wie in der Antwort auf Frage 2 erwähnt, das Vorhandensein von Personal im Kanton Freiburg, das sich spezifisch diesem Auftrag widmen wird, berücksichtigt. Die Behauptung, dass Arbeitskräfte von ausserhalb des Kantons herangezogen werden müssen, um die Übernahme des Mandats innerhalb der vorgegebenen Fristen zu gewährleisten, ist daher nicht zutreffend.

4. *Wie kann TPF IMMO AG die Tatsache rechtfertigen, dass die fehlende Vertrautheit mit dem Freiburger Markt des Zuschlagsempfängers, der erst seit kurzem im Kanton präsent ist, nicht berücksichtigt wurde?*

Gerofinance | Régie du Rhône, die gemäss den kommunizierten Bewertungskriterien das beste Angebot abgegeben hat, verfügt über eine Niederlassung in der Stadt Freiburg, die aus rund einem Dutzend Fachleuten besteht. Diese Niederlassung ist der Kontaktpunkt für TPF IMMO. Das Team, das für die Verwaltung des Immobilienbestands zuständig ist, kennt den Freiburger Markt sehr gut. Darüber hinaus verfügen TPF IMMO und Gerofinance | Régie du Rhône über moderne Arbeitsmittel, die es ermöglichen, den Grossteil der Integration[2] ohne überflüssige Reisen durchzuführen.

[2] Damit ist die Integration der Immobilien-/Gebäude-, Kunden- und Lieferantendaten in eine neue Datenbank innerhalb einer neuen Software für die Verwaltung eines Immobilienbestands gemeint.

5. Stimmt es, dass der Berater, der zur Leitung dieser Ausschreibung eingestellt wurde, aus demselben Kanton stammt wie das Unternehmen, das den Zuschlag erhalten hat? Wenn ja, war er ausreichend neutral?

Es stimmt laut TPF IMMO, dass sich das Unternehmen dafür entschieden hatte, sich von einem externen Beauftragten begleiten zu lassen, der im Kanton Genf ansässig ist. TPF IMMO hatte jedoch die Leitung des Verfahrens inne, wodurch die Neutralität des Vergabeverfahrens gewährleistet war. Der Beauftragte verfügt zudem über die notwendigen Qualitäten und Kompetenzen, um diese Art von Verfahren zu begleiten. Er ist seit zehn Jahren ein anerkannter Akteur in der Begleitung und Optimierung von Immobilienmanagementprozessen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser Berater eine Genfer Liegenschaftsverwaltung aus geografischen Gründen einer anderen vorgezogen hätte.

6. All dies erfolgte in einem Kontext der Kapitalisierung oder vielleicht Rekapitalisierung von TPF IMMO AG, deren Bedingungen diesem Parlament heute nicht bekannt sind. Kann der Staatsrat die Modalitäten dieser Kapitalisierung erläutern?

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Erhöhung der finanziellen Beteiligung des Staats Freiburg am Aktienkapital von TPF Holding, die vom Grossen Rat am 11. Oktober 2023 angenommen wurde und nun dem Stimmvolk unterbreitet werden wird, für TPF TRAFIC und in keiner Weise für TPF IMMO bestimmt ist.

Was TPF IMMO betrifft, so haben sich der Staat Freiburg und die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) im Dezember 2020 mit je 15 Millionen Franken am Kapital von TPF IMMO beteiligt, was für die beiden neuen Aktionäre einem Anteil von 8,08 % des Aktienkapitals entspricht. Der Rest wird von TPF Holding gehalten.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-238
Nombre de médecins et qualité : où en sommes-nous ?

Auteures :	**Michel Pascale / Pythoud-Gaillard Chantal**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**11.10.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**12.10.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**18.12.2023**

I. Question

Le 1er janvier 2022, une modification de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) réglant l'admission des fournisseurs de prestations et la qualité est entrée en vigueur (art. 36 ss LAMal). Plusieurs aspects de ces nouvelles dispositions sont très intéressants pour gérer les coûts de la santé. Il s'agit notamment des nombres maximaux pour l'admission de nouveaux fournisseurs de prestations dans certains domaines de spécialisation. En outre, le 1er avril 2022, de nouvelles dispositions visant à renforcer la qualité et l'économicité sont également entrées en vigueur – elles prévoient notamment que les partenaires tarifaires passent des conventions sur la qualité (art. 58 LAMal).

Le Conseil d'Etat est prié de répondre aux questions suivantes :

1. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a mandaté l'Observatoire suisse de la santé (Obsan) pour évaluer le taux de couverture des besoins en Suisse. Pour Fribourg, il ressort de l'étude que la couverture est supérieure aux besoins dans certains domaines. Comment le Conseil d'Etat interprète-t-il cette étude ? Entend-il la suivre à la lettre ? L'étude est-elle complète pour Fribourg ou faut-il la compléter ?
2. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà fixé des nombres maximaux pour certaines spécialités ? Si oui, dans quels domaines et avec quels nombres ? Si non, dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il utiliser ses compétences pour limiter les coûts et pourquoi n'a-t-il pas respecté le délai du 30 juin 2023 pour adapter la réglementation cantonale ?
3. Combien de conventions ont-elles été approuvées pour les acteurs actifs dans le canton de Fribourg et que prévoient-elles ? Pour le cas où les partenaires tarifaires n'auraient pas encore adopté de conventions sur la qualité, de quels moyens le Conseil d'Etat dispose-t-il pour que de telles conventions soient adoptées ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à réaffirmer sa volonté de jouer un rôle actif dans la maîtrise de l'augmentation des coûts de la santé, dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées et en tenant compte des réalités et des spécificités propres au canton. Partant, il répond aux questions soulevées comme suit.

1. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a mandaté l'Observatoire suisse de la santé (Obsan) pour évaluer le taux de couverture des besoins en Suisse. Pour Fribourg, il ressort de

l'étude que la couverture est supérieure aux besoins dans certains domaines. Comment le Conseil d'Etat interprète-t-il cette étude ? Entend-il la suivre à la lettre ? L'étude est-elle complète pour Fribourg ou faut-il la compléter ?

2. *Le Conseil d'Etat a-t-il déjà fixé des nombres maximaux pour certaines spécialités ? Si oui, dans quels domaines et avec quels nombres ? Si non, dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il utiliser ses compétences pour limiter les coûts et pourquoi n'a-t-il pas respecté le délai du 30 juin 2023 pour adapter la réglementation cantonale ?*

L'art. 55a al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) oblige les cantons à limiter dans au moins un domaine de spécialisation médicale et/ou dans certaines régions, le nombre des médecins autorisés à fournir des prestations ambulatoires à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Dans ce sens, l'Obsan a été mandaté par la Confédération pour calculer les taux de couverture. Il a fourni son rapport et les chiffres ont ensuite été publiés dans l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur (DFI) du 28 novembre 2022 sur la fixation de nombres maximaux de médecins qui fournissent des prestations ambulatoires. Il est prévu qu'une nouvelle analyse des taux de couverture soit effectuée en 2024.

Au niveau cantonal, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a analysé les taux de couverture ainsi que les volumes d'activité publiés par la Confédération et les a mis en relation avec d'autres données telles que les chiffres de l'Office fédéral de la statistique issus des données structurelles des cabinets médicaux et centres ambulatoires (MAS), les données du registre cantonal sur les professions de la santé, et les chiffres de Santésuisse (SASIS).

Ainsi, sur les 11 spécialités qui présentent un taux de couverture supérieur à 110 %, la radiologie, la cardiologie et l'anesthésiologie ont été retenues pour faire l'objet d'un recensement auprès des médecins installés dans le canton. Les autres spécialités ont été écartées étant donné leur faible volume d'activité. A noter encore qu'un taux de couverture inférieur à 100 % ne signifie pas que l'offre médicale est insuffisante ou qu'un taux de couverture supérieur est en excès. Les taux de couverture se rapportent aux moyennes nationales. Le recensement a permis de déterminer le nombre d'équivalents plein-temps (EPT) de médecins par spécialité.

Sur cette base, l'anesthésiologie, présentant une densité de médecins par habitant-e plus faible en comparaison avec d'autres cantons, et la cardiologie, affichant des délais d'attente importants pour la prise de rendez-vous médicaux, ont été exclues d'une possible limitation. En définitive, un nombre maximal de 60.5 EPT pour la radiologie a été fixé par voie d'ordonnance du Conseil d'Etat du 6 juillet 2023 concernant la limitation de l'admission des médecins à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins (OLAM), entrée en vigueur rétroactivement au 1er juillet 2023. L'organisation Médecins Fribourg-Ärztinnen und Ärzte Freiburg (MFÄF) a été associée aux différentes étapes d'analyse et de décision.

A noter que ladite ordonnance fait actuellement l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

3. *Combien de conventions ont-elles été approuvées pour les acteurs actifs dans le canton de Fribourg et que prévoient-elles ? Pour le cas où les partenaires tarifaires n'auraient pas encore adopté de conventions sur la qualité, de quels moyens le Conseil d'Etat dispose-t-il pour que de telles conventions soient adoptées ?*

Les conventions de qualité à conclure entre les fédérations des fournisseurs de prestations et des assureurs sont valables pour l'ensemble du territoire suisse et sont approuvées par le Conseil fédéral (art. 58a al. 1 et 4 LAMal) et non par les gouvernements cantonaux. Il appartient également au Conseil fédéral d'intervenir si les fédérations ne peuvent s'entendre sur une convention (art. 58a al. 5 LAMal) ; les gouvernements cantonaux n'ont pas de compétence en la matière.

Des informations exhaustives sur le développement de la qualité en Suisse sont accessibles sur le site internet de l'Office fédéral de la santé publique.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-238
Anzahl Ärztinnen und Ärzte und Qualität: Wo stehen wir?

Urheberinnen:	**Michel Pascale / Pythoud-Gaillard Chantal**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**11.10.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**12.10.2023**
Antwort des Staatsrats:	**18.01.2023**

I. Anfrage

Am 1. Januar 2022 trat eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) in Kraft, welche die Zulassung von Leistungserbringern und die Qualitätsanforderungen regelt (Art. 36 ff. KVG). Verschiedene Aspekte dieser neuen Bestimmungen sind für das Kostenmanagement im Gesundheitswesen von grossem Interesse. So zum Beispiel die Höchstzahlen für die Zulassung neuer Leistungserbringer in bestimmten Fachbereichen. Darüber hinaus traten am 1. April 2022 neue Bestimmungen zur Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit in Kraft, die den Abschluss von Qualitätsverträgen durch die Tarifpartner vorsehen (Art. 58 KVG).

Der Staatsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) beauftragt, den Versorgungsgrad in der Schweiz zu ermitteln. Aus dieser Studie geht hervor, dass der Versorgungsgrad in Freiburg in einigen Bereichen über dem Bedarf liegt. Wie beurteilt der Staatsrat diese Studie? Beabsichtigt er, entsprechend den Studienergebnissen zu handeln? Ist die Studie für Freiburg vollständig oder muss sie noch ergänzt werden?
2. Hat der Staatsrat bereits Höchstzahlen für bestimmte Fachbereiche festgelegt? Wenn ja, in welchen Bereichen und in welcher Höhe? Wenn nein, bis wann will der Staatsrat handeln, um die Kosten zu begrenzen, und warum hat er die Frist vom 30. Juni 2023 für die Anpassung der kantonalen Regelung nicht eingehalten?
3. Wie viele Vereinbarungen wurden für die im Kanton Freiburg tätigen Leistungserbringer genehmigt, und was sehen diese Vereinbarungen vor? Falls die Tarifpartner noch keine Qualitätsvereinbarungen abgeschlossen haben, welche Mittel stehen dem Staatsrat zur Verfügung, damit solche Vereinbarungen verabschiedet werden?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat seinen Willen bekräftigen, im Rahmen seiner Kompetenzen und unter Berücksichtigung der kantonalen Gegebenheiten und Besonderheiten aktiv an der Eindämmung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen mitzuwirken. Gestützt darauf beantwortet er die aufgeworfenen Fragen wie folgt.

1. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) beauftragt, den Versorgungsgrad in der Schweiz zu ermitteln. Aus dieser Studie geht

hervor, dass der Versorgungsgrad in Freiburg in einigen Bereichen über dem Bedarf liegt. Wie beurteilt der Staatsrat diese Studie? Beabsichtigt er, entsprechend den Studienergebnissen zu handeln? Ist die Studie für Freiburg vollständig oder muss sie noch ergänzt werden?

2. *Hat der Staatsrat bereits Höchstzahlen für bestimmte Fachbereiche festgelegt? Wenn ja, in welchen Bereichen und in welcher Höhe? Wenn nein, bis wann will der Staatsrat handeln, um die Kosten zu begrenzen, und warum hat er die Frist vom 30. Juni 2023 für die Anpassung der kantonalen Regelung nicht eingehalten?*

Artikel 55a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) verpflichtet die Kantone, in mindestens einem medizinischen Fachgebiet und/oder in bestimmten Regionen die Zahl der Ärztinnen und Ärzte, die ambulante Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen dürfen, zu beschränken.

Zu diesem Zweck hat der Bund das Obsan beauftragt, die Versorgungsgrade zu berechnen. Das Obsan lieferte seinen Bericht ab und die Zahlen wurden anschliessend in der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 28. November 2022 über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich veröffentlicht. Eine neue Analyse der Versorgungsgrade ist für 2024 vorgesehen.

Auf kantonaler Ebene analysierte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die vom Bund veröffentlichten Versorgungsgrade und Tätigkeitsvolumen und stellte sie unter anderem den Zahlen des Bundesamts für Statistik betreffen Strukturdaten der Arztpraxen und ambulanten Zentren (MAS), den Daten des kantonalen Registers der Gesundheitsberufe und den Zahlen von Santésuisse (SASIS) gegenüber.

Demnach weisen 11 Fachgebiete einen Versorgungsgrad von über 110 % auf. Von diesen Fachgebieten wurden für die Radiologie, die Kardiologie und die Anästhesiologie Erhebungen bei den im Kanton niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten durchgeführt. Die anderen Fachgebiete wurden aufgrund ihres geringen Tätigkeitsvolumens nicht berücksichtigt. Übrigens: Ein Versorgungsgrad von unter 100 % bedeutet nicht, dass das Ärzteangebot unzureichend ist und ein höherer Versorgungsgrad stellt keine Überversorgung dar. Die Versorgungsgrade beziehen sich auf die nationalen Durchschnittswerte. In der Erhebung wurde die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) der Ärztinnen und Ärzte nach Fachgebieten ermittelt.

Auf dieser Grundlage wurde die Anästhesiologie, die im Vergleich zu anderen Kantonen eine geringere Ärztedichte pro Einwohner aufweist, von einer möglichen Beschränkung ausgenommen. Auch die Kardiologie, die lange Wartezeiten für Arzttermine aufweist, wird nicht eingeschränkt. Schliesslich wurde mit der Verordnung des Staatsrats vom 6. Juli 2023 über die Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ZulaV) rückwirkend auf den 1. Juli 2023 eine Höchstzahl von 60,5 VZÄ für die Radiologie festgelegt. Die Organisation Médecins Fribourg-Ärztinnen und Ärzte Freiburg (MFÄF) wurde in die verschiedenen Phasen der Analyse und Entscheidungsfindung einbezogen.

Gegen diese Verordnung ist eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig.

3. *Wie viele Vereinbarungen wurden für die im Kanton Freiburg tätigen Leistungserbringer genehmigt, und was sehen diese Vereinbarungen vor? Falls die Tarifpartner noch keine*

Qualitätsvereinbarungen abgeschlossen haben, welche Mittel stehen dem Staatsrat zur Verfügung, damit solche Vereinbarungen verabschiedet werden?

Die zwischen den Verbänden der Leistungserbringer und der Versicherer abzuschliessenden Qualitätsverträge gelten gesamtschweizerisch und werden vom Bundesrat (Art. 58a Abs. 1 und Abs. 4 KVG) und nicht von den Kantonsregierungen genehmigt. Der Bundesrat muss auch handeln, wenn sich die Verbände nicht auf einen Vertrag einigen können (Art. 58a Abs. 5 KVG); die Kantonsregierungen haben in diesem Bereich keine Kompetenzen.

Umfassende Informationen zur Qualitätsentwicklung in der Schweiz sind auf der Webseite des Bundesamtes für Gesundheit verfügbar.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2023-GC-253

Limitation partielle des lotos-bons : comment le Conseil d'Etat a-t-il défendu le canton de Fribourg ?

Auteur :	**Clément Christian**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.10.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**20.10.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**12.12.2023**

I. Question

Le site internet de l'Etat de Fribourg a publié le 20.10.2023 une information sur le nouveau cadre pour les lotos sans gains en espèces[1]. Nous apprenons que le canton de Fribourg s'est partiellement plié à la dictature de la GESPA (Autorité intercantonale des jeux d'argent) et que les gains des lotos ne pourront se faire plus que partiellement sous forme de bons.

Ce point a déjà été discuté durant la CIP CORJA car il impacte fortement les cantons de Vaud, Valais et Fribourg. Au Grand Conseil, lors de la présentation du rapport le 24 mai 2023, j'ai attiré l'attention du Conseil d'Etat sur ce risque. J'ai également proposé au Conseil d'Etat de faire du lobbysme auprès de la CSJA, lors des consultations sur le sujet. La réponse du Conseil d'Etat était la suivante :

« Concernant la demande du député Clément sur les lotos, pouvoir maintenir ces revenus pour les sociétés est effectivement un cheval de bataille du canton de Fribourg. A Berne, que vous avez pris en exemple, deux ou trois sociétés à but lucratif faisaient des chiffres d'affaires qui dépassaient le million, ce qui a poussé le canton de Berne à légiférer et s'adapter à la loi sur les jeux d'argent. Il y a quelque temps, je suis allé, accompagné du conseiller d'Etat Darbellay, discuter avec la GESPA pour qu'elle prenne en considération les spécificités du canton de Fribourg. Il y a effectivement une méconnaissance du tissu local, notamment des revenus générés pour les sociétés locales dans notre canton. Je crois que la GESPA a compris notre message qui consiste à dire que les bons, dans ces lotos, devaient se maintenir étant donné qu'il s'agit de sociétés à but non lucratif. Néanmoins, le canton de Fribourg devra quand même prendre garde aux sociétés à but lucratif qui organisent des lotos, qui parfois même utilisent des sociétés qui n'existent pas pour renflouer les caisses d'une société anonyme ou à responsabilité limitée. Là, nous devrons donner un tour de vis pour maintenir les sociétés de musique, les fanfares, les clubs de foot, etc. de sorte qu'ils puissent continuer à exister. Vous pouvez donc compter sur notre plein soutien et notre travail de fond pour que cette belle tradition puisse perdurer. »

Si un frein à la professionnalisation des lotos-bons était compréhensible, les nouvelles mesures contenues dans l'ordonnance sont difficiles à avaler. La contrainte d'un pavillon de lots avec au

[1] https://www.fr.ch/dsjs/actualites/un-nouveau-cadre-pour-les-lotos-sans-gains-en-especes

moins 25 % de la valeur sous forme de marchandise réduit considérablement l'intérêt pour les participants. A la suite du COVID et des nouvelles habitudes des gens, il devient de plus en plus difficile de financer nos sociétés sportives et culturelles. Le contenu de cette ordonnance est un nouveau coup de poignard qui risque d'achever les associations déjà en difficulté.

Dès lors je me permets de poser les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat indiquait que la GESPA avait compris le message des spécificités du tissu local fribourgeois. Que s'est-t-il passé entre le 24 mai et la fin septembre ?
2. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas défendu plus fortement nos spécificités en s'alliant avec les autres cantons romands pour faire du lobbyisme à Berne ?
3. Dans quelle mesure le Conseil d'Etat a-t-il été contraint d'imposer ce quota de 25 % de la valeur des lots en marchandises et quelle possibilité de contrainte a la GESPA sur le canton de Fribourg pour l'imposer ?
4. Les cantons du Valais et Vaud ont-ils également été contraints de mettre en place des mesures comparables et quelles sont-elles ?
5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il un plan ou des mesures de compensation pour que nos sociétés culturelles et sportives puissent continuer à survivre ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Notre législation cantonale sur les jeux d'argent, en vigueur depuis le 1er janvier 2021, garantit l'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr), de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr), du Concordat du 20 mai 2018 sur les jeux d'argent au niveau suisse et de la Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent.

Dans ce contexte, les tombolas, soit les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme totale des mises ne dépasse pas 50 000 francs et que les lots sont uniquement en nature, échappent aux exigences applicables aux jeux de petite envergure (art. 41 al. 2 LJAr et 40 OJAr). Les cantons gardent la faculté de les soumettre à un régime d'autorisation ou, comme le prévoit le canton de Fribourg, de contraindre leurs organisateurs à un simple devoir d'annonce préalable permettant de s'assurer qu'elles ne sortent pas du cadre justifiant à leur endroit une approche plus libérale.

En Suisse romande, à part Fribourg, les cantons du Valais et de Vaud abritent également une telle offre de jeu. Dans un périmètre rapproché, il en va de même du canton de Berne. Réunissant traditionnellement des joueurs dans une grande salle de commune, de paroisse ou dans un café, ces manifestations, dénommées lotos, sont mises sur pied par diverses sociétés locales espérant réaliser par ce biais un bénéfice assurant leur fonctionnement ou, à tout le moins, y contribuant.

En sa qualité d'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, la GESPA, faisant usage de sa compétence générale de haute surveillance sur les jeux de petite envergure, est intervenue une première fois à l'été 2022 auprès de notre canton. Tout en lui reconnaissant une certaine marge d'appréciation, elle l'a alors invité à porter une attention toute particulière à des pratiques de jeu fortement axées sur le gain pouvant de facto être assimilées à des jeux d'argent et se déroulant sans autorisation. En visant de la sorte clairement les lotos tombolas dont le pavillon des lots est exclusivement ou en grande partie composé de bons utilisables comme de l'argent liquide, elle a mis en lumière une pratique à ses yeux contraire au droit fédéral pouvant, à terme, conduire la Confédération à remettre en cause les compétences cantonales.

En réaction à ce courrier, tant la Direction de la sécurité, de la justice et du sport que la Conférence des préfets ont rappelé que le canton de Fribourg s'était employé à toiletter toutes ses règles antérieures susceptibles de se heurter à la nouvelle législation fédérale. Elles ont regretté le fait qu'en modifiant de manière sensible les pratiques de jeu en place, les autorités fédérales n'aient à aucun moment pris en compte la tradition des lotos ancrée depuis tant d'années dans certaines régions. Elles ont conclu qu'à l'inverse des lotos de type petite loterie incluant des lots en espèces sous forme de monnaie, de pièces ou de lingot d'or, les lotos tombolas proposant des bons donnant accès à des marchandises ou à des services continueraient à bénéficier d'un simple régime d'annonce.

Après avoir pris connaissance de l'appréciation du canton de Fribourg sur la question et après avoir analysé des pratiques plus ou moins comparables dans d'autres cantons, la GESPA a adressé une circulaire en date du 19 septembre 2022 à l'ensemble des autorités cantonales d'exécution avec l'objectif de restreindre l'interprétation donnée par une partie d'entre elles à la notion de gains en nature. En se fondant sur un avis de droit exprimé par l'Office fédéral de la justice, elle a conclu à ce que dans le déroulement d'une tombola seule la délivrance ponctuelle de bons de commerces locaux au titre de gains était admissible. A défaut, le jeu entrait dans le champ d'application des dispositions applicables aux petites loteries.

Le 23 mars 2023, au cours d'un échange de vues entre la GESPA et une délégation de la Conférence romande sur les jeux d'argent (CRJA), la problématique des bons a été abordée. Le Président de dite Conférence, Christophe Darbellay, représentant le canton du Valais, et le Conseiller d'Etat Romain Collaud représentant le canton de Fribourg ont alors rappelé le souci de la Suisse romande d'harmoniser les pratiques en matière de jeux de petite envergure. Ils ont exprimé le vœu de nuancer la position de la GESPA avec l'objectif de garantir aux sociétés locales ancrées dans l'utilité publique une source de revenu indispensable à leur survie. De cette rencontre, il est clairement ressorti que la GESPA n'entendait pas revenir sur la teneur de son intervention. Il appartenait ainsi aux cantons concernés de mettre en place dans les meilleurs délais des critères restrictifs permettant d'assurer le maintien de l'existence des lotos tombolas en dehors du cadre légal imposé aux petites loteries.

Depuis le printemps 2023, une réflexion a été menée à l'échelle de chaque canton. D'emblée, les autorités cantonales d'exécution ont pris l'option de tenir compte des spécificités locales en répondant avec un souci de proportionnalité aux attentes exprimées par la GESPA. Elles ont jugé opportun dans ce contexte de sauvegarder au mieux les intérêts des sociétés bénéficiaires en veillant à ce que les résultats financiers du jeu ne profitent pas pour l'essentiel à des tiers organisateurs.

En date du 26 septembre 2023, le Conseil d'Etat a adopté une modification de sa réglementation dans ce sens. Cette modification constitue un bon compromis entre, d'une part, la position tranchée de la GESPA dont une totale prise en compte reviendrait à qualifier l'ensemble des lotos mis sur pied dans le canton de petites loteries et, d'autre part, une position trop libérale mettant à mal la volonté d'harmonisation exprimée en ce domaine à l'échelle romande et engendrant dans le secteur des tombolas un risque de manque de transparence et de concurrence malsaine avec les petites loteries.

Il est important de préciser que ce changement de pratique, applicable depuis le 1er novembre dernier, n'a donné lieu à aucune réaction négative de la part des sociétés bénéficiaires ou des tiers organisateurs, lesquels s'attendaient manifestement à des restrictions plus importantes et ont rapidement assimilé les nouvelles conditions.

Il sied enfin de relever que la solution retenue en l'état ne constitue qu'une étape supplémentaire dans l'application de la législation fédérale sur les jeux d'argent. Chapeautée par l'Office fédéral de la justice, une évaluation globale de cette législation vient de débuter. Le processus sera certes long et devrait conduire à la production d'un rapport au Conseil fédéral en 2026. Réunie récemment, la CRJA a d'ores et déjà insisté pour que les cantons romands demeurent vigilants et veillent dans ce contexte à étendre les compétences résiduelles dont ils disposent aujourd'hui dans le secteur des jeux de petite envergure.

Cela étant rappelé, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions posées.

1. *Le Conseil d'Etat indiquait que la GESPA avait compris le message des spécificités du tissu local fribourgeois. Que s'est-t-il passé entre le 24 mai et la fin septembre ?*

Dès le printemps 2023, un groupe de travail constitué du président de la Conférence des préfets, du lieutenant de préfet de la Sarine et du chef du Service de la police du commerce s'est penché sur l'idée d'un renforcement de la procédure applicable aux lotos tombolas. Sans exclure dans ce cadre les lots sous forme de bons, il a proposé, de manière moins contraignante, que leur valeur unitaire soit réduite avec l'objectif de les rendre plus compatibles avec les commerces de proximité. Pour renouer avec une certaine tradition, il a prévu une impossibilité de mettre à l'avenir sur pied de tels lotos, lorsqu'ils ne comprennent que des lots sous forme de bons. Une valeur minimale de lots en marchandises pourrait en effet mieux correspondre aux caractéristiques des lotos fribourgeois faisant référence à la tradition. Il a considéré enfin comme justifié, au vu de certaines pratiques en cours, de restreindre les libertés que s'étaient arrogé certains organisateurs de lotos au détriment des sociétés locales. Il a proposé dans cette optique le plafonnement de leur rétribution. Le projet de modification de l'ordonnance qui en est résulté a été accueilli favorablement par la Conférence des préfets.

Si le Conseil d'Etat a adopté le projet, c'est précisément parce que la teneur de ce dernier n'est pas trop restrictive et permet de garantir le maintien de nos lotos traditionnels moyennant quelques concessions qui, au vu des récents rapports de jeu produits, n'ont, à priori, pas d'effet néfaste pour les sociétés bénéficiaires.

A ce stade, la GESPA a pris acte de ces modifications, non sans regretter que la solution retenue ne ferme pas d'emblée la porte à une application contraire au droit fédéral. A titre de comparaison, le canton de Berne a modifié dès le début 2023 sa pratique en limitant à 20 % au maximum de la valeur des lots les gains sous forme de bons émanant du commerce local.

2. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas défendu plus fortement nos spécificités en s'alliant avec les autres cantons romands pour faire du lobbyisme à Berne ?*

Le lobbyisme des cantons romands auprès des autorités fédérales aurait sans doute pu se faire de manière plus intensive au moment des discussions qui ont précédé l'adoption de la LJAr. Il semble certain aujourd'hui que les considérations sur les spécificités locales concernant les lotos ont été écartées lors de ces débats. Considéré parfois comme un canton trop permissif en matière de jeu, le canton de Fribourg n'a en tous cas guère été entendu. Actuellement, la CRJA a mis en place une politique commune en matière de jeu. Dès lors que trois cantons romands ne se sentent pas concernés par ces pratiques de jeu inexistantes sur leur territoire, le canton de Fribourg peut certes défendre une position plus libérale. Il doit néanmoins agir dans la concertation, au risque de ne pas respecter la convention sur les jeux d'argent à laquelle il a adhéré.

3. *Dans quelle mesure le Conseil d'Etat a-t-il été contraint d'imposer ce quota de 25 % de la valeur des lots en marchandises et quelle possibilité de contrainte a la GESPA sur le canton de Fribourg pour l'imposer ?*

Le Conseil d'Etat a choisi en l'espèce la solution qui lui paraissait la moins dommageable pour les sociétés organisatrices de lotos tombolas. Toutes les mesures retenues ont été le fruit d'une pondération. Au vu de la réaction de la GESPA, il n'est pas exclu qu'au terme d'une période d'observation, cette dernière intervienne plus drastiquement et constate la persistance du caractère illégal de ces lotos constituant à ses yeux des petites loteries organisées dans le non-respect du droit fédéral. Cette situation donnerait lieu à une longue procédure juridique impliquant l'Office fédéral de la justice. Elle serait dommageable au canton et aux sociétés qui verraient sans doute leurs jeux de lotos suspendus. Elle ne serait guère favorable aux démarches à accomplir dans le contexte de l'évaluation du droit fédéral en cours.

4. *Les cantons du Valais et Vaud ont-ils également été contraints de mettre en place des mesures comparables et quelles sont-elles ?*

Dans le canton de Vaud, ce sont les communes qui sont compétentes pour délivrer les autorisations de lotos. Dans ce cadre, le canton leur a communiqué la position exprimée par la GESPA en les invitant à adopter une politique stricte et à traiter comme des lotos avec gains en espèces les lotos proposant des lots sous forme de bons. Sur la base d'une récente réflexion il est probable que le canton de Vaud adapte sa pratique en s'inspirant des nouvelles dispositions adoptées par le canton de Fribourg.

Le canton du Valais est aujourd'hui au stade de la réflexion. Il procède en ce moment à un état des lieux de ce qui est pratiqué à l'échelle communale. Il a dressé récemment le constat que les lotos s'inscrivent dans un contexte très local et que les sociétés s'organisent elles-mêmes sans faire appel à un tiers organisateur. Il va selon toute vraisemblance exiger que si des bons sont intégrés dans le pavillon des lots, ces derniers soient limités à un usage de proximité ne dépassant pas les frontières du canton et excluant une valeur jugée excessive.

5. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il un plan ou des mesures de compensation pour que nos sociétés culturelles et sportives puissent continuer à survivre ?*

La survie des sociétés locales n'est pas remise en cause par cette adaptation des dispositions d'exécution de la législation sur les jeux d'argent. Lesdites sociétés gardent la possibilité de mettre sur pied un loto tombola ou un loto de type petite loterie avec l'espoir d'engranger un bénéfice. Si leur public cible est intéressé par de l'espèce, elles doivent se soumettre à un régime d'autorisation et aux exigences fédérales applicables aux jeux d'argent de petite envergure. Elles peuvent alors vendre jusqu'à 100 000 francs de cartons. Si l'espèce est d'emblée exclue du pavillon de lots et si elles se limitent à un maximum de 50 000 francs de valeur des cartons mis en vente, elles peuvent, comme jusqu'ici, se limiter à une procédure d'annonce. Si les objectifs qu'elles poursuivent, en lien notamment avec la culture ou le sport, méritent à ses yeux une marque de soutien, la population continuera, comme par le passé, à prendre part au jeu et à contribuer à son succès indépendamment des lots annoncés. Même avec les quelques restrictions adoptées, sous réserve bien sûr d'une évolution plus contraignante, ces deux options gardent ainsi leur pleine actualité. Elles comportent bien entendu une part de risque propre à la tenue de chaque manifestation. Il n'est dans ces conditions pas envisageable pour le Conseil d'Etat d'accompagner de mesures financières une décision qui, au vu de son contexte et des circonstances qui ont conduit à son adoption, tend à garantir le respect du droit supérieur dans le respect du principe de proportionnalité.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2023-GC-253

Teilbeschränkung von Gutschein-Lottos: Wie hat der Staatsrat den Kanton Freiburg verteidigt?

Urheber:	**Clément Christian**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**20.10.2023**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**20.10.2023**
Antwort des Staatsrats:	**12.12.2023**

I. Anfrage

Am 20.10.2023 wurde auf der Website des Staates Freiburg eine Information zum neuen Rahmen für Lottos ohne Bargewinne veröffentlicht[1]. Dort erfahren wir, dass sich der Kanton Freiburg teilweise der Diktatur der GESPA (Interkantonale Geldspielaufsicht) unterworfen hat und dass Lottopreise künftig nur noch teilweise in Gutscheinen bestehen dürfen.

Dieser Punkt wurde bereits in der interparlamentarischen Aufsichtskommission CIP CORJA diskutiert, weil er die Kantone Waadt, Wallis und Freiburg besonders stark betrifft. Als der entsprechende Bericht am 24. Mai 2023 im Grossen Rat präsentiert wurde, habe ich den Staatsrat auf dieses Risiko hingewiesen. Ich habe dem Staatsrat auch vorgeschlagen, in den Vernehmlassungen zu diesem Thema bei der FDKG zu lobbyieren. Die Antwort des Staatsrats lautete wie folgt (Übersetzung):

«Zu Grossrat Cléments Anliegen betreffend die Lottos: Den Vereinen diese Einkünfte zu bewahren ist tatsächlich ein Hauptanliegen des Kantons Freiburg. In Bern, das Sie als Beispiel genannt haben, gab es zwei, drei gewinnorientierte Vereine, die Umsätze von mehr als einer Million erwirtschafteten, was den Kanton Bern dazu bewogen hat, Gesetzesbestimmungen zu erlassen und sich dem Geldspielgesetz anzupassen. Vor einiger Zeit habe ich in Begleitung von Staatsrat Darbellay die GESPA aufgesucht, um ihr die Besonderheiten des Kantons Freiburg näherzubringen. Tatsächlich sind das Vereinswesen und insbesondere die Einkünfte, die unsere lokalen Vereine auf diese Weise generieren, nicht bekannt. Ich habe der GESPA gesagt, dass die Gutscheine bei diesen Lottos beibehalten werden müssen, da es sich um gemeinnützige Vereine handelt, und ich glaube, die GESPA hat unsere Botschaft verstanden. Der Kanton Freiburg muss aber trotzdem ein Auge haben auf gewinnorientierte Vereine, die Lottos veranstalten, denn sie tun dies manchmal unter dem Deckmantel eines Vereins, der gar nicht existiert, um die Kassen einer AG oder GmbH zu füllen. Da müssen wir die Schraube anziehen, damit Vereine wie Musikgesellschaften, Blasmusiken oder Fussballklubs weiterbestehen können. Sie können also auf unsere volle Unterstützung und unsere engagierte Arbeit für das Fortbestehen dieser schönen Tradition zählen.»

[1] https://www.fr.ch/de/sjsd/news/neuer-rahmen-fuer-lottos-ohne-bargewinne

Die Professionalisierung von Gutschein-Lottos zu bremsen wäre verständlich gewesen. Die Massnahmen der neuen Verordnung sind jedoch schwer zu akzeptieren. Die Bedingung, dass mindestens 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform vorliegen müssen, schmälert die Attraktivität für die Teilnehmenden erheblich. Seit COVID und aufgrund neuer Gewohnheiten wird die Finanzierung unserer Sport- und Kulturvereine immer schwieriger. Der Inhalt dieser Verordnung ist ein Faustschlag, der Vereinen, die sich bereits in Schwierigkeiten befinden, den Todesstoss versetzen könnte.

Ich erlaube mir deshalb, dem Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen:

1. Der Staatsrat sagte, die GESPA habe die Besonderheit des Freiburger Vereinswesens verstanden. Was ist zwischen dem 24. Mai und Ende September geschehen?
2. Weshalb hat der Staatsrat unsere Gepflogenheiten nicht stärker verteidigt und sich für das Lobbying in Bern mit den anderen Westschweizer Kantonen zusammengeschlossen?
3. Inwiefern wurde der Staatsrat gezwungen, die Quote von 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform einzuführen, und welche Möglichkeiten hat die GESPA, um den Kanton Freiburg dazu zu zwingen?
4. Wurden die Kantone Wallis und Waadt zu vergleichbaren Massnahmen gezwungen und wenn ja, zu welchen?
5. Plant der Staatsrat Kompensationsmassnahmen oder einen Ausgleichsplan, damit unsere Kultur- und Sportvereine weiterhin überleben können?

II. Antwort des Staatsrats

Unsere kantonale Gesetzgebung über die Geldspiele, die seit 1. Januar 2021 in Kraft ist, garantiert die Anwendung des Bundesgesetzes über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS), der Bundesverordnung über Geldspiele vom 7. November 2018 (VGS), des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats vom 20. Mai 2018 und der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele vom 25. November 2019.

Für Tombolas, das heisst Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze 50'000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, gelten die Anforderungen für Kleinspiele nicht (Art. 41 Abs. 2 BGS und 40 VGS). Die Kantone haben die Möglichkeit, für Tombolas eine Bewilligungspflicht einzuführen oder – wie es der Kanton Freiburg getan hat – die Organisatoren zu verpflichten, die Tombola im Voraus anzukündigen, damit sichergestellt werden kann, dass sie den Rahmen dieses liberaleren Regimes nicht sprengen.

In der Romandie existiert diese Spielform abgesehen von Freiburg auch in den Kantonen Wallis und Waadt. In der benachbarten Deutschschweiz gibt es sie zudem im Kanton Bern. Bei diesen Veranstaltungen, die Lotto genannt werden, versammeln sich die Spielenden in einem grossen Gemeinde- oder Kirchgemeindesaal oder in einem Café. Die Lottos werden von verschiedenen lokalen Vereinen organisiert, die auf diese Weise einen Gewinn zu erwirtschaften hoffen, der ihre Tätigkeit sicherstellt oder zumindest dazu beiträgt.

Die Interkantonale Geldspielaufsicht GESPA intervenierte in ihrer allgemeinen Kompetenz der Oberaufsicht über Kleinspiele ein erstes Mal im Sommer 2022 bei unserem Kanton. Sie anerkannte zwar, dass unser Kanton über einen gewissen Ermessensspielraum verfüge, forderte ihn jedoch auf, stark auf den Gewinn ausgerichtete Spielformen, die faktisch mit Geldspielen vergleichbar seien, besonders im Auge zu behalten. Die GESPA hatte dabei Tombola-Lottos im Blick, deren Preise

ausschliesslich oder zu einem grossen Teil aus Gutscheinen bestehen, die wie Bargeld eingesetzt werden können. In ihren Augen widerspricht diese Praxis dem Bundesrecht und könnte den Bund dazu bewegen, die Kompetenzen der Kantone in Frage zu stellen.

Als Reaktion auf den Brief der GESPA haben sowohl die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion als auch die Oberamtmännerkonferenz in Erinnerung gerufen, dass sich der Kanton Freiburg grosse Mühe gegeben habe, all seine Regelungen anzupassen, die der neuen Bundesgesetzgebung hätten widersprechen können. Sie bedauerten die Tatsache, dass die Bundesbehörden die langjährige Lotto-Tradition einiger Regionen bei ihrer wesentlichen Änderung der Spielbedingungen zu keinem Zeitpunkt berücksichtigt hätten. Daraus schlossen sie, dass Tombola-Lottos mit Gutscheinen für Waren oder Dienstleistungen im Gegensatz zu Lottos vom Typ einer Kleinlotterie mit Geldpreisen in Form von Geld, Goldmünzen oder Goldbarren weiterhin von der einfachen Meldepflicht profitieren sollten.

Nachdem die GESPA die Einschätzung des Kantons Freiburg zu der Frage zur Kenntnis genommen und mehr oder weniger ähnliche Praktiken anderer Kantone analysiert hatte, verschickte sie am 19. September 2022 ein Rundschreiben an alle kantonalen Ausführungsbehörden mit dem Ziel, den Begriff «Sachpreis», der in einigen Kantonen etwas breiter interpretiert worden war, einzugrenzen. Gestützt auf ein Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz kam sie zum Schluss, dass bei einer Tombola nur punktuell Gutscheine lokaler Geschäfte als Preise zulässig seien. Ansonsten falle das Spiel in den Anwendungsbereich der Bestimmungen für Kleinlotterien.

Am 23. März 2023 wurde die Gutschein-Problematik bei einem Meinungsaustausch zwischen der GESPA und einer Delegation der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) erörtert. Der Präsident der Konferenz, Christophe Darbellay, der den Kanton Wallis vertrat, und Staatsrat Romain Collaud als Vertreter des Kantons Freiburg wiesen dabei auf die Schwierigkeiten der Romandie bei der Harmonisierung ihrer Kleinspiel-Praktiken hin. Sie äusserten den Wunsch, die Position der GESPA zu differenzieren, damit den gemeinnützigen lokalen Vereinen diese für ihr Überleben entscheidende Einkommensquelle erhalten bleibe. Das Treffen ergab klar, dass die GESPA nicht vorhatte, den Inhalt ihrer Intervention zu revidieren. Die betroffenen Kantone mussten deshalb so rasch wie möglich restriktive Kriterien einführen, um den Weiterbestand der Tombola-Lottos durch eine Abgrenzung von den Kleinlotterien zu sichern.

Seit Frühling 2023 suchten die betroffenen Kantone einzeln nach Lösungen. Die Ausführungsbehörden entschieden sich von Anfang an dafür, die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen, indem sie nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf die Erwartungen der GESPA reagierten. Um die Interessen der nutzniessenden Vereine bestmöglich zu wahren, hielten sie es für zweckmässig, dafür zu sorgen, dass die Spielerträge nicht hauptsächlich Drittveranstaltern zugutekommen.

Am 26. September 2023 verabschiedete der Staatsrat eine entsprechende Änderung seiner Gesetzgebung. Die Änderung ist ein guter Kompromiss zwischen der Position der GESPA, deren vollständige Umsetzung darauf hinauslaufen würde, dass alle im Kanton durchgeführten Lottos als Kleinlotterien gälten, und einer zu liberalen Position, die den in der Romandie geäusserten Harmonisierungswunsch untergraben und im Bereich der Tombolas die Gefahr mangelnder Transparenz und einer ungesunden Konkurrenz mit den Kleinlotterien bergen würde.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Praxisänderung, die am 1. November 2023 in Kraft getreten ist, zu keinerlei negativen Reaktionen von Seiten der Vereine und Drittveranstalter geführt hat. Diese

hatten offensichtlich mit grösseren Einschränkungen gerechnet und haben sich rasch an die neuen Bedingungen angepasst.

Die aktuelle Lösung ist schliesslich nur eine weitere Etappe in der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über Geldspiele. Soeben hat eine Gesamtevaluation der Gesetzgebung unter der Ägide des Bundesamts für Justiz begonnen. Am Ende dieses sicherlich langen Prozesses soll dem Bundesrat im Jahr 2026 ein Bericht vorgelegt werden. Die CRJA hat nach ihrer letzten Sitzung bereits betont, dass die Westschweizer Kantone wachsam bleiben und in diesem Zusammenhang auf die Erweiterung ihrer Restkompetenzen im Bereich der Kleinspiele achten sollten.

Nach diesen Ausführungen beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt.

1. Der Staatsrat sagte, die GESPA habe die Besonderheit des Freiburger Vereinswesens verstanden. Was ist zwischen dem 24. Mai und Ende September geschehen?

Ab Frühling 2023 befasste sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Präsidenten der Oberamtmännerkonferenz, dem Vizeoberamtmann des Saanebezirks und dem Vorsteher des Amts für Gewerbepolizei, mit der Idee einer Verschärfung des für Tombola-Lottos geltenden Verfahrens. Anstatt Preise in Form von Gutscheinen ganz auszuschliessen, schlug sie eine weniger restriktive Lösung vor, die darin bestand, den Wert der einzelnen Gutscheine zu reduzieren, damit sie sich besser mit lokalen Geschäften vereinbaren lassen. An die Tradition anknüpfend sah der Vorschlag vor, solche Tombola-Lottos in Zunft zu verbieten, wenn ihre Preise nur in Gutscheinen bestehen. Ein Mindestwert für Warenpreise entspreche hingegen eher den Eigenschaften traditioneller Freiburger Lottos. Schliesslich hielt es die Arbeitsgruppe in Bezug auf einige gängigen Praktiken für gerechtfertigt, die Freiheit, die sich einige Lotto-Veranstalter zum Nachteil der lokalen Vereine herausgenommen hatten, einzuschränken. Hier schlug sie eine Obergrenze für deren Vergütung vor. Der entsprechende Entwurf zur Änderung der Verordnung wurde von der Oberamtmännerkonferenz positiv aufgenommen.

Der Staatsrat hat den Entwurf gerade deshalb angenommen, weil er inhaltlich nicht zu restriktiv ist und die Aufrechterhaltung unserer traditionellen Lottos mit einigen Zugeständnissen gewährleistet. Diese scheinen angesichts der kürzlich vorgelegten Spielberichte keine negativen Auswirkungen auf die nutzniessenden Vereine zu haben.

Die GESPA hat die Änderungen vorerst zur Kenntnis genommen. Sie bedauert jedoch, dass die gewählte Lösung eine bundesrechtswidrige Anwendung nicht von vornherein ganz ausschliesst. Zum Vergleich: Der Kanton Bern hat seine Praxis Anfang 2023 dahingehend geändert, dass er Gewinne in Form von Gutscheinen für lokale Geschäfte auf maximal 20 Prozent des Gesamtwerts der Preise begrenzte.

2. Weshalb hat der Staatsrat unsere Gepflogenheiten nicht stärker verteidigt und sich für das Lobbying in Bern mit den anderen Westschweizer Kantonen zusammengeschlossen?

Die Lobbyarbeit der Westschweizer Kantone bei den Bundesbehörden hätte zum Zeitpunkt der Diskussionen vor der Verabschiedung des BGS sicher intensiver betrieben werden können. Heute ist klar, dass Überlegungen zu lokalen Besonderheiten bei den Lottos in diesen Debatten ausgeklammert wurden. Der Kanton Freiburg, der in Sachen Glücksspiele zuweilen als zu lax gilt, wurde jedenfalls kaum angehört. Die CRJA hat nun eine gemeinsame Glücksspielpolitik eingeführt. Zwar kann der Kanton Freiburg eine liberalere Position vertreten, weil es Tombola-Lottos in drei Westschweizer Kantonen nicht gibt und diese somit nicht betroffen sind. Er muss sich jedoch mit ihnen absprechen, weil er sonst gegen die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele verstossen könnte.

3. Inwiefern wurde der Staatsrat gezwungen, die Quote von 25 % des Gesamtwertes der Preise in Warenform einzuführen, und welche Möglichkeiten hat die GESPA, um den Kanton Freiburg dazu zu zwingen?

Der Staatsrat hat diese Lösung gewählt, weil sie ihm für die Veranstalter von Tombola-Lottos am wenigsten schädlich erschien. Alle Massnahmen beruhen auf einer sorgfältigen Abwägung. Angesichts der Reaktion der GESPA ist nicht auszuschliessen, dass sie nach einer Beobachtungsphase drastischer eingreifen und feststellen wird, dass solche Lottos immer noch illegal sind und in ihren Augen Kleinlotterien darstellen, die unter Missachtung des Bundesrechts veranstaltet werden. Dies würde zu einem langwierigen Rechtsverfahren führen, an dem das Bundesamt für Justiz beteiligt wäre. Dies würde dem Kanton und den Vereinen schaden, da diese wohl vorübergehend keine Lottos durchführen dürften. Zudem wäre ein solches Verfahren wenig förderlich für die Schritte, die im Zusammenhang mit der laufenden Evaluation des Bundesrechts unternommen werden müssen.

4. Wurden die Kantone Wallis und Waadt zu vergleichbaren Massnahmen gezwungen und wenn ja, zu welchen?

Im Kanton Waadt sind die Gemeinden für die Erteilung von Lottobewilligungen zuständig. Der Kanton hat sie über die Position der GESPA informiert und sie aufgefordert, eine strengere Politik zu verfolgen und Lottos mit Gutscheinpreisen gleich zu behandeln wie Lottos mit Geldpreisen. Nach neustem Stand könnte sich der Kanton Waadt für seine neue Praxis an den vom Kanton Freiburg erlassenen Bestimmungen orientieren.

Der Kanton Wallis befindet sich noch im Stadium der Vorprüfung. Er führt derzeit eine Bestandsaufnahme der Praxis in den Gemeinden durch. Vor Kurzem hat er festgestellt, dass die Lottos örtlich sehr begrenzt stattfinden und dass sich die Vereine selbst organisieren, ohne einen Drittveranstalter beizuziehen. Bei Lottos mit Gutscheinpreisen wird der Kanton aller Wahrscheinlichkeit nachverlangen, dass die Gutscheine in der näheren Umgebung innerhalb der Kantonsgrenzen einlösbar sein müssen und keinen überhöhten Wert haben dürfen.

5. Plant der Staatsrat Kompensationsmassnahmen oder einen Ausgleichsplan, damit unsere Kultur- und Sportvereine weiterhin überleben können?

Das Überleben der lokalen Vereine ist durch die Anpassung der Ausführungsbestimmungen an die Geldspielgesetzgebung nicht gefährdet. Die Vereine können weiterhin Tombola-Lottos oder ein Lotto vom Typ Kleinlotterie durchführen, um damit einen Gewinn zu erwirtschaften. Wenn ihr

Zielpublikum an Bargeld interessiert ist, unterliegt das entsprechende Lotto einem Bewilligungssystem und den eidgenössischen Vorschriften für Kleinspiele. In diesem Fall können sie Kartons im Gesamtwert von bis zu 100 000 Franken verkaufen. Wenn Geldpreise von vornherein ausgeschlossen sind und der Gesamtwert der zum Verkauf stehenden Kartons höchstens 50 000 Franken beträgt, beschränkt sich das Verfahren wie bisher auf eine Ankündigung. Wenn der Zweck eines Vereins namentlich im Bereich Sport oder Kultur in den Augen der Bevölkerung Unterstützung verdient, wird sie unabhängig von den angebotenen Preisen weiterhin an den Spielen teilnehmen und zu ihrem Erfolg beitragen. Selbst mit den wenigen neuen Einschränkungen sind beide Optionen – allfällige Verschärfungen vorbehalten – weiterhin attraktiv. Natürlich sind sie wie jede Veranstaltung mit einem gewissen Risiko verbunden. Es ist für den Staatsrat unter diesen Umständen nicht denkbar, für einen Entscheid, der gefällt wurde, um die Einhaltung übergeordneten Rechts unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu gewährleisten, finanzielle Begleitmassnahmen zu treffen.

Composition du Grand Conseil — Décembre 2023
Zusammensetzung des Grossen Rates — *Dezember 2023*

1. Fribourg-Ville (13 membres : 2 Le Centre, 4 PS, 2 PLR-PVL, 4 VEA, 1 UDC)
Stadt Freiburg (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 4 SP, 2 FDP-GLP, 4 GB, 1 SVP)

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Altermatt Bernhard, historien, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1977	2020
Berset Christel, déléguée à l'enfance et à la jeunesse, Fribourg	PS/SP	1969	2020
de Weck Antoinette, avocate, Fribourg	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, vice-syndic, Fribourg	Le Centre/Die Mitte	1972	2013
Galley Liliane, spécialiste en prévention et administration publique, Fribourg	VEA/GB	1973	2021
Ingold François, formateur HEP, Fribourg	VEA/GB	1977	2021
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Papaux David, avocat, économiste, informaticien, Fribourg	UDC/SVP	1981	2021
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VEA/GB	1958	1996
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Bourguillon	PLR-PVL/FDP-GLP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Vuilleumier Marc, éthnologue, coll. sc., Fribourg	VEA/GB	1980	2021
Zurich Simon, juriste, Fribourg	PS/SP	1990	2021

2. Sarine-Campagne (23 membres : 5 Le Centre, 5 PS, 6 PLR-PVL, 4 VEA, 3 UDC)
Saane-Land (23 Mitglieder : 5 Die Mitte, 5 SP, 6 FDP-GLP, 4 GB, 3 SVP)

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Bapst Pierre-Alain, directeur de Terroir Fribourg, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1979	2021
Berset Alexandre, consultant en gestion du CO_2, Lentigny	VEA/GB	1990	2021
Berset Nicolas, comptable, Ferpicloz	UDC/SVP	1983	2023
Bonny David, adjoint de direction au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2011
Clément Christian, ingénieur, Arconciel	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Cotting Charly, agriculteur, Ependes	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2020
Dafflon Hubert, chef d'entreprise, Grolley	Le Centre/Die Mitte	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	Le Centre/Die Mitte	1967	2016
Dorthe Sébastien, avocat, Matran	PLR-PVL/FDP-GLP	1982	2019
Galley Nicolas, policier, Ecuvillens	UDC/SVP	1985	2016
Ghielmini Krayenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux	VEA/GB	1963	2016
Lepori Sandra, juriste, Treyvaux	PLR-PVL/FDP-GLP	1987	2021
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur-Glâne	VEA/GB	1975	2016
Lucie Ménétrey, étudiante, Lentigny	PS/SP	1999	2023
Michel Pascale, sociologue, Neyruz	PS/SP	1976	2023
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	Le Centre/Die Mitte	1975	2016

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Corminboeuf	UDC/SVP	1970	2007
Rey Alizée, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1987	2021
Savoy Françoise, adjointe de direction CO, Corpataux	PS/SP	1976	2021
Tritten Sophie, juriste, Vuisternens-en-Ogoz	VEA/GB	1976	2021
Wicht Jean-Daniel, directeur Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR-PVL/FDP-GLP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître-agriculteur, Posieux	Le Centre/Die Mitte	1972	2014

3. Sense (15 Mitglieder: 5 Die Mitte, 2 SP, 2 FDP-GLP, 3 GB, 3 SVP)
Singine *(15 membres : 5 Le Centre, 2 PS, 2 PLR-PVL, 3 VEA, 3 UDC)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Baeriswyl Laurent, OS-Direktor, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1975	2021
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	Le Centre/Die Mitte	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt / Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	Le Centre/Die Mitte	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Tafers	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Freiburghaus Andreas, Meisterlandwirt, Wünnewil	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2021
Hauswirth Urs, Vermessungszeichner, Düdingen	PS/SP	1974	2021
Julmy Markus, Betriebsleiter-Geschäftsführer, Schmitten	Le Centre/Die Mitte	1971	2019
Kehl Roland, Lehrer, Tafers	VEA/GB	1976	2023
Mäder-Brülhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau, Schmitten	VEA/GB	1958	2014
Riedo Bruno, Immobilienberater, Ueberstorf	UDC/SVP	1962	2021
Schneuwly Achim, Vermögensberater, Oberschrot	UDC/SVP	1967	2019
Schwaller-Merkle Esther, Pensionierte, Dozentin, Düdingen	Le Centre/Die Mitte	1956	2019
Stöckli Markus, Pensionierter, Tafers	VEA/GB	1957	2021

4. Gruyère (20 membres : 5 Le Centre, 4 PS, 6 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)
Greyerz *(20 Mitglieder : 5 Die Mitte, 4 SP, 6 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Bapst Bernard, garde-frontière, Hauteville	UDC/SVP	1960	2019
Barras Eric, agriculteur, Châtel-sur-Montsalvens	UDC/SVP	1969	2021
Beaud Catherine, réviseure-comptable, Riaz	Le Centre/Die Mitte	1982	2021
Clément Bruno, géographe, Charmey	VEA/GB	1969	2021
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	Le Centre/Die Mitte	1958	2011
Gaillard Bertrand, maître-menuisier, La Roche	Le Centre/Die Mitte	1973	2016
Glasson Benoît, charpentier/technicien en construction bois, Sorens	PLR-PVL/FDP-GLP	1973	2018
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Kubski Grégoire, avocat, Bulle	PS/SP	1991	2019
Lauber Pascal, préposé à l'Office des poursuites, Morlon	PLR-PVL/FDP-GLP	1971	2019

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Levrat Marie, étudiante, Vuadens	PS/SP	1998	2021
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1963	2016
Sophie Moura, directrice d'établissement scolaire, Riaz	PLR-PVL/FDP-GLP	1978	2023
Pasquier Nicolas, dr. sc. nat., maître professionel, Bulle	VEA/GB	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Remy-Ruffieux Annick, directrice administrative, économiste d'entreprise HES, Charmey	Le Centre/Die Mitte	1978	2021
Repond Brice, entrepreneur, data scientist, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1992	2021
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	Le Centre/Die Mitte	1968	2016
Zermatten Estelle, infirmière, case manager, Bulle	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021

5. See (13 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 4 FDP-GLP, 3 SVP, 2 GB)
Lac *(13 membres : 2 Le Centre, 2 PS, 4 PLR-PVL, 3 UDC, 2 VEA)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Baschung Carole, Bankfachfrau - Teamleiterin - Bertriebsökonomin, Murten	Le Centre/Die Mitte	1987	2021
Bortoluzzi Flavio, Schreiner/Unternehmer, Muntelier	UDC/SVP	1977	2021
Esseiva Catherine, Bauingenieurin, Ried bei Kerzers	PLR-PVL/FDP-GLP	1976	2021
Hayoz Helfer Regula, Primarlehrerin, Bärfischen	VEA/GB	1977	2021
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten	PLR-PVL/FDP-GLP	1966	2015
Kaltenrieder André, chef de projets-spécialiste MT/BT, Sugiez	PLR-PVL/FDP-GLP	1968	2019
Müller Chantal, Ärztin, Sugiez	PS/SP	1986	2016
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VEA/GB	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR-PVL/FDP-GLP	1960	2016
Senti Julia, Juristin, Murten	PS/SP	1989	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
Tschümperlin Dominic Emanuel, Anwalt, Gurmels	Le Centre/Die Mitte	1990	2023

6. Glâne (8 membres : 2 Le Centre, 1 PS, 2 PLR-PVL, 2 UDC, 1 VEA)
Glane *(8 Mitglieder : 2 Die Mitte, 1 SP, 2 FDP-GLP, 2 SVP, 1 GB)*

	Groupe / *Fraktion*	Année de naissance / *Geburtsjahr*	Entrée en fonction / *Amtsantritt*
Dumas Jacques, agriculteur, chef d'équipe SIERA, Vuisternens-devant-Romont	UDC/SVP	1965	2021
Dupré Lucas, agriculteur, comptable, Villargiroud	UDC/SVP	1995	2021
Fattebert David, économiste d'entreprise, Le Châtelard	Le Centre/Die Mitte	1978	2020
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR-PVL/FDP-GLP	1961	2007
Jaquier Armand, secrétaire régional, Romont	PS/SP	1961	2018
Menoud-Baldi Luana, employée de commerce, responsable de projet, Sommentier	Le Centre/Die Mitte	1971	2021
Robatel Pauline, avocate-stagiaire, Torny-le-Grand	PLR-PVL/FDP-GLP	1995	2021
Roulin Daphné, greffière, Torny	VEA/GB	1989	2021

7. Broye (11 membres: 3 Le Centre, 1 PS, 3 PLR-PVL, 2 UDC, 2 VEA)
***Broye** (11 Mitglieder: 3 Die Mitte, 1 SP, 3 FDP-GLP, 2 SVP, 2 GB)*

	Groupe / *Fraktion*	**Année de naissance / *Geburtsjahr***	**Entrée en fonction / *Amtsantritt***
Chardonnens Christophe, avocat, Monbrelloz	PLR-PVL/FDP-GLP	1967	2021
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	Le Centre/Die Mitte	1969	2007
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	Le Centre/Die Mitte	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	Le Centre/Die Mitte	1973	2011
Raetzo Carole, technicienne de laboratoire, Rueyres-les-Prés	VEA/GB	1969	2021
Raetzo Tina, étudiante, Rueyres-les-Prés	VEA/GB	1997	2021
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia**,** enseignante, Vesin	PLR-PVL/FDP-GLP	1967	2008
Thévoz Ivan, arboriculteur, agriculteur, maraîcher, Russy	UDC/SVP	1988	2021
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR-PVL/FDP-GLP	1962	2011

8. Veveyse (7 membres: 2 Le Centre, 2 PS, 1 PLR-PVL, 2 UDC)
***Vivisbach** (7 Mitglieder: 2 Die Mitte, 2 SP, 1 FDP-GLP, 2 SVP)*

	Groupe / *Fraktion*	**Année de naissance / *Geburtsjahr***	**Entrée en fonction / *Amtsantritt***
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Fahrni Marc, agriculteur, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1964	2021
Genoud (Braillard) François, enseignant, Châtel-St-Denis	Le Centre/Die Mitte	1957	2016
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011
Michellod Savio, juriste, Granges (Veveyse)	PLR-PVL/FDP-GLP	1985	2020
Pauchard Marc, ingénieur HES, Progens	Le Centre/Die Mitte	1966	2021
Vial Pierre, enseignant, Progens	PS/SP	1978	2021

Présidente du Grand Conseil/*Präsidentin des Grossen Rates*: **Nadia Savary-Moser (PLR-PVL/FDP-GLP, BR)**
Premier vice-président/*1. Vize-Präsident*: **Adrian Brügger** *(UDC/SVP, SE)*
Deuxième vice-présidente/*2. Vize-Präsidentin*: **Françoise Savoy** *(PS/SP, SC)*

Table des matières

—

Lois

Signature	Titre	Traitement	Page
2021-DFAC-33	Projet de modification de la loi relatif à la Stratégie d'éducation numérique cantonale de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée	Message Préavis Demande de renvoi Entrée en matière Renvoi	5206 5379 5380 5105 5117
2022-DEEF-38	Loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (appariement de données)	Message Préavis Entrée en matière Première lecture Deuxième lecture Vote final	5386 5401 5189 5193 5193 5194

Décrets

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-DIAF-16	Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'équipement des forêts domaniales et d'autres biens (2023-2029)	Message Préavis Entrée en matière Lecture des articles Vote final	5568 5603 5100 5103 5104

Rapports

Signature	Titre	Traitement	Page
2022-DSAS-20	Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? (Rapport sur postulat 2021-GC-130)	Rapport Discussion	5402 5167
2023-DSAS-6	Politique familiale dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulats 2019-GC-41 et 2021-GC-25)	Rapport Discussion	5605 5175
2022-DSJS-193	Rémunération des juges assesseurs dans le canton de Fribourg (Rapport sur postulat 2021-GC-117)	Rapport Discussion	5437 5157
2023-DSJS-289	"Implanter et développer le modèle du ""consensus parental"" dans notre canton (Rapport sur postulat 2023-GC-133) - Suite directe"	Rapport Discussion	5779 5160
2023-DFAC-15	Pistes d'amélioration pour l'enseignement de la musique au sein des établissements scolaires fribourgeois (Rapport sur postulat 2021-GC-157)	Rapport Discussion	5533 5118
2023-DEEF-34	Parcs photovoltaïques dans les Préalpes (rapport sur postulat 2022-GC-126) - Suite directe	Rapport Discussion	5463 5195
2023-DSAS-76	Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg (Rapport sur le postulat 2010-GC-11) - Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton (Rapport sur le postulat 2021-GC-57)	Rapport Discussion	5678 5171

Motions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2022-GC-183	Berset Alexandre Baschung Carole	Légiférer afin d'interdire les publicités sexistes dans l'espace public	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5844 5181
2023-GC-31	Clément Christian Chardonnens Jean-Daniel	Pour une libéralisation encadrée du ramonage sur le territoire cantonal	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5861 5142
2023-GC-78	Galley Liliane Michellod Savio	Pour un observatoire des réalités sociales pérenne	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5869 5194
2023-GC-125	Peiry Stéphane Riedo Bruno	Réduction du coefficient annuel de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (PP)	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	5885 5124
2023-GC-164	Levrat Marie Rey Alizée	Pour une imposition correcte des successions	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5896 5125
2023-GC-169	Roulin Daphné Ingold François	Faciliter l'accès aux congés partiels et non payés en cas de naissance ou de maladie grave d'un enfant	Réponse du Conseil d'Etat Retrait	5902 5129
2023-GC-202	Commission de justice CJ	Modification des articles 153 al. 1 LGC et 13 al. 1 LJ	Position du Conseil d'Etat Position du Bureau Prise en considération	5928 5930 5141
2023-GC-314	Peiry Stéphane Glasson Benoît	Demande de révision partielle de la loi sur les finances de l'Etat	Dépôt et développement	5826
2023-GC-316	Mäder-Brülhart Bernadette Hayoz Helfer Regula	[Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten]	Dépôt et développement	5828
2023-GC-317	Moussa Elias Vuilleumier Julien	Octroi de subventions pour les cours d'école qui tiennent compte du changement climatique, de la santé et du bien-être des élèves	Dépôt et développement	5830
2023-GC-319	Bapst Pierre-Alain Pauchard Marc	Financement des frais de transport des élèves SAF	Dépôt et développement	5832

Postulats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-136	Esseiva Catherine Wicht Jean-Daniel	Faillites et faillites abusives : de nouvelles mesures et de nouveaux outils doivent être mis en place pour promouvoir notre économie cantonale et encourager les entreprises responsables	Réponse du Conseil d'Etat Prise en considération	5891 5151
2024-GC-1	de Weck Antoinette Dafflon Hubert	Pourquoi ne pas distribuer les communiqués de presse du Conseil d'Etat directement à la population ?	Dépôt et développement	5837

Questions

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-22	Mesot Roland	Retrait d'octroi du statut « pharmacie de garde » entraînant la fin de l'ouverture d'une pharmacie le dimanche matin	Réponse du Conseil d'Etat	5854

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-101	Raetzo Tina	Projet de méga-abattoir Micarna sur le site AgriCo à Saint-Aubin : quelle transparence ?	Réponse du Conseil d'Etat	5875
2023-GC-200	Dupré Lucas Fahrni Marc	Elaboration de produits à base de lait synthétique dans des locaux de Grangeneuve. Le Conseil d'Etat cautionne-t-il cela ?	Réponse du Conseil d'Etat	5920
2023-GC-207	Kolly Nicolas Wicht Jean-Daniel	Exclusion des sociétés fribourgeoises dans la gérance des immeubles de TPF IMMO SA	Réponse du Conseil d'Etat	5934
2023-GC-238	Michel Pascale Pythoud-Gaillard Chantal	Nombre de médecins et qualité : où en sommes-nous ?	Réponse du Conseil d'Etat	5942
2023-GC-253	Clément Christian	Limitation partielle des lotos-bons : comment le Conseil d'Etat a-t-il défendu le Canton de Fribourg ?	Réponse du Conseil d'Etat	5948
2023-GC-313	Zurich Simon Zermatten Estelle	Nouvelle clinique privée : à quel coût pour les assurés et les contribuables ?	Dépôt et développement	5825
2023-GC-315	Ingold François Kolly Gabriel	Détail des montants forfaitaires, plus de transparence pour les députés ?	Dépôt et développement	5827
2023-GC-318	Kolly Gabriel Dupré Lucas	Plan Phyto, quels sont les montants encore à disposition ?	Dépôt et développement	5831
2024-GC-2	Esseiva Catherine	Un plus pour les familles d'accueil : le Conseil d'Etat peut-il mettre en place un lieu de rencontre ainsi qu'une plateforme d'échange pour soutenir le fonctionnement et soulager la responsabilité des familles d'accueil ?	Dépôt et développement	5838
2024-GC-7	Schneuwly Achim Riedo Bruno	[TPF Linie Freiburg - Eichholz, Guglera (Bundesasylzentrum Giffers)]	Dépôt et développement	5839
2024-GC-11	Roulin Daphné Menoud-Baldi Luana	Musée d'art contemporain à Middes	Dépôt et développement	5840
2024-GC-18	de Weck Antoinette Dumas Jacques	Quand est-ce que le Conseil d'Etat respectera la volonté des communes ?	Dépôt et développement	5842

Mandats

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-320	Stöckli Markus Tritten Sophie Fahrni Marc Freiburghaus Andreas Schumacher Jean-Daniel Schneuwly Achim Riedo Bruno Aebischer Eliane Ingold François de Weck Antoinette	Prestation complémentaire pour les résidents d'une maison de retraite / adaptation des dépenses personnelles au coût de la vie	Dépôt et développement	5833

Requêtes

Signature	Auteurs	Titre	Traitement	Page
2023-GC-312	Repond Brice Kolly Gabriel	Demande de procédure accélérée pour le traitement du mandat 2023-GC-307 "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif"	Dépôt et développement Prise en considération	5824 5136

Elections judiciaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-300	Vice-président-e de la Commission d'expropriation	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5793 5821 5130
2023-GC-301	Assesseur-e au Tribunal pénal des mineurs	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5793 5821 5131
2023-GC-302	Assesseur-e suppléant-e (travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5793 5821 5131
2023-GC-303	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 1	Préavis CM Préavis CJ Discussion Scrutin uninominal	5793 5821 5098 5130
2023-GC-304	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Singine et du Lac - Poste 2	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5793 5821 5131
2023-GC-305	Assesseur-e (propriétaires) à la Commission de conciliation en matière de bail de la Sarine	Préavis CM Préavis CJ Scrutin uninominal	5793 5821 5131

Elections (autres)

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-249	Un membre de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Bruno Boschung	Scrutin de liste	5163
2023-GC-277	Autorité foncière cantonale : nomination des membres	Scrutin de liste	5164
2023-GC-298	Un membre suppléant de la Commission des finances et de gestion, en remplacement de Jean-Daniel Schumacher	Scrutin de liste	5164
2023-GC-299	Un membre suppléant de la Commission des affaires extérieures, en remplacement de Christian Clément	Scrutin de liste	5164

Elections populaires

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-CE-157	Elections 2023 – Validation de l'élection complémentaire à la Préfecture de la Glâne	Rapport Validation	5461 5099

Demande de levée d’immunité

Signature	Titre	Traitement	Page
2023-GC-275	Demande de levée d’immunité	Rapport CJ Discussion et vote	5787 5134

Divers

Titre	Page
Communications	5167
Clôture	5199

Titre	Page
Assermentations	5167

—