

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung der Personen, die gewählt wurden</i>				
3.	2016-GC-102	Mandat <i>Auftrag</i>	Création d'un nombre suffisant de places de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de handicap pour les années 2017-2018 dans le canton de Fribourg, avec les postes d'encadrement nécessaires (EPT) <i>Schaffung einer ausreichenden Anzahl Arbeits- und Betreuungsplätze für Erwachsene mit einer Behinderung für die Jahre 2017-2018 im Kanton Freiburg, zusammen mit den nötigen Stellen (VZÄ) für die Betreuung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Michel Zadory Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Dominique Butty Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Peter Wüthrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nicole Lehner-Gigon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Yvonne Stempfel-Horner Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bernadette Mäder-Brühlhart Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Andréa Wassmer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Markus Zosso Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> André Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette Badoud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2016-DSAS-38	Rapport <i>Bericht</i>	Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg [Rapport sur Postulat 2010-GC-11 (P2072.10)] <i>Bericht über Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg [Bericht über Postulat 2010-GC-11 (P2072.10)]</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2016-DSAS-67	Rapport <i>Bericht</i>	Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extra-familial ? (Rapport sur postulat 2016-GC-53) (SUITE DIRECTE) <i>Wie kann die Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen gesenkt werden? (Bericht zum Postulat 2016-GC-53) (DIREKTE FOLGE)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2016-DSAS-74	Rapport <i>Bericht</i>	Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton (Rapport sur postulat 2014-GC-183) <i>Auswirkungen des Angebots in der ausserfamiliären Betreuung auf die finanzielle Lage des Kantons (Bericht zum Postulat 2014-GC-183) (DIREKTE FOLGE)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2014-GC-212	Motion <i>Motion</i>	Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg <i>Mehr Sicherheit für Kinder in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette Badoud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Susanne Aebischer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2014-GC-146	Postulat <i>Postulat</i>	Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité <i>Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Giovanna Garghentini Python Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Rose-Marie Rodriguez Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2014-GC-101	Motion <i>Motion</i>	Prolongation des Fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires <i>Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausserschulischen Betreuungsplätzen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	François Roubaty Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Andrea Burgener Woeffray Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Andréa Wassmer / Yvonne Stempfel-Horner /
Antoinette Badoud / André Schneuwly / Nicole Lehner-Gigon /
Bernadette Mäder-Brülhart / Markus Zosso / Michel Zadory /
Dominique Butty / Peter Wüthrich

2016-GC-102

Création d'un nombre suffisant de places de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de handicap pour les années 2017 – 2018 dans le canton de Fribourg, avec les postes d'encadrement nécessaires (EPT)

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 8 septembre 2016, les députés Andréa Wassmer, Yvonne Stempfel-Horner, Antoinette Badoud, André Schneuwly, Nicole Lehner-Gigon, Bernadette Mäder-Brülhart, Markus Zosso, Michel Zadory, Dominique Butty et Peter Wüthrich, ainsi que 76 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat de prévoir pour les années 2017 – 2018 un nombre suffisant de places de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de handicap, ainsi que les postes de personnel d'encadrement nécessaires à la création de ces places. Les députés estiment le besoin à 100 places et 32 EPT. Les moyens financiers devront être prévus dans les budgets.

Le 9 septembre dernier, le Grand Conseil a voté la procédure accélérée pour que ce mandat soit traité en session d'octobre 2016.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations générales

Conformément à l'article 102 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.), le Grand Conseil adopte les budgets et les comptes de l'Etat. La compétence du Conseil d'Etat d'arrêter les budgets annuels pour transmission au Grand Conseil figure à l'article 113 Cst.

Le Conseil d'Etat doit élaborer ses budgets en tenant compte de l'ensemble des besoins de la population, en définissant les charges et les dépenses nécessaires pour y répondre et en fixant les priorités nécessaires en fonction des ressources à disposition afin de parvenir à l'équilibre budgétaire.

Le Conseil d'Etat a arrêté le budget 2017 le 5 septembre dernier en vue de sa transmission au Grand Conseil. Conformément au processus budgétaire défini dans la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE), si le Grand Conseil estime que le Conseil d'Etat n'a pas suffisamment tenu compte des besoins spécifiques des institutions spécialisées pour personnes adultes en situation de handicap, il peut exiger de ce dernier qu'il le modifie en revoyant certaines dépenses à la hausse,

mais il doit en contrepartie proposer simultanément une réduction équivalente d'autres dépenses (art. 41 al. 4 LFE). Pour les budgets à venir, il paraît délicat d'anticiper une « réservation budgétaire » avant même, d'une part, de connaître véritablement les besoins et en dehors du contexte budgétaire propre à chaque année, d'autre part. Par ailleurs, une telle démarche reviendrait à prioriser par anticipation une tâche particulière de l'Etat, au détriment de toutes les autres.

2. Prise en compte des besoins dans les budgets 2017 et 2018

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des députés qui se soucient d'une prise en compte adéquate des besoins de la population adulte en situation de handicap dans nos institutions. C'est pourquoi, après avoir autorisé en juin 2015, en plus des 2 places déjà octroyées au budget, la création en urgence de 15 places en home et de 10 places en atelier, le Conseil d'Etat a aussi accepté d'entrer en matière sur la création de places supplémentaires dans les budgets futurs, sur la base des besoins qui seront identifiés et quand bien même, au premier semestre 2016, les places créées en urgence en 2015 n'étaient pas encore toutes occupées.

Ainsi, au budget 2016, le Conseil d'Etat a notamment avalisé la création par la Fondation Handicap Glâne de 8 places en appartement qui, au sortir de l'été, n'avaient toutefois pas encore pu être réalisées, la Fondation n'ayant à ce jour pas trouvé d'immeuble adéquat. Les démarches sont en cours. La création de ces 8 places nécessite l'octroi de 5 EPT supplémentaires et le coût annuel total de la prestation à charge des pouvoirs publics s'élève à 400 000 francs. Ces coûts sont d'ores et déjà intégrés au budget de l'Etat.

Dans son projet de budget 2017, sur lequel le Grand Conseil aura encore l'occasion de se pencher, le Conseil d'Etat a prévu la création de 35 nouvelles places pour répondre à des besoins reconnus :

- > 14 places en home avec occupation (FAH-SEB et Homato)
- > 11 places en centre de jour (Homato et Fara)
- > 10 places en atelier (La Rosière).

La mise à disposition de ces 35 places nécessite une dotation supplémentaire de 21,20 EPT et le coût annuel total de la prestation à charge des pouvoirs publics, y compris les coûts liés aux investissements, se monte 2,69 millions de francs.

Depuis 2015, le Conseil d'Etat a ainsi déjà admis la création d'un total de 70 places dans les institutions pour personnes adultes en situation de handicap et a prévu dans ses budgets la dotation ainsi que les investissements nécessaires à cet effet. Les députés se réfèrent à un manque de 100 places à combler d'ici à 2018. Ce chiffre correspond à l'estimation faite en 2015 par la DSAS notamment sur la base du rapport de planification 2011 – 2015 et avant l'attribution des places dont il a été fait mention. Avant de se déterminer sur le nombre exact de places à inscrire au budget 2018 et d'effectuer leur répartition entre structures résidentielles et structures occupationnelles, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'attendre les résultats du recensement complet lancé par la DSAS au 1^{er} semestre 2016 en vue de l'élaboration du nouveau rapport de planification qui couvrira les années 2016 à 2020. Ce rapport, dont le projet sera établi d'ici à la fin de l'année puis mis en consultation, servira de base de discussion pour l'élaboration du prochain plan financier ainsi que des budgets 2018 à 2021.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat souhaite relever que la DSAS suit avec attention l'évolution des besoins de la population en situation de handicap dans notre canton et il s'engage à prendre ceux-ci en considération dans le futur aussi, sous réserve des possibilités budgétaires de l'Etat.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce mandat.

19 septembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Andréa Wassmer / Yvonne Stempfel-Horner /
Antoinette Badoud / André Schneuwly / Nicole Lehner-Gigon /
Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso / Michel Zadory /
Dominique Butty / Peter Wüthrich

2016-GC-102

Schaffung von genügend Arbeits- und Beherbergungs- plätzen für Erwachsene mit Behinderung sowie der erforderlichen Stellen (VZÄ) für die Betreuung im Kanton Freiburg für die Jahre 2017–2018

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit ihrem am 8. September 2016 eingereichten und gleichentags begründeten Auftrag fordern die Grossrätinnen und Grossräte Andréa Wassmer, Yvonne Stempfel-Horner, Antoinette Badoud, André Schneuwly, Nicole Lehner-Gigon, Bernadette Mäder-Brühlhart, Markus Zosso, Michel Zadory, Dominique Butty und Peter Wüthrich sowie 76 Mitunterzeichnende vom Staatsrat, dass er für die Jahre 2017–2018 genügend Arbeits- und Beherbergungsplätze für Erwachsene mit Behinderung sowie die erforderlichen Stellen (VZÄ) für das Betreuungspersonal vorsieht. Die Grossrätinnen und Grossräte schätzen den Bedarf auf 100 Plätze und 32 VZÄ. Die entsprechenden finanziellen Mittel sind in den jeweiligen Voranschlägen vorzusehen.

Am 9. September 2016 hat der Grosse Rat das beschleunigte Verfahren für diesen Auftrag beschlossen, damit dieser in der Oktobersession 2016 behandelt wird.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeines

Gemäss Artikel 102 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) genehmigt der Grosse Rat den Voranschlag und die Jahresrechnung des Staates. Die Kompetenz des Staatsrates, den Voranschlag zu beschliessen und diesen anschliessend dem Grossen Rat zu unterbreiten, ist in Artikel 113 KV festgehalten.

Der Staatsrat muss seine Voranschläge unter Berücksichtigung aller Bedürfnisse der Bevölkerung ausarbeiten; dabei legt er die dafür benötigten Ausgaben und Aufwände und die notwendigen Prioritäten in Übereinstimmung mit den verfügbaren Ressourcen fest, damit das Haushalts-gleichgewicht gewährleistet werden kann.

Den Voranschlag 2017 hat der Staatsrat am 5. September 2016 beschlossen, um diesen in der Folge dem Grossen Rat zu unterbreiten. Gemäss Voranschlagsverfahren nach dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), kann der Grosse Rat vom Staatsrat verlangen, dass dieser den Voranschlag ändert, indem er bestimmte Ausgabenbeträge erhöht, wenn

er findet, dass dieser den spezifischen Bedürfnissen der Sondereinrichtungen für Erwachsene mit Behinderung nicht genügend Rechnung getragen hat; im Gegenzug muss er jedoch gleichzeitig eine entsprechende Ausgabenkürzung vorsehen (Art. 41 Abs. 4 FHG). Für die kommenden Voranschläge erscheint es somit heikel, eine «Reservation» im Voranschlag vorzunehmen, bevor die eigentlichen Bedürfnisse bekannt sind. Darüber hinaus hat jedes Jahr seine eigenen budgetären Gegebenheiten. Im Übrigen würde ein solches Vorgehen dazu führen, dass einer besonderen Aufgabe des Staates im Voraus der Vorzug eingeräumt würde, was wiederum allen anderen Aufgaben zum Nachteil gereichen würde.

2. Berücksichtigung der Bedürfnisse in den Voranschlägen 2017 und 2018

Der Staatsrat teilt das Anliegen der Grossrätinnen und Grossräte, die sich um die angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung mit Behinderung in unseren Einrichtungen sorgen. Aus diesem Grund war er – nachdem er bereits im Juni 2015, zusätzlich zu den 2 bereits im Voranschlag bewilligten Plätzen, in die dringende Schaffung von 15 Heimplätzen und von 10 Werkstättenplätzen eingewilligt hatte – auch bereit, in den zukünftigen Voranschlägen auf die Schaffung von zusätzlichen Plätzen einzugehen, auf Grundlage der festgestellten Bedürfnisse und trotz der Tatsache, dass im ersten Halbjahr 2016 noch nicht alle der 2015 in aller Dringlichkeit geschaffenen Plätze besetzt waren.

So hat der Staatsrat im Voranschlag 2016 namentlich die Schaffung von 8 Wohnungsplätzen durch die Stiftung *Handicap Glâne* genehmigt, die zum Sommerende jedoch noch nicht geschaffen werden konnten, weil die Stiftung noch kein geeignetes Gebäude gefunden hatte (Verfahren läuft). Die Schaffung dieser 8 Plätze erfordert die Gewährung von 5 zusätzlichen VZÄ, die jährlichen Gesamtkosten für die Leistung zulasten der öffentlichen Hand belaufen sich auf 400 000 Franken; diese sind bereits Bestandteil des staatlichen Voranschlags.

In seinem Voranschlagsentwurf 2017, mit dem sich der Grosse Rat noch auseinandersetzen können wird, hat der Staatsrat die Schaffung von 35 neuen Plätzen vorgesehen, um den anerkannten Bedürfnissen gerecht zu werden:

- > 14 Plätze in einem Heim mit Beschäftigung (FAH-SEB und Homato);
- > 11 Plätze in einer Tagesstätte (Homato und Fara);
- > 10 Plätze in einer Werkstätte (*La Rosière*).

Die Bereitstellung dieser 35 Plätze erfordert eine zusätzliche Dotation von 21,20 VZÄ, die jährlichen Kosten dieser Leistungen für die öffentliche Hand belaufen sich insgesamt auf 2,69 Millionen Franken, einschliesslich Investitionskosten.

Seit 2015 hat der Staatsrat somit bereits in die Schaffung von 70 Plätzen in den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung eingewilligt und in seinen Voranschlägen sowohl die erforderliche Dotation als auch die erforderlichen Investitionen dafür vorgesehen. Die Grossräte nennen einen Mangel an 100 Plätzen, den es bis 2018 zu beheben gilt; diese Zahl entspricht einer Schätzung der GSD aus dem Jahr 2015, die namentlich auf dem Planungsbericht 2011–2015 beruht und vor der Zuteilung der zuvor erwähnten Plätze entstanden ist. Bevor er die genaue Zahl für den Voranschlag 2018 festlegen und deren Verteilung auf die Beherbergungs- und Beschäftigungseinrichtungen vornehmen kann, erachtet der Staatsrat es als notwendig, die Ergebnisse der umfassenden Erhebung abzuwarten, welche die GSD am 1. September 2016 im Hinblick auf die Ausarbeitung des neuen

Planungsberichts für die Jahre 2016 bis 2020 gestartet hat. Dieser Bericht, dessen Entwurf bis Ende Jahr stehen und in der Folge in die Vernehmlassung geschickt werden soll, wird als Diskussionsgrundlage für die Ausarbeitung des kommenden Finanzplans sowie der Voranschläge 2018 bis 2021 dienen.

3. Schluss

Der Staatsrat möchte darauf hinweisen, dass die GSD die Entwicklung der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung in unserem Kanton aufmerksam mitverfolgt. Er verpflichtet sich, diesen auch in Zukunft Rechnung zu tragen, unter Vorbehalt der Budgetmöglichkeiten des Staates.

In Anbetracht all dieser Elemente schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, diesen Auftrag abzulehnen.

19. September 2016



Rapport 2016-DSAS-38

30 août 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2072.10 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel – Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel concernant la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg.

Synthèse

Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a été rédigé avec la volonté d'**intégrer la problématique de la pauvreté au sein de la réalité fribourgeoise** dans son ensemble en tant qu'**élément constitutif à part entière**.

Le rapport est constitué de **deux parties principales**, l'une **quantitative** (chap. 3) et l'autre **qualitative** (chap. 4), dont les principaux résultats sont résumés ci-dessous. Après un rapide descriptif des contextes économiques et sociaux (chap. 2), le chapitre 3 rend compte de la composition, de la répartition et de la distribution des revenus et de la fortune dans le canton de Fribourg et se termine par un état de la situation en matière de pauvreté et de risque de pauvreté en termes quantitatifs. Le chapitre 4 est consacré à l'analyse de la pauvreté au travers des six conditions de vie que sont les ressources économiques; la santé; le travail; l'éducation, la formation et la culture; la famille, les générations et l'égalité hommes-femmes ainsi que le logement. Ce chapitre offre une compréhension multidimensionnelle de cette problématique et met en lumière l'importance de poursuivre et d'intensifier les collaborations entre les différents domaines et dispositifs et de considérer ce phénomène comme un **défi transversal**, car **réduire les inégalités profite à tous et limite la pauvreté**.

Inégalités, pauvreté et risque de pauvreté (chap. 3)

La base de données utilisée pour le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a été construite spécifiquement pour ledit rapport. Elle est le résultat de la réunion des bases suivantes: **données fiscales**, du **contrôle des habitants** (FRI-PERS), de l'**aide sociale**, des **subsidés de formation** et des **prestations complémentaires à l'AVS-AI** (PC AVS-AI) et porte sur l'**année 2011**.

En 2011, le ***revenu disponible médian***¹ des ménages fribourgeois s'élève à **6337 francs par mois**. Ce montant correspond aux moyens qu'il reste aux ménages (tous types confondus: ex. personne seule, famille monoparentale, familles avec plusieurs enfants, couple de retraités, etc.) pour leurs dépenses courantes (loyer, électricité, habillement, loisirs...), après déduction des dépenses obligatoires (ex. impôts, primes de caisse maladie obligatoire...). Il est intéressant de constater que l'effort demandé aux ménages en termes de dépenses obligatoires est le même, quel que soit le niveau de revenu: environ 25% du revenu brut doit leur être consacré.

Avec un ***indice de Gini*** de 28%, les **inégalités de revenu dans le canton de Fribourg** peuvent être qualifiées de **modérées** (0% correspond à l'égalité parfaite, 100% à l'inégalité totale), quant aux **inégalités en termes de fortune**, elles sont nettement plus **conséquentes** puisqu'un peu plus de **10% de la population détient 80% de la fortune totale** du canton, soit un **indice de Gini de 86%**.

Le **taux de pauvreté du canton de Fribourg** s'élève en 2011 à **3% soit 7577 personnes**. Le seuil de pauvreté est fixé à partir des normes de l'aide sociale (normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS). Le taux a été calculé selon la méthode de l'OFS à laquelle une limite de fortune a été ajoutée afin de ne pas considérer comme pauvres des personnes disposant de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible.

Le **taux de risque de pauvreté du canton de Fribourg** est de **10% soit 25 518 personnes**. Le seuil de risque de pauvreté correspond aux 60% du revenu disponible équivalent médian (2376 francs par mois pour une personne seule pour le canton de Fribourg en 2011) et se réfère à des standards internationaux. A l'instar du taux de pauvreté une limite de fortune a également été ajoutée au calcul de ce taux.

Parmi les 7577 personnes en situation de pauvreté, 2020 sont également bénéficiaires de l'aide sociale. Parmi les 5557 personnes en situation de pauvreté qui ne reçoivent pas de soutien de la part de l'aide sociale, 4636 tirent leurs revenus d'autres prestations de transfert (ex. assurance-chômage, AVS-AI, PC AVS-AI...). Il est dès lors possible de constater

¹ Les mots en italique encadrés par des astérisques sont définis dans le glossaire.

que bénéficier de prestations de transfert ne protège pas forcément de la pauvreté. Cette réalité est conforme à un système dans lequel la plupart des prestations ne visent pas la garantie du minimum vital. Enfin, 921 vivent sans aucun transfert social. La situation vécue par ces dernières peut être qualifiée de pauvreté cachée.

Conditions de vie et pauvreté (chap. 4)

1. Les ressources économiques

Dans la société actuelle, les ressources économiques représentent un élément incontournable de l'analyse des conditions de vie en général et du phénomène particulier de la pauvreté. Parmi les ressources à disposition des ménages, le revenu issu d'activités salariées est prépondérant puisqu'il détermine en majeure partie leur niveau de vie. Actuellement toutefois, certains ménages ne parviennent pas à gagner suffisamment leur vie, ou tout juste, pour couvrir leurs besoins vitaux.

Les **principales difficultés** auxquelles ils sont dès lors exposés sont:

- > **aucune, ou une faible, marge de manœuvre** d'où une **nécessité de solliciter un complément de revenu** en cas de diminution de la capacité de gain,
- > le **surendettement**,
- > le **risque de non-recours** ou de recours tardif aux prestations de soutien,
- > le recours inéluctable aux **prestations complémentaires AVS-AI au moment de la retraite**,
- > l'**effet de seuil** dans les prestations sous condition de ressources.

En termes de fortune, sa répartition dans la population révèle une inégalité marquée (un peu plus de 10% de la population possède 80% de la fortune cantonale).

2. La santé

De nombreuses études l'attestent, en Suisse – et le canton de Fribourg ne semble pas faire exception – il existe un **«gradient social» en matière de santé**. Autrement dit, **plus le statut socio-économique est bas, plus les indicateurs de santé sont négatifs**. Différentes études montrent effectivement le lien entre pauvreté et problèmes de santé et corroborent le constat que le statut socio-économique des individus est un déterminant crucial de la santé.

La situation des personnes confrontées au handicap est de plus emblématique de la ressource essentielle que constitue la santé. Les limitations avec lesquelles elles doivent composer au quotidien, et en particulier les restrictions dans leur activité professionnelle, rendent leur situation particulièrement

précaire. Selon l'OFS, les personnes en situation de handicap sont quasiment deux fois plus nombreuses à vivre dans un ménage à risque de pauvreté que les personnes sans handicap.

3. Le travail

Au cours de la décennie écoulée, la situation économique du canton est restée favorable sur le plan du travail, et l'emploi a joué son rôle de rempart contre la pauvreté. Toutefois, le travail n'a pas empêché de nombreuses personnes d'être confrontées à cette problématique. La moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises en situation de pauvreté se trouve dans un ménage où la source de revenu principal provient d'une activité professionnelle.

Face au travail, trois risques majeurs peuvent compromettre la réalité des personnes en situation de pauvreté:

1. **Être exclu du marché du travail**: si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse en comparaison européenne est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays et même supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les principales raisons individuelles sont l'âge, le niveau de formation, la situation des ménages (ménages monoparentaux) et la durée du chômage. Il existe encore d'autres facteurs, environnementaux, qui permettent de comprendre ce risque: la mondialisation, les progrès technologiques, la tertiarisation et le chômage incompressible.
2. **Être faiblement rémunéré** (working poor): Ce phénomène est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être instables (ex. temps partiels contraints, travail sur appel). Sur le plan sociodémographique, cette situation est influencée essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls).
3. **Avoir des enfants** (difficulté plus spécifiquement rencontrée par les femmes): être mère constitue un risque de pauvreté plus élevé pour les femmes, car elles assument encore aujourd'hui une plus grande part du travail domestique et familial, et travaillent généralement à temps partiel. Or, non seulement travailler à temps partiel réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle, mais conduit de plus à une moindre protection au niveau des assurances sociales. Les femmes sont donc particulièrement pénalisées en cas de difficultés, tels un divorce, une séparation ou une situation de chômage. Largement majoritaires à la tête des familles monoparentales (93,4% dans le canton de Fribourg), les mères sont en outre fortement touchées par les défis de conciliation entre vie familiale et professionnelle (dans le canton de Fribourg, le taux de pauvreté des ménages monoparentaux est de 16%). Arrivées à l'âge de la retraite, elles peuvent à nouveau subir les

conséquences de leur participation différente au marché du travail, car malgré le bonus éducatif, leur couverture est moindre par rapport à une personne qui a travaillé à temps plein.

4. L'éducation, la formation, la culture

88% des personnes de 25 à 64 ans résidant en Suisse disposent d'une formation équivalente ou supérieure au degré secondaire II. Les principaux déterminants du niveau de formation sont le sexe, les différentes classes d'âges, la nationalité d'un individu et le niveau socio-économique de la famille.

En termes de pauvreté, un **manque de formation durant la jeunesse** peut creuser un **écart extrêmement difficile à combler** par la suite. Selon l'étude TREE, qui examine les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de jeunes ayant quitté l'école obligatoire en 2000¹, 10% d'entre eux ne possèdent aucun titre postobligatoire. En plus des éléments liés à l'origine géographique (différentes parties linguistiques de la Suisse et parcours lié à la migration), les autres facteurs de risque pouvant conduire à une absence de formation sont: le **bas niveau de formation des parents**; le **suivi d'un type de filière liée à des exigences élémentaires au niveau secondaire I**; les **retards subis lors de la transition entre les degrés secondaires I et II**. Ces facteurs sont moins liés à la performance des élèves qu'à leur origine sociale ou à des caractéristiques structurelles du système de formation. Dans le canton de Fribourg, la part de jeunes, issus de familles dont le statut économique, social et culturel est bas, est plus importante dans la filière exigences de base (52%) que dans la filière prégyrnasiale (15%). Cette variation en fonction des filières est également observée pour les jeunes issus de la migration (47% dans la filière exigences de base et 17% dans la filière prégyrnasiale). En termes de transition entre degrés secondaires I et II, dans le canton de Fribourg, 36% des jeunes «libérés de la scolarité du cycle d'orientation» durant l'année scolaire 2013–14 et issus de la filière exigences de base n'accéderont pas directement au niveau secondaire II, mais se dirigent vers une solution transitoire.

Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont en outre plus concernées par le chômage, le chômage de longue durée et la pauvreté. En 2014, 58% des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg n'avaient aucune formation professionnelle. Ce taux s'élève même à 71% des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère. Ce résultat s'explique, car les travailleurs et travailleuses recrutés à l'étranger avant les années 1990 disposaient en majorité d'un faible niveau de formation. En conséquence, ces personnes sont aujourd'hui particulièrement touchées par le recul de la

demande en personnel peu qualifié et c'est aussi pourquoi la majorité de la population étrangère soutenue par le système de protection sociale vivant actuellement en Suisse n'a que peu de qualification. Pour terminer, les **inégalités d'accès à la culture, aux loisirs et aux médias**, l'Internet en particulier (**phénomène de la fracture numérique**) permettent également de comprendre l'inscription dans un processus de pauvreté et la reproduction de celle-ci, car la situation économique des parents influence évidemment les possibilités de loisirs des enfants.

5. La famille, les générations et l'égalité entre hommes et femmes

Notre époque connaît une transformation des modes de vie. Non seulement la famille traditionnelle, dite «nucléaire», perd de l'importance au profit d'une «mosaïque de formes de vie privée», mais un nombre croissant de personnes vivent seules dans leur ménage.

Actuellement, les dépenses publiques destinées aux enfants et aux familles en Suisse sont sensiblement inférieures à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE. En raison de cet investissement limité, la **politique familiale repose beaucoup plus que dans d'autres pays sur les ménages privés**, autrement dit sur le travail domestique et familial fourni gratuitement par les familles. Comme il est possible de le vérifier dans les données réunies pour le rapport social fribourgeois, la **présence d'enfant(s) dans un ménage** constitue aujourd'hui un **véritable risque de pauvreté** et ceci principalement, car les familles doivent relever le **défi de la conciliation entre garde d'enfant(s) et activité professionnelle**. En la matière, les **ressources en termes de temps sont prépondérantes**. Les **femmes sont particulièrement concernées par le risque de pauvreté que constituent les enfants**, non seulement car elles assument encore largement le travail domestique et familial, situation qui se traduit par une insertion partielle sur le marché du travail, mais également, car 93,4% de tous les ménages fribourgeois composés d'un adulte avec un ou plusieurs enfants sont tenus par des femmes, type de ménage dont le taux de pauvreté est de 16% (contre 3% en moyenne cantonale).

Les **conséquences de la pauvreté des familles sont considérables** à plusieurs niveaux. La plus dommageable et la plus souvent oubliée est la **pauvreté des enfants**. Or, les **répercussions sur leur vie peuvent être sévères**: entraves au développement, problèmes de santé plus fréquents, contacts sociaux moindres, carrière scolaire écourtée... Autant d'obstacles qui, à long terme, pèsent sur l'ensemble des conditions de vie d'un individu, mais également sur l'ensemble de la société. La **présence d'enfant(s) dans un ménage** est de plus un **élément explicatif de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale**. Plus les enfants sont jeunes – et nombreux – plus la probabilité pour les familles de sortir rapidement de

¹ L'échantillon, suivi scientifiquement et représentatif tant sur le plan national que sur celui des régions linguistiques, comptait au départ 6000 jeunes. Dix ans après la fin de l'école obligatoire, l'âge moyen des 3424 personnes restantes dans l'échantillon TREE était de 26 ans (Meyer, Etude longitudinale TREE, Les dix premières années, 2014).

l'aide sociale est réduite. Pourtant, les enfants sont souvent absents des débats publics relatifs à la pauvreté, en particulier lorsqu'il est question de diminution de prestations qui les touchent directement, mais pour lesquelles ils sont rarement mentionnés. **L'un des principaux leviers** pour casser les cycles intergénérationnels de pauvreté est le **développement de crèches**. Un accueil précoce des enfants défavorisés dans des structures collectives a un effet très bénéfique sur les capacités d'apprentissage et sur les chances de sortie de la pauvreté. L'effet positif est autant plus fort que les enfants intègrent la structure précocement (6–12 mois).

Quant aux **personnes seules**, elles sont **plus exposées au risque de pauvreté**, car, non seulement elles doivent assumer seules des charges fixes en augmentation, mais elles doivent également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour les aider à surmonter ces difficultés.

6. Le logement

Le logement répond à un besoin essentiel et constitue un indicateur de vulnérabilité. L'évolution récente du marché du logement en Suisse romande et dans le canton de Fribourg constitue une importante menace pour les situations à risque de pauvreté et péjore encore davantage les situations de pauvreté.

La principale difficulté réside dans le **manque de logement avec des loyers à des prix abordables** pour les ménages ne disposant que d'un faible revenu. Il ne s'agit évidemment pas de fournir à ces ménages des logements bon marché, mais de mauvaise qualité, car cela activerait encore davantage le cercle vicieux de la pauvreté, comme l'expliquent les résultats d'une récente étude de l'OFS. **La répartition de la charge locative s'avère en outre inégale et pèse sur les ménages à faible revenu**. Au niveau de l'aide sociale, la part des dépenses dédiées à la couverture des frais de logement n'a cessé d'augmenter et représente aujourd'hui pratiquement la moitié des charges totales. L'engrenage peut amener les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence.

Par ce tableau, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg montre que la **pauvreté est multidimensionnelle**, qu'elle envahit toutes les sphères de l'existence (travail, santé, logement, famille...) et qu'elle doit dès lors être **combattue non pas uniquement via des mesures d'aide matérielle, mais par un travail sur différents leviers, à différents niveaux et par une collaboration à la fois interdirectionnelle au sein de l'Etat, avec les communes et entre les secteurs privé et public**. L'analyse des données quantitatives propres au canton de Fribourg permet de conclure que **le système social actuellement en vigueur en Suisse et dans le canton produit les résultats escomptés: il réduit les inégalités et limite la pauvreté**, d'où l'importance de **préserver et d'entretenir les investissements** dans des proportions au moins équivalentes à celles d'aujourd'hui en tenant compte de l'évolution démographique du canton. Pour finir, au-delà du point de situation que constitue ce rapport, il s'agit de prendre en compte les **transformations des modes de vie apparues dans les 15–20 dernières années**, détaillées ici dans l'analyse des conditions de vie, et qui posent de **vérifiables défis** à notre société. La tertiarisation du marché du travail et la diminution du nombre de places pour les personnes faiblement qualifiées, la divortialité, la mobilité (intra- et internationale) ou les réformes des assurances sociales sont autant de réalités qui gagnent en importance et nous entraînent véritablement vers un **nouveau modèle de société**.

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



Bericht 2016-DSAS-38

30. August 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2072.10 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel – Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zum Postulat Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg.

Synthese

Der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg verfolgt die Absicht, **das Armutsproblem als Komponente in das Gesamtbild der Freiburger Realität einzufügen**.

Er besteht aus zwei Hauptteilen, einem quantitativen (3. Kap.) und einem qualitativen (4. Kap.), deren Hauptergebnisse nachstehend zusammengefasst werden. Nach einem raschen Beschrieb des wirtschaftlichen und sozialen Hintergrunds (2. Kap.) gibt das 3. Kapitel Aufschluss über Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen und Vermögen im Kanton Freiburg und endet mit einer quantitativ ausgerichteten Bestandsaufnahme zu Armut und Armutsgefährdung. Das 4. Kapitel ist der Untersuchung der Armut auf dem Weg über sechs Lebensbedingungen gewidmet: wirtschaftliche Ressourcen; Gesundheit; Arbeit; Bildung, Ausbildung und Kultur; Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann; Wohnen. Dieses Kapitel bietet ein mehrdimensionales Verständnis des Armutsproblems und zeigt auf, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bereichen und Dispositiven zu intensivieren und das Problem als **transversale Herausforderung** zu begreifen, denn **eine geringere Ungleichverteilung nützt allen und setzt der Armut Schranken**.

Ungleichheit, Armut und Armutsgefährdung (3. Kap.)

Die für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht verwendete Datenbank wurde spezifisch für diesen Bericht errichtet. Sie ist aus der Kombination der folgenden Grundlagen hervorgegangen: **Steuerdaten**, Daten der **Einwohnerkontrolle** (FRI-PERS), der **Sozialhilfe**, der **Ausbildungsbeiträge** sowie der **Ergänzungsleistungen** zu AHV und IV (EL AHV-IV) und betrifft das **Jahr 2011**.

2011 betrug das **mediane verfügbare Einkommen**¹ der Freiburger Haushalte **6337 Franken pro Monat**. Dieser Betrag entspricht den Mitteln, die den Haushalten (alle Typen zusammengefasst: z.B. allein lebende Person, Einelternfamilie, Familien mit mehreren Kindern, Rentnerhepaar usw.) nach Abzug der obligatorischen Ausgaben (z.B. Steuern, Prämien für die obligatorische Krankenversicherung usw.) für ihre laufenden Ausgaben (Miete, Strom, Kleidung, Freizeit usw.) bleiben. Es ist interessant festzustellen, dass die Belastung der Haushalte durch die obligatorischen Ausgaben unabhängig vom Einkommensniveau die gleiche ist: rund 25% des Bruttoeinkommens müssen dafür aufgewendet werden.

Mit einem **Gini-Koeffizient** (auch Gini-Index genannt) **von 28%** kann die **Ungleichverteilung des Einkommens im Kanton Freiburg** als **moderat** bezeichnet werden (0% entspricht der maximalen Gleichverteilung, 100% der maximalen Ungleichverteilung). Die **Ungleichverteilung des Vermögens** hingegen ist deutlich **ausgeprägter, besitzen doch wenig mehr als 10% der Bevölkerung 80% des Gesamtvermögens im Kanton**; dies ist ein **Gini-Koeffizient von 86%**.

Die **Armutsquote des Kantons Freiburg** lag 2011 bei **3% (7577 Personen)**. Die Armutsschwelle wird aufgrund der Sozialhilferichtsätze festgesetzt, die auf den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beruhen. Die Berechnung der Quote erfolgte nach der BFS-Methode, wobei zusätzlich eine Vermögensgrenze in Anschlag gebracht wurde, um zu vermeiden, dass Personen, die über zusätzliche Mittel zur Ergänzung ihres verfügbaren Einkommens verfügen, als armutsbetroffen betrachtet werden.

Die **Armutsrisikoquote des Kantons Freiburg** beträgt **10% (25 518 Personen)**. Die Armutsrisikoschwelle entspricht 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (2011 im Kanton Freiburg: 2376 Franken pro Monat für eine allein lebende Person) und bezieht sich auf internationale Standards. Wie für die Armutsquote wurde auch zur Berechnung dieser Quote eine Vermögensgrenze mit in Anschlag gebracht.

Von den 7577 armutsbetroffenen Personen sind 2020 auch Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger. Von den 5557 Armuts-

¹ Die zwischen Sternchen gesetzten Begriffe in kursiver Schrift werden im Glossar definiert.

betroffenen, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden, beziehen 4636 ihr Einkommen aus anderen Transferleistungen (z.B. Arbeitslosenversicherung, AHV-IV, EL AHV-IV usw.). Dies zeigt, dass der Bezug von Transferleistungen nicht unbedingt vor Armut schützt. Diese Situation entspricht einem System, wo die wenigsten Leistungen auf die Garantie des Existenzminimums abzielen. 921 armutsbetroffene Personen schliesslich leben ohne jeglichen Sozialtransfer. Ihre Situation kann als versteckte Armut bezeichnet werden.

Lebensbedingungen und Armut (4. Kap.)

1. Wirtschaftliche Ressourcen

In der heutigen Gesellschaft können bei der Untersuchung der Lebensbedingungen allgemein und des Armutsproblems insbesondere die wirtschaftlichen Ressourcen nicht ausgespart werden. Unter den Ressourcen der Haushalte spielt das Erwerbseinkommen eine überwiegende Rolle, da es ihren Lebensstandard zum grössten Teil bestimmt. Heute aber gelingt es bestimmten Haushalten nicht, genug für ihr Leben zu verdienen, oder sie verdienen gerade so viel, dass sie ihren Existenzbedarf knapp decken können.

Hier die **Hauptschwierigkeiten**, denen sie deshalb ausgesetzt sind:

- > **kein oder ein nur geringer Spielraum**, daher die **Notwendigkeit**, bei reduzierter Erwerbsfähigkeit **eine Einkommensergänzung in Anspruch zu nehmen**,
- > **Überschuldung**,
- > **Gefahr der Nichtbeanspruchung** oder verzögerten Beanspruchung von Unterstützungsleistungen,
- > unausweichliche Beanspruchung von **Ergänzungsleistungen AHV-IV beim Eintritt ins Rentenalter**,
- > **Schwelleneffekt** bei den bedarfsabhängigen Leistungen.

Beim Vermögen zeigt sich eine ausgeprägte Ungleichverteilung (wenig mehr als 10% der Bevölkerung besitzen 80% des Vermögens im Kanton).

2. Gesundheit

Wie zahlreiche Studien bescheinigen, besteht in der Schweiz – und der Kanton Freiburg scheint keine Ausnahme zu bilden – ein **«sozialer Gradient» in Gesundheitsbelangen**. D.h., **je tiefer der sozioökonomische Status ist, desto negativer sind die Gesundheitsindikatoren**. Verschiedene Studien zeigen die Verbindung zwischen Armut und Gesundheitsproblemen auf und untermauern die Feststellung, dass der sozioökonomische Status eine entscheidende Determinante für den Gesundheitszustand ist.

Die Situation von Menschen mit Behinderungen zeigt am deutlichsten, welch wesentliche Ressource die Gesundheit

darstellt. Die Einschränkungen, mit denen sie in ihrem Alltag und insbesondere in ihrer Berufstätigkeit zurechtkommen müssen, machen ihre Situation besonders prekär. Gemäss BFS leben fast doppelt so viele Menschen mit Behinderungen in einem armutsgefährdeten Haushalt als Personen ohne Behinderungen.

3. Arbeit

Auf die Arbeit bezogen blieb die wirtschaftliche Situation im Lauf des vergangenen Jahrzehnts günstig, und die Beschäftigung spielte ihre Rolle als Schutzwall gegenüber Armut. Aber trotz Arbeit sehen sich zahlreiche Personen mit Armut konfrontiert. Die Hälfte der Freiburgerinnen und Freiburger lebt in einem Haushalt, dessen Haupteinkommen aus nur einer Berufstätigkeit stammt.

Im Arbeitsbereich können drei Hauptrisiken die Realität armutsbetroffener Personen gefährden:

1. **Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt:** Zwar ist die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der Schweiz insgesamt im europäischen Vergleich relativ niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger) hingegen ist in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die hauptsächlichen individuellen Gründe sind das Alter, der Bildungsstand, die Haushaltssituation (Eielerthaushalte) und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Es gibt noch weitere, umweltbedingte Faktoren zur Erklärung dieses Risikos: die Globalisierung, die technologischen Fortschritte, die Tertiarisierung und die Sockelarbeitslosigkeit.
2. **Tieflöhne (Working Poor):** Dieses Phänomen ist zunächst mit Arbeitsbedingungen assoziiert, die instabil sind oder dazu tendieren (z.B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau der Personen (fehlende nachobligatorische Ausbildung) sowie vom Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Eielerthfamilien und allein lebende Erwerbstätige).
3. **Kinder haben** (eine frauenspezifischere Schwierigkeit): Kinder aufzuziehen bedeutet ein höheres Armutsrisiko für Frauen, da diese noch heute einen grösseren Teil der Haus- und Familienarbeit leisten und in der Regel nur teilzeitlich berufstätig sind. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsmöglichkeiten, die Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt auch zu einem schwächeren Sozialversicherungsschutz. Bei Schwierigkeiten sind deshalb die Frauen besonders benachteiligt, so etwa bei Scheidung, Trennung oder Arbeitslosigkeit. Da Eielerthfamilien mehrheitlich Frauen vorstehen (93,4% im Kanton Freiburg), sind die Mütter ausserdem besonders vom Problem der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben betroffen (im

Kanton Freiburg beträgt die Armutsquote der Einzelhaushalte 16%). Im Rentenalter können sie erneut unter den Folgen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt leiden, denn trotz des Erziehungsbonus ist ihre Altersvorsorgendeckung geringer als bei einer Person, die vollzeitlich gearbeitet hat.

4. Bildung, Ausbildung und Kultur

88% der in der Schweiz wohnenden 25- bis 64-Jährigen verfügen über eine Ausbildung, die der Sekundarstufe II entspricht oder höher angesiedelt ist. Die Hauptdeterminanten des Bildungsniveaus sind das Geschlecht, die verschiedenen Altersklassen, die Staatsangehörigkeit und das sozioökonomische Niveau der Familie.

Auf die Armut bezogen kann ein **Bildungsdefizit in der Jugend eine Kluft bewirken, die später nur schwer zu überwinden ist**. Gemäss der TREE-Studie, die die Bildungswege und Berufslaufbahnen junger Erwachsener untersucht, die die obligatorische Schule im Jahr 2000 verlassen haben¹, besitzen 10% von ihnen keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss. Zusätzlich zu den Faktoren in Verbindung mit der geografischen Herkunft (verschiedene Sprachregionen der Schweiz und migrationsbedingte Wege) können weitere Risikofaktoren zu einem Bildungsdefizit führen: **niedriger Bildungsstand der Eltern; Besuch eines Schultyps mit elementarem Anforderungsniveau auf der Sekundarstufe I; verzögerter Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II**. Diese Faktoren sind weniger an die Leistungen der Schülerinnen und Schüler als an ihre soziale Herkunft oder strukturelle Merkmale des Bildungssystems gebunden. Im Kanton Freiburg ist der Anteil Jugendlicher aus Familien mit niedrigem wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status in der Realschule grösser (52%) als in der progymnasialen Abteilung (15%). Dieser Unterschied beim Schultyp wird auch für die Jugendlichen mit Migrationshintergrund beobachtet (47% in der Realschule und 17% in der progymnasialen Abteilung). Beim Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II konnten 36% der im Schuljahr 2013–14 die Orientierungsstufe verlassenden Jugendlichen aus der Realschule nicht direkt in die Sekundarstufe II übertreten, sondern mussten sich nach einer Übergangslösung umsehen.

Personen mit schwachem Bildungsstand sind ausserdem mehr von Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut betroffen. 2014 hatten 58% der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler des Kantons Freiburg keine Berufsbildung. Bei den Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern

ausländischer Staatsangehörigkeit sind es sogar 71%. Dies erklärt sich daraus, dass die vor den 1990er-Jahren aus dem Ausland rekrutierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehrheitlich über ein schwaches Bildungsniveau verfügten. Demzufolge sind diese Personen heute besonders vom Rückgang der Nachfrage nach wenig qualifiziertem Personal betroffen. Dies erklärt auch, warum die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und vom System der sozialen Sicherheit unterstützten ausländischen Bevölkerung nur gering qualifiziert ist. Schliesslich macht auch die **Ungleichheit im Zugang zu Kultur, Freizeitbetätigungen und Medien** den Eintritt in einen Armutsprozess, aber auch die Reproduktion von Armut verständlich, denn natürlich beeinflusst die wirtschaftliche Situation der Eltern die Freizeitmöglichkeiten der Kinder.

5. Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann

Unsere Epoche zeichnet sich durch einen Wandel der Lebensstile aus. Nicht nur verliert die traditionelle Kernfamilie an Bedeutung und macht einem «vielgestaltigen Mosaik von Formen des Privatlebens» Platz, sondern auch immer mehr Personen leben in Einpersonenhaushalten.

Heute liegen die öffentlichen Ausgaben für die Kinder und Familien in der Schweiz spürbar unter dem Ausgabendurchschnitt der OECD-Länder. Wegen dieses beschränkten Einsatzes ruht die **Familienpolitik viel mehr als in anderen Ländern auf den Privathaushalten**, d.h. auf der von den Familien unentgeltlich geleisteten Haus- und Familienarbeit. Wie sich an den für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht zusammengestellten Daten überprüfen lässt, bildet die **Präsenz von Kindern in einem Haushalt** heute ein **echtes Armutsrisiko**, hauptsächlich deshalb, weil die Familien vor der Herausforderung stehen, **Kinderbetreuung und Berufstätigkeit unter einen Hut zu bringen**. In diesem Zusammenhang zählen vor allem die **Zeitressourcen**. **Frauen sind von der Armutsgefährdung infolge der Präsenz von Kindern besonders betroffen**, weil immer noch der Grossteil der Haus- und Familienarbeit auf ihnen lastet, eine Situation, die sich in einer nur teilweisen Eingliederung in den Arbeitsmarkt niederschlägt. Aber auch, weil 93,4% aller aus einer erwachsenen Person mit einem oder mehreren Kindern bestehenden Freiburger Haushalte – die Armutsquote bei diesem Haushaltstyp beträgt 16% (gegenüber 3% der durchschnittlichen kantonalen Armutsquote) – von Frauen geführt werden.

Die **Armut der Familien** hat auf mehreren Ebenen beträchtliche **Auswirkungen**. Deren schädlichste und am häufigsten übersehene ist die **Kinderarmut**. Dabei kann sich die Armut auf das Leben von Kindern ernsthaft auswirken: Beeinträchtigung ihrer Entwicklung, häufigere Gesundheitsprobleme, weniger Sozialkontakte, kurze Schullaufbahn usw. Dies sind

¹ Die wissenschaftlich begleitete und auf nationaler Ebene wie auf Ebene der Sprachregionen repräsentative Stichprobe zählte ursprünglich 6000 Jugendliche. Zehn Jahre nach Abschluss der obligatorischen Schule lag das Durchschnittsalter der in der TREE-Stichprobe verbleibenden 3424 Personen bei 26 Jahren (Meyer, Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt, 2014).

lauter Behinderungen, die sich langfristig auf die Lebensbedingungen der Einzelperson, aber auch auf die Gesellschaft insgesamt auswirken. Die **Präsenz von Kindern** ist zudem ein **Faktor zur Erklärung von Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit**. Je jünger – und zahlreicher – die Kinder sind, desto mehr verringert sich die Wahrscheinlichkeit eines raschen Austritts der Familie aus der Sozialhilfe. Trotzdem kommen die Kinder in den öffentlichen Armutsdebatten häufig nicht vor, insbesondere wenn es um Leistungskürzungen geht, die sie direkt betreffen, bei denen sie aber selten erwähnt werden. **Einer der Haupthebel** für die Brechung generationsübergreifender Armutszyklen ist die **Entwicklung von Krippen**. Eine frühzeitige Betreuung von benachteiligten Kindern in Gemeinschaftseinrichtungen wirkt sich positiv auf die Lernfähigkeit und die Chancen des Austritts aus der Armut aus. Der positive Effekt ist umso stärker, je früher die Kinder in die Einrichtung eintreten (6–12 Monate).

Allein lebende Personen sind ebenfalls **stärker armutsgefährdet**, denn nicht nur müssen sie die Fixkosten alleine tragen, sondern auch kritische Lebensmomente bewältigen, ohne auf jemand anderen zählen zu können, der ihnen dabei hilft.

6. Wohnen

Die Wohnung entspricht einem wesentlichen Bedürfnis und stellt einen Indikator für Verletzlichkeit dar. Die neuere Entwicklung des Wohnungsmarkts in der Westschweiz und im Kanton Freiburg bedeutet eine echte Bedrohung in Situationen von Armutsgefährdung und erschwert die Lage Armutsbetroffener noch mehr.

Die Hauptschwierigkeit liegt im **Mangel an erschwinglichen Wohnungen** für einkommensschwache Haushalte. Es geht natürlich nicht darum, diesen Haushalten zwar preisgünstige, dafür aber qualitativ minderwertige Wohnungen zur Verfügung zu stellen, denn dies würde den Teufelskreis der Armut noch verstärken, wie aus den Resultaten einer neueren Studie des BFS hervorgeht. Die Verteilung der Wohnkostenbelastung erweist sich ausserdem als ungleich und lastet auf den einkommensschwachen Haushalten. Im Sozialhilfebereich ist der für die Deckung der Wohnkosten bestimmte Ausgabenanteil unaufhörlich gestiegen und macht heute praktisch die Hälfte des Gesamtaufwands aus. Die Verkettung schwieriger Umstände kann in den am meisten gefährdeten Fällen dazu führen, dass Personen ihre Wohnung verlieren und sich nach einer Notunterkunft umsehen müssen.

Mit diesem Bild zeigt der Freiburger Armuts- und Sozialbericht, dass **Armut viele Dimensionen hat** und alle Lebensbereiche durchdringt (Arbeit, Gesundheit, Wohnsituation, Familie usw.). Daher muss sie **nicht nur über Massnahmen materieller Hilfe, sondern auch mit verschiedenen Ansätzen, auf verschiedenen Ebenen und mit einer Zusammenarbeit unter den Direktionen des Staates, mit den Gemeinden sowie zwischen privatem und öffentlichem Sektor** bekämpft werden. Die Analyse der für den Kanton Freiburg spezifischen quantitativen Daten erlaubt den Schluss, dass das **heute in der Schweiz und im Kanton geltende Sozialsystem die erwarteten Ergebnisse zeitigt**: Es **verringert die Ungleichheiten und begrenzt die Armut**. Daher ist es wichtig, **die Investitionen** in zumindest dem heutigen Stand entsprechenden Proportionen zu wahren und zu unterhalten, wobei die demografische Entwicklung des Kantons zu berücksichtigen ist. Über die Bestandsaufnahme dieses Berichts hinaus muss dem in der Analyse der Lebensbedingungen beschriebenen **Wandel der Lebensstile in den letzten 15 bis 20 Jahren – eine echte Herausforderung** an unsere Gesellschaft – **Rechnung getragen werden**. Tertiarisierung des Arbeitsmarkts, hohe Scheidungsrate, (inländische und internationale) Mobilität oder auch die Reformen der Sozialversicherungen sind lauter Realitäten, die zunehmend an Bedeutung gewinnen und uns einem **neuen Gesellschaftsmodell** zuführen.

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



Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

ISBN : 978-2-9701111-0-8

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	5
1.1. <i>Buts</i>	5
1.2. <i>Définitions</i>	6
2. CONTEXTES	8
2.1. <i>Contexte économique</i>	8
2.1.1. Conjoncture	8
2.1.2. Marché du travail	9
2.2. <i>Contexte social</i>	10
2.2.1. Population	10
2.2.2. Santé	12
2.2.3. Education, formation	13
2.2.4. Protection sociale	14
3. INÉGALITÉS, PAUVRETÉ ET RISQUE DE PAUVRETÉ	18
3.1. <i>Méthode</i>	18
3.1.1. Récolte des données	19
3.1.2. Population retenue pour l'étude	19
3.1.3. Constitution des ménages	21
3.1.4. Calcul du revenu brut	22
3.1.5. Calcul du revenu disponible	22
3.1.6. Définition et calcul des seuils de pauvreté	23
3.1.7. Comparaisons	25
3.2. <i>Revenus et inégalités</i>	25
3.2.1. Composition et répartition des revenus	25
3.2.2. Distribution des revenus et inégalités	31
3.2.3. Répartition de la fortune	35
3.3. <i>Pauvreté et risque de pauvreté</i>	36
3.3.1. Taux de pauvreté et caractéristiques sociodémographiques	36
3.3.2. Taux de risque de pauvreté et caractéristiques sociodémographiques	40
3.3.3. Pauvreté et aide sociale	43
3.3.4. Pauvreté et transferts sociaux	44
4. Conditions de vie et pauvreté	45
4.1. <i>Les ressources économiques</i>	46
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	52
4.2. <i>La santé</i>	53
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	58
4.3. <i>Le travail</i>	58
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	69
4.4. <i>L'éducation, la formation et la culture</i>	70
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	75

4.5. <i>La famille, les générations et l'égalité entre femmes et hommes</i>	77
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	83
4.6. <i>Le logement</i>	85
Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues	92
5. Conclusion	93
6. BIBLIOGRAPHIE	96
7. ANNEXE	111
8. ABRÉVIATIONS	113
9. GLOSSAIRE	116

Rédaction

Service de l'action sociale (SASoc)

Sarah Mariéthoz, Collaboratrice scientifique universitaire

Jean-Claude Simonet, Conseiller scientifique

Martine Zwick Monney, Collaboratrice scientifique universitaire

Joëlle Duruz, Collaboratrice scientifique universitaire

Coordination

Service de l'action sociale (SASoc)

François Mollard, Chef de service

Collaboration

Service de la statistique (SStat)

Pierre Caille, Chef de service

Martial Clément, Collaborateur scientifique

Service cantonal des contributions (SCC)

1. INTRODUCTION

1.1. Buts

En sa qualité de responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale dans le canton, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) veille en permanence avec la plus grande attention à la problématique de la pauvreté, suit constamment son évolution et anticipe les mesures de prévention et de soutien en faveur des populations concernées. Pour exercer cette mission, elle disposait jusqu'ici des statistiques de l'aide sociale. Avec le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, elle peut désormais compter sur un nouvel instrument offrant une approche globale de cette réalité.

L'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, proclamée en Europe en 2010, fut l'occasion de rappeler la réalité de cette problématique et la nécessité de continuer les actions de lutte et de prévention. Les débats à ce sujet dans l'espace public ont révélé le besoin de renforcer la connaissance et la compréhension de ce phénomène.

La pauvreté n'est pas véritablement perceptible en Suisse, car la prospérité et la réussite de notre pays ont tendance à cacher les grandes difficultés avec lesquelles certaines minorités sont aux prises. Toutefois, au-delà des apparences et des idées reçues, la **Suisse est tout autant concernée** que les autres pays dits développés, et différents projets helvétiques ont connu des avancées significatives suite à l'impulsion donnée par l'Europe. Le Conseil fédéral a tout d'abord publié sa « **Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté** » (DFI, 2010) et convoqué une conférence nationale sur ce thème pour discuter et coordonner les actions et les mesures d'aide aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté. Les **cantons** se sont ensuite **engagés à « l'établissement régulier de rapports sociaux »** (CDAS, 2010, p. 6) selon le programme de lutte contre la pauvreté de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) du 25 juin 2010. Enfin, la CDAS a publié des recommandations relatives à la forme et au contenu des rapports sur la situation sociale dans les cantons (CDAS, 2012).

Dans le canton de Fribourg, le postulat déposé et développé le 17 mars 2010 par les députés Andrea Burgener Woeffray et Bruno Fasel a donné une impulsion dans le prolongement du mouvement amorcé au plan fédéral en invitant le Conseil d'Etat à réaliser régulièrement un rapport détaillé sur l'évolution et les causes de la pauvreté dans le canton de Fribourg (Burgener Woeffray & Fasel, Mars 2010). Ce postulat a été **accepté par le Grand Conseil le 11 novembre 2010**.

La décision de réaliser un **rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg**, de manière régulière, s'inscrit dès lors dans la volonté fédérale et intercantonale d'agir face à la pauvreté. Selon la proposition du Conseil d'Etat, un tel rapport doit être établi à raison d'**une fois par législature**. Les résultats de ces travaux permettront de mieux saisir les évolutions et les causes de la pauvreté, ainsi que de mener une politique de lutte globale, cohérente et sans cesse améliorée.

A l'occasion de l'année européenne de lutte contre la pauvreté, la DSAS avait donné un aperçu de la diversité des actions mises en œuvre pour prévenir et lutter contre ce phénomène (81 mesures principales répertoriées (DSAS, 2010)). Fort de ces connaissances concernant le dispositif existant, le présent rapport poursuit un but différent : rendre compte de la situation vécue par la population en général en termes de revenu, de fortune et de conditions de vie et face à la problématique de la pauvreté, en particulier. Ainsi, cette première édition ne comprend ni état des lieux ni évaluation des mesures de politique publique existantes. En revanche, ce rapport, pensé comme un **outil de monitoring social** de la population du canton, est appelé à **évoluer au fil des éditions**. A chaque législature, considérant le caractère dynamique de cette problématique qui évolue en interaction avec son environnement et la conjoncture, des approfondissements thématiques pourront être réalisés selon les moments et les circonstances et d'autres objectifs pourront être développés.

Le rapport évoluera également en fonction de la disponibilité des données afin d'être au plus près de la réalité vécue par la population. L'un des constats établis aux prémices des travaux de ce premier rapport est d'ailleurs, la **faible quantité de données disponibles** pour décrire et analyser la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, tant au niveau quantitatif que qualitatif. La consolidation de ces données a donc été une priorité. Afin de correspondre aux recommandations de la CDAS, les efforts ont été concentrés pour cette première édition sur l'obtention et l'**analyse de données fiscales**. En effet, la CDAS préconise que les rapports cantonaux contiennent une partie consacrée à la description des conditions de vie, du revenu et de la fortune des différents types de ménages. Le premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg est donc principalement axé sur une analyse quantitative ; jamais dans l'histoire du canton une analyse d'une telle ampleur n'a été menée sur le plan social.

Toutefois, une analyse qualitative, en seconde partie de ce rapport, apporte également une compréhension du phénomène qu'est la pauvreté et de sa persistance. Cette compréhension expose les mécanismes qui dans de multiples domaines participent à son développement. Ce rapport débouche ainsi sur une analyse globale au sens où il intègre divers domaines dans lesquels sont impliquées toutes les Directions du Conseil d'Etat. Raison pour laquelle chacune d'entre elles propose en conclusion **des mesures déjà planifiées et qui contribueront immédiatement à enrayer ou, du moins, à freiner le développement de la pauvreté dans le canton**. Ce rapport périodique constitue ainsi un véritable instrument d'aide à la décision puisqu'il permet de documenter l'évolution de ce phénomène, d'en élaborer une compréhension et de dégager des pistes prospectives.

Pour terminer, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a été rédigé avec la volonté d'intégrer de manière systémique la problématique de la pauvreté au sein de la réalité fribourgeoise dans son ensemble en tant qu'élément constitutif à part entière. L'analyse de la distribution des ressources financières dans la population et la mesure des inégalités constituent des étapes conventionnelles quasi incontournables de ce genre d'exercice, dont le but n'est pas de promouvoir un modèle de société égalitariste, mais bien de constater la réalité et de mettre en relation la répartition des revenus et des richesses au sein de la société avec le bien commun, afin d'en cerner les enjeux.

1.2. Définitions

Comme l'indique le titre du rapport, le contenu développé ci-dessous part d'une **perspective large** : la **situation sociale des personnes résidant dans le canton de Fribourg**, et aboutit à une **analyse plus précise des difficultés, qui, dans les différentes conditions de vie, participent à la production de la pauvreté**. Un aperçu du contexte économique et du contexte social est tout d'abord développé pour l'ensemble de la population. Les revenus de tous les ménages fribourgeois sont ensuite décortiqués et analysés, sur la base des données fiscales cantonales. Puis, les taux de pauvreté et de risque de pauvreté donnent une première indication quant à l'ampleur du phénomène dans le canton de Fribourg. Enfin, une analyse approfondie des six conditions de vie que sont les ressources économiques ; la santé ; le travail ; l'éducation et la formation ; la famille, les générations et l'égalité hommes-femmes ; et le logement, offre une compréhension globale des mécanismes amenant à la pauvreté.

Dans cette optique, même s'il est difficile d'arrêter une définition stricte de la pauvreté, il est tout de même indispensable d'éclaircir ce qui est étudié et d'en délimiter les contours, autant que faire se peut. La formule choisie par l'Union européenne, et reprise par le Conseil fédéral dans son rapport sur la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté, est une base de départ intéressante, car elle contient des aspects aussi bien quantitatifs que qualitatifs :

« Sont réputés pauvres, les personnes, les familles ou les groupes qui disposent de si peu de moyens (matériels, culturels et sociaux) qu'ils sont exclus du mode de vie considéré comme un minimum acceptable dans l'Etat membre où ils vivent » (DFI, 2010, pp. 15-16).

Cette définition large met en évidence les **dimensions multiples** de la problématique de la pauvreté, qui ne doit pas seulement être saisie comme une pauvreté **matérielle**, monétaire, mais également comme une pauvreté **symbolique, culturelle, sociale**.

En ce qui concerne la pauvreté dite monétaire, les résultats de ce rapport sont basés sur deux approches couramment utilisées et reconnues aux niveaux national et international.

Il y a, d'une part, le calcul du ***taux de pauvreté***¹ qui se base le plus souvent sur des **normes** de politiques sociales. En Suisse, l'Office fédéral de la statistique utilise les normes de la **Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)** pour fixer le seuil en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre. « Ce montant de prestations sociales peut être considéré comme un consensus ou un choix collectif implicite sur ce que représente le niveau minimal acceptable dans la société, c'est-à-dire le montant minimum que la société se doit de garantir à tous ses citoyens. » (Fusco, 2008, p. 64) Sont donc considérées comme pauvres « les personnes qui n'ont pas les moyens d'acquérir les biens et services nécessaires à une vie sociale intégrée » (OFS, 2012e, p. 3).

On trouve, d'autre part, le calcul du ***taux de risque de pauvreté***. Cette mesure est qualifiée de « **relative** », car les besoins y sont définis non pas sur la base du strict minimum, mais en fonction des niveaux de vie habituels de la société étudiée. La pauvreté est donc envisagée comme une forme d'inégalité : le risque de pauvreté « ne dépend pas uniquement de la situation économique propre de la personne, mais également de celle des autres personnes dans le pays concerné » (OFS, 2012e, p. 3). Le seuil de risque de pauvreté se rapporte au ***revenu disponible* *médian***. Il est ainsi devenu habituel de désigner comme « exposée au risque de pauvreté une personne vivant dans un ménage dont le revenu disponible est **inférieur à 60 % du *revenu équivalent médian*** ».

Quant au **taux d'aide sociale**, il correspond à la part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente. Comme il sera explicité plus loin, les taux décrits ci-dessus 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.

Ces indications sont importantes pour expliquer la pauvreté. Toutefois, il est essentiel de garder à l'esprit qu'elles ne donnent pas d'information précise sur le niveau de vie effectif des personnes. De plus, ces seuils, même s'ils ont le mérite d'être clairs du point de vue de leur conception et de permettre des comparaisons européennes et internationales, gardent une part de subjectivité et d'arbitraire et posent différentes questions, par exemple celle des personnes ayant un revenu équivalent à 61 % du revenu médian : sont-elles exposées au risque de pauvreté?

Il est donc important d'**élargir le champ de compréhension de la pauvreté** en l'abordant également au travers des **conditions de vie**. En effet, la pauvreté n'est pas seulement à entendre en termes de ressources matérielles, mais aussi en termes de conditions d'existence. Il s'agit de penser la pauvreté comme un **cumul de désavantages** (en matière de santé, de logement, de revenu, de loisirs) qui sont « des symptômes de l'impuissance sociale » (Fragnière, 1999, p. 297) et qui se traduisent par « une absence de pouvoir de négociation, une impossibilité à maîtriser les conditions d'existence, une disqualification sur le plan économique et social, une impossibilité de construire des projets » (Fragnière, 1999, p. 297). Les restrictions dues à la pauvreté touchent des domaines

¹ Les mots en italique encadrés par des astérisques sont définis dans le glossaire.

fondamentaux de l'existence comme l'alimentation, l'habillement, le logement, la culture, les loisirs, etc. (DFI, 2010, p. 103). Au-delà de l'aspect purement monétaire et matériel, les personnes en situation de pauvreté « ne participent pas aux activités considérées généralement comme « habituelles » dans une société. Elles sont dépourvues de biens et de moyens qui, d'une façon implicite, sont considérés par les membres de la société comme « allant de soi », « normaux », « nécessaires », ou « devant être partagés par tous » (Dickes, 1992, p. 6). Il s'agit donc de **saisir les interrelations et les interdépendances entre pauvreté et conditions d'existence**.

Il faut ajouter, enfin, que la pauvreté n'est pas un état, mais un **processus**. En effet, pour comprendre comment une personne se retrouve en situation de pauvreté, il est nécessaire de prendre également en considération les **trajectoires de vie qui l'y ont menée**. En effet, chaque individu est le résultat de différentes trajectoires (familiale, professionnelle, de santé...) qui s'entrelacent et s'entremêlent, lui offrant des possibilités de choix plus ou moins étendues. Ce processus se met en place sur le long terme, durant toute une vie, voire même au-delà dans les générations précédentes. C'est pourquoi Spini propose de passer « d'une réflexion sur les catégories de risque (chômage, divorce...) à celle de **parcours à risque** » (Spini, 2012, p. 61), apportant ainsi une dimension dynamique au concept de pauvreté. Le présent rapport étant une photographie de la situation à un moment donné, il constitue ainsi la première étape d'une étude longitudinale de la problématique de la pauvreté dans le canton de Fribourg. La répétition des mesures lors des prochaines éditions permettra par la suite de rendre compte de sa dimension temporelle.

La lutte contre la pauvreté doit donc tenir compte des multiples dimensions de cette dernière. Par conséquent, les **politiques** ne peuvent **pas seulement** être pensées comme une **aide matérielle et financière**, mais doivent **au maximum favoriser l'amélioration des conditions de vie de la population de manière générale ainsi que des personnes en situation de pauvreté en particulier** et être attentives aux trajectoires et aux moments de transition dans les parcours privés des individus. Comme le souligne la CDAS, la politique en matière de lutte contre la pauvreté dépasse la thématique de l'aide sociale et « touche à des domaines tels que la politique économique et fiscale, la politique relative au marché du travail, à la santé, à la formation, au logement ou encore à la migration » (CDAS, 2010).

2. CONTEXTES

Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a pour but d'examiner la situation de la population fribourgeoise et plus particulièrement d'analyser les situations de pauvreté ou à risque de pauvreté. Le présent chapitre pose le cadre de vie général de la population fribourgeoise dans son ensemble 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

La **crise financière**, qui s'est abattue au niveau mondial en **2008**, est pour la plupart des pays **l'épisode le plus critique jamais connu depuis la Seconde Guerre mondiale**. Pour y faire face, les Etats ont investi à ce moment-là des moyens conséquents, qui semblaient porter leurs fruits, puisque l'évolution des indicateurs conjoncturels témoigne de la reprise de la croissance dans les économies dites développées durant l'année 2009 (DEE, 2011).

Toutefois, depuis lors, un **climat d'incertitude** plane sur l'économie mondiale, en raison de la politique monétaire, notamment. Les prévisionnistes restent très prudents quant aux évolutions futures.

Certains **risques** mettant en péril la bonne marche de l'économie mondiale ont en effet été identifiés. Selon les dernières analyses du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), l'évolution modérée de la croissance qui s'est poursuivie en 2015 au niveau mondial reflète le **manque de dynamisme du commerce**. En outre, des écarts de plus en plus conséquents s'observent entre pays industrialisés et pays émergents. Alors qu'en Europe, la zone euro est parvenue à maintenir sa reprise modérée grâce à la faiblesse de sa monnaie et à une politique monétaire expansive et que les Etats-Unis connaissent une accélération de croissance de leur PIB, en Chine par contre, un affaiblissement de la dynamique est mesurable (SECO, 2015). Pour la plupart des pays, **la faiblesse persistante des investissements limite l'amélioration de la productivité**. Les tensions géopolitiques régnant dans plusieurs régions du globe et l'immigration que connaît actuellement l'Europe rendent les prévisions d'autant plus délicates (SStat, 2016/1, p. 4). Toutefois, d'autres **indicateurs conjoncturels importants se sont** par ailleurs **stabilisés** et la situation du cours de change s'est légèrement détendue, laissant présager une **évolution de la conjoncture plus positive que prévu** (SECO, 2015, p. 2). C'est pourquoi, même si la conjoncture mondiale ne devrait pas connaître une accélération aussi prononcée qu'annoncé précédemment, le Fonds monétaire international (FMI) mise sur une légère amélioration pour 2016 avec un taux de croissance estimé à 3,4 % (SStat, 2016/1, p. 4).

En Suisse, la **croissance** enregistrée **pour 2015 est de 0,9%** (SStat, 2016/2, p. 4). Le pays subit l'impact considérable de la forte appréciation du franc sur la conjoncture (SECO, 2015). Toutefois, les craintes de récession se sont estompées. Malgré la morosité de la situation conjoncturelle, le net recul des prix a quelque peu atténué la chute pronostiquée suite à l'abandon du taux plancher de 1,20 franc pour un euro par la Banque Nationale suisse (SStat, 2015/4) et la croissance du PIB pourrait tout de même avoisiner les 1,4 % en 2016 (SECO, 2016b, p. 1). L'**économie suisse** devrait dès lors connaître une **dynamique de croissance au-dessous de son potentiel durant deux ans, sans toutefois reculer**. Dans ce contexte, une situation tendue sur marché du travail suisse pourrait voir le jour, des licenciements et des délocalisations n'étant pas à exclure (SStat, 2016/1, p. 4). La poursuite de la relance de la conjoncture internationale est la condition essentielle pour l'amélioration de la situation économique suisse (SECO, 2015).

Actuellement, pour le **canton de Fribourg**, les résultats de l'enquête réalisée par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zürich (KOF)² montrent que la **conjoncture fribourgeoise reste dans le rouge**. La **marche des affaires** est **jugée insatisfaisante** pour la majorité des entreprises interrogées et peine à se redresser. La forte pression sur les prix réduit les marges bénéficiaires tant dans le domaine de l'industrie que du commerce de détail. L'**emploi** est désormais **menacé**, car de plus en plus d'entreprises jugent leur effectif trop élevé, et rares sont celles qui entrevoient des perspectives positives pour les prochains mois. Le PIB fribourgeois devrait tout de même croître de 1,7 % en 2016 (SStat, 2015/4).

2.1.2. Marché du travail

Au niveau du **marché de l'emploi** dans le **canton de Fribourg**, les **effets de la crise** ont été **ressentis de manière accrue** durant le **second semestre 2009**. Un **taux de chômage** de 3,9 % a même été atteint début 2010. Toutefois, de meilleurs résultats ont ensuite été enregistrés dès juin 2010. En 2011, le taux le plus bas depuis près de 10 ans a même été mesuré à 2,6 %. En revanche, la tendance est ensuite repartie à la hausse pour atteindre **3,5 % en 2015** (SStat, 2016c).

En ce qui concerne la vie active fribourgeoise, selon les dernières données disponibles, **164'700 personnes** sont considérées comme **actives**, parmi elles 155'600 sont occupées. 63 % de la popula-

² Enquête pour laquelle un échantillon d'entreprises répondent régulièrement et bénévolement à des questions sur la marche de leurs affaires.

tion active fribourgeoise travaille à temps plein. L'augmentation du nombre de femmes actives est très marquée depuis 1970, passant d'un peu plus de 20 %³ cette année-là, à 50 % actuellement. En comparaison, le pourcentage d'hommes actifs reste stable durant toute cette période aux alentours de 60 %. Quant à la structure du marché de l'emploi, le canton de Fribourg a comparativement à la Suisse, un secteur primaire plus important : 5,7 %⁴ contre 2,7 % au niveau national. Depuis 2005, il a toutefois baissé partout, sauf à Galmiz et dans certaines communes de la Gruyère et de la Veveyse. Le secteur secondaire est quant à lui resté plus ou moins constant. Enfin, le secteur tertiaire représente 63,9 % du marché de l'emploi fribourgeois (SStat, 2015c, pp. 97-99). Depuis 2005, le nombre d'emplois a crû de 12% dans le canton de Fribourg (SStat, 2015c, p. 100; SStat, 2014b, p. 100).

Concernant le **statut de l'activité**, la grande majorité des personnes actives (78 %) sont salariées. La part de personnes indépendantes s'élève à 8,6 % et celle des apprentis et apprenties à 4,8 %, soit 7'900 personnes. Parmi les personnes salariées, 18,2 % ont des fonctions dirigeantes (SStat, 2015c, p. 100).

2.2. Contexte social

2.2.1. Population

Fribourg est un canton qui connaît, depuis les années 80, une **forte évolution de sa population**. De 2007 à 2014, la variation de la population résidente fribourgeoise a été de 1,93 % alors que la moyenne nationale est de 1,2 % (SStat, 2015c).

Evolution de la population résidente permanente entre 2000 et 2014

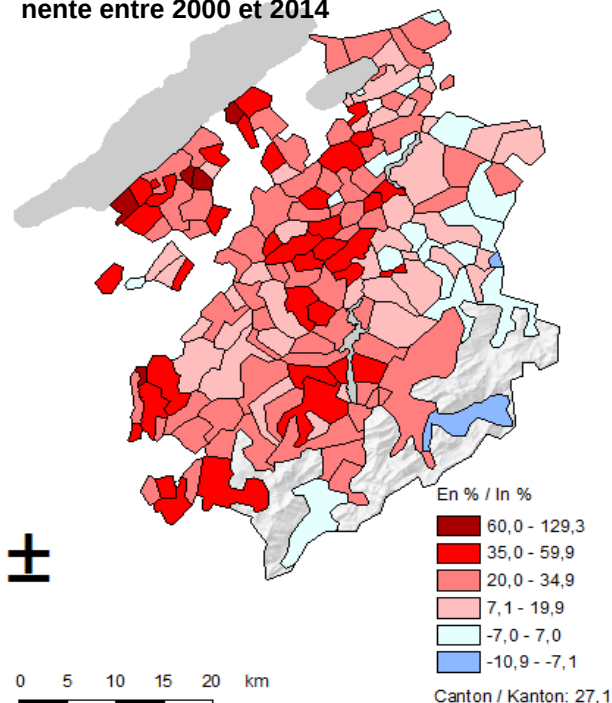
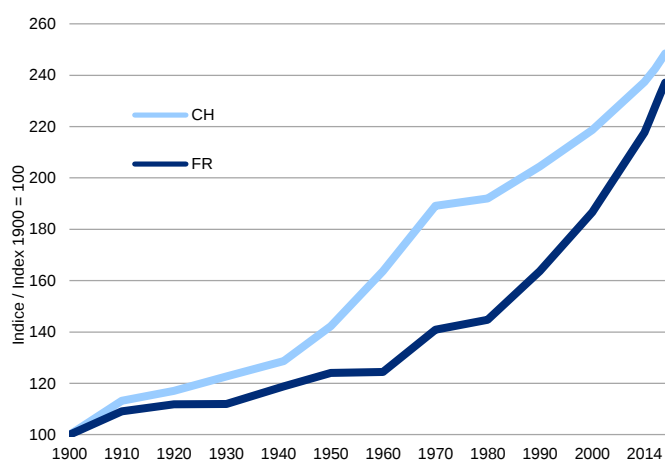


Tableau 2-2 : (SStat, 2015c, p. 25)

Evolution de la population¹, canton de Fribourg et Suisse, de 1900 à 2014



¹Jusqu'en 1980, population résidente. Dès 1990 population résidente permanente

Tableau 2-1 : (SStat, 2015c, p. 25)

Au 31 décembre 2014, le canton compte **303'337 habitants et habitantes**. La ville de Fribourg regroupe 12,6 % de la population et son agglomération 26,8 %. 55,2 % des habitants et habitantes vivent dans l'agglomération de Fribourg ou dans un des chefs-lieux des sept districts (SStat, 2015c, p. 24). La ville de Bulle connaît une croissance considérable passant de 14'452 habitants et habitantes en 2000 (SStat, 2000) à 21'464 en 2014 soit une augmentation de 48 % (SStat, 2015c, p. 22).

³ Personnes actives, en % de la population

⁴ Part des emplois (EPT)

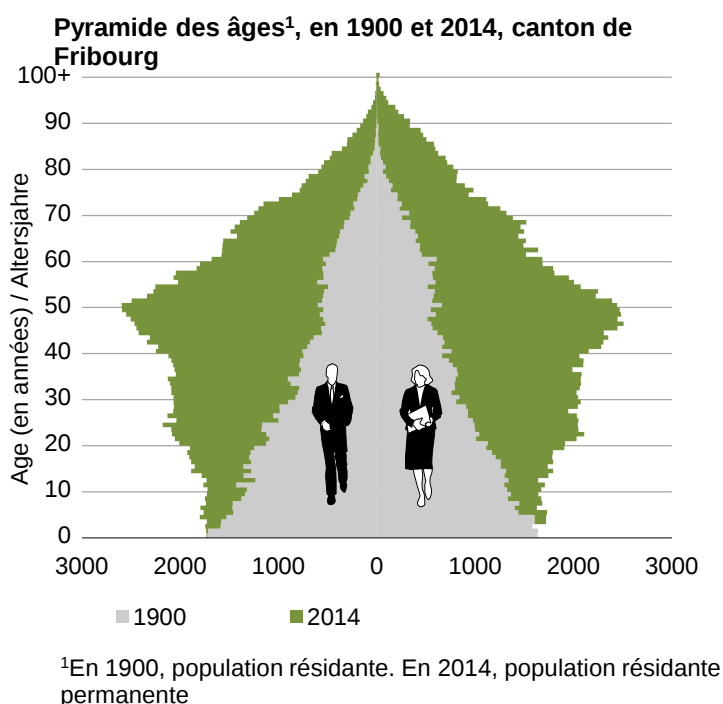


Tableau 2-3 : (SStat, 2015c, p. 21)

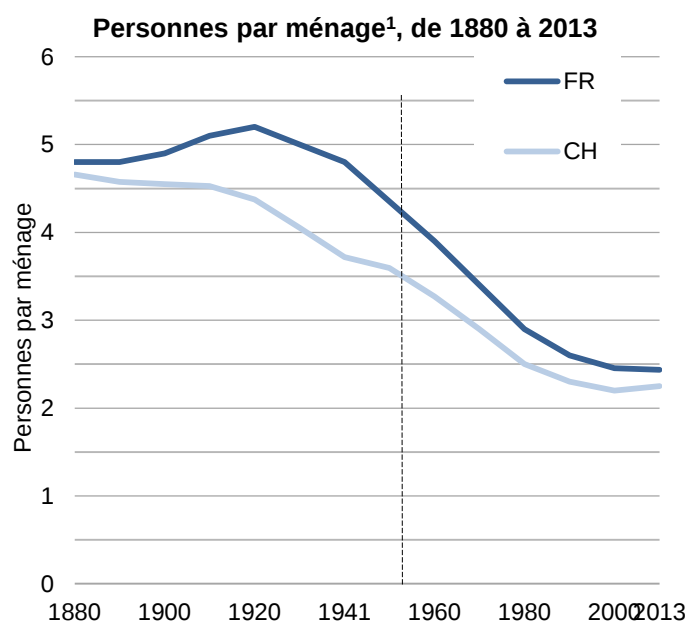
nages, Fribourg se situe parmi les cantons où le **nombre de personnes par ménage est le plus haut** (2,4) (SStat, 2015c, p. 51), la moyenne suisse étant de 2,25 (OFS, 2016i). Selon les dernières données disponibles, le canton de Fribourg compte près de 120'000 ménages privés (SStat, 2015c, p. 51). Les couples mariés ou non avec enfant(s) (35,8 %) arrivent en tête, suivis par les ménages d'une personne (29,8 %). Les couples mariés ou non sans enfant représentent quant à eux 29,7 % des ménages. Enfin, 5,8 % sont composés d'un père ou d'une mère seul(e) avec enfant(s) (SStat, 2015c, p. 51). Le nombre de personnes par ménage est en forte diminution depuis le début du XX^e siècle comme le montre le graphique ci-contre.

Au niveau de l'**état civil**, 45 % des Fribourgeois et Fribourgeoises sont célibataires, 43,1 % mariés, 7,5 % divorcés ou non mariés et 4,4 % veufs (SStat, 2015c, p. 29). Le nombre de mariages est resté assez stable depuis 10 ans (SStat, 2015c, p. 43). L'**indicateur conjoncturel de divortialité** s'élève à 46,6 % (SStat, 2015c, p. 45). Le nombre de partenariats enregistrés a quant à lui fortement diminué passant de 45 en 2007 à 20 en 2014 (SStat, 2015c, p. 45).

Au niveau de la migration, le **solde migratoire** du canton de Fribourg est **positif** tant pour les personnes issues de la migration internationale qu'intercantonale. Il s'élève à 3'435 personnes, soit 1'864 personnes venues d'autres pays et 1'571 provenant d'autres cantons suisses (SStat, 2015c, p. 47).

La population fribourgeoise est ensuite caractérisée par sa **jeunesse**. En 2015, 23,1 % des Fribourgeois et Fribourgeoises ont entre 0 et 19 ans. Ce taux est supérieur à la moyenne nationale située à 20,2 % (SStat, 2015c, p. 20; OFS, 2016i). Aucun autre canton ne compte autant de personnes en dessous de 64 ans (Haenni, 2014). L'**indicateur conjoncturel de fécondité** est quant à lui **en augmentation**. De 1.57 enfant par femme en 2005, il atteint 1.66 aujourd'hui (SStat, 2015c, p. 41). Ceci n'empêche pourtant pas un vieillissement de la population qui s'accroîtra dans les 20 prochaines années comme le laisse présager la pyramide des âges (cf. graphique ci-contre).

En termes de **constitution des ménages**



¹Jusqu'en 1950, ménages privés et collectifs. Dès 1960,

Tableau 2-4 : (SStat, 2015c, p. 52)

Depuis dix ans, la population de nationalité étrangère au sein de la population fribourgeoise est passée de 16,6% en 2005 à **21,4 %** en 2015 (SStat, 2015c, p. 22), soit une évolution légèrement supérieure à celle de la Suisse, qui passe de 20,7% en 2005 (OFS, 2016e) à 24,6 % en 2015 (OFS, 2016f). Dans le canton de Fribourg, la majorité de la population résidente étrangère est composée de personnes dont le pays d'origine se trouve en Europe (86,3 %) (SStat, 2015c, p. 32). 62 % des personnes étrangères qui résident de manière permanente dans le canton sont titulaires d'une autorisation d'établissement (livret C) et 34,4 % sont titulaires d'une autorisation de séjour (livret B et Ci). En 2014, 665 personnes vivant dans le canton de Fribourg ont acquis la nationalité suisse (SStat, 2015c, p. 48).

En matière d'évolution démographique, selon les derniers chiffres disponibles, alors que le canton de Fribourg figurait depuis 14 ans consécutifs sur le podium des cantons suisses à forte croissance (SStat, 2015b), l'augmentation de sa population connaît actuellement un net ralentissement et le canton se trouve en 2015 à la 6^e place du classement (SStat, 2016a). Différents facteurs contribuent à ce résultat, tout de même supérieur à la moyenne suisse : l'excédent des naissances, l'immigration en provenance d'autres pays et celle en provenance d'autres cantons. L'immigration intercantonale, en particulier en provenance du canton de Vaud, est proportionnellement la plus forte de Suisse. L'expansion des régions métropolitaines bernoise et lémanique gagne donc progressivement le canton de Fribourg (SStat, 2014a).

Pour finir, déterminer l'**évolution de la population du canton** dans les prochaines décennies est un exercice difficile, car, à l'échelle de petits territoires comme les cantons, la part des migrations (entrées, sorties) joue un rôle prépondérant. Or, celles-ci sont difficiles à prévoir. Ainsi, les derniers scénarios démographiques cantonaux publiés par l'OFS en mai 2016 semblent largement surestimer l'évolution de la population fribourgeoise (la projection 2015 dépasse déjà de 2'000 le nombre d'habitants réels du canton), alors qu'elle avait été sous-estimée jusqu'ici (SStat, 2016b).

2.2.2. Santé

En 2012, pour la troisième fois, le canton de Fribourg a demandé une analyse spécifique des résultats de l'Enquête suisse sur la santé réalisée par l'Observatoire suisse de la santé (OBSAN).

Dans l'ensemble, cette étude établit que **la population du canton de Fribourg se sent en bonne santé**. 79,8 % des répondants et répondantes estiment avoir une bonne voire une très bonne santé. Sans surprise, les personnes jeunes se sentent plus souvent en bonne santé que les personnes âgées. Les personnes dont le niveau de formation est élevé disposent également d'une meilleure santé subjective que celles dont le niveau de formation est bas. Les problèmes de santé de longue durée concernent environ 30 % de la population dans le canton de Fribourg comme dans l'ensemble de la Suisse. En matière de santé psychique et de santé sociale, la plupart des indicateurs mesurés pour la population fribourgeoise sont moins favorables que ceux de la population suisse. Les personnes interrogées dans le canton de Fribourg évoquent un peu plus souvent des problèmes psychiques moyens à importants (23,1 %) et un faible sentiment de maîtrise de la vie (28,5 %) que dans l'ensemble de la Suisse (resp. 18,0 % et 20,6 %). La solitude paraît également plus répandue dans le canton de Fribourg: 42,1 % des répondants fribourgeois disent se sentir parfois, assez souvent ou très souvent seuls contre 36,1 % des Suisses. Les Fribourgeoises semblent particulièrement touchées par le sentiment de solitude (50,4 % contre 32,2 % des Fribourgeois). Par contre, la quasi-totalité des personnes fribourgeoises indique avoir une ou plusieurs personnes de confiance (95,9 %), chiffre similaire au niveau suisse. Pour pondérer quelque peu ces résultats, il est à noter qu'en matière de santé psychique, les résultats de la Suisse romande sont généralement moins positifs qu'en Suisse alémanique.

L'enquête réalisée par l'Obsan étudie également les attitudes et les comportements pouvant influencer la santé. Dans le canton de Fribourg, l'attention portée à la santé est un peu moins importante que dans l'ensemble de la Suisse (resp. 81,5 % et 85,6 % des personnes répondantes estiment porter une (grande) attention à leur santé). En termes de surcharge pondérale (obésité incluse), la proportion de Fribourgeois et Fribourgeoises concernés par cette situation est moins élevée (39,5 %) que celle des Suisses (42,2 %). Les fumeurs et fumeuses représentent 27,0 % de la population fribourgeoise, chiffre quasi similaire au taux suisse. Enfin, 5,8 % de la population fribourgeoise a une consommation d'alcool dont le risque pour la santé est moyen, voire élevé contre 4,8 % de la population suisse.

A noter encore que durant les vingt dernières années, la population du canton de Fribourg a connu une forte croissance de son espérance de vie à la naissance passant de 81,1 ans chez les femmes et de 73,6 ans chez les hommes en 1995 à 84,4 et 79,6 en 2012. Les femmes disposent donc d'une espérance de vie à la naissance plus élevée que les hommes. (OBSAN, 2012)

2.2.3. Education, formation

En 2012, **34,5 milliards de francs** ont été investis par les pouvoirs publics suisses pour l'éducation, soit **4,9 %** du produit intérieur brut (PIB), part quasi identique à la moyenne des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (4,8 %) (OFS, 2015c).

Conformément à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), cette dernière est en Suisse constituée de **deux degrés : primaire** (1-8^H, école enfantine ou cycle élémentaire inclus) **et secondaire I** (9-11^H), dont voici quelques statistiques indicatives pour l'année scolaire 2014/15 (SStat, 2015c, p. 311).

Degré	Nbre d'élèves : Suisse	Nbre d'élèves : canton de Fribourg
Primaire	612'504	27'297
Secondaire I	263'709	11'036

Tableau 2-5

Le niveau **secondaire II** comprend la formation générale et la formation professionnelle. Dans le canton de **Fribourg**, 57% des élèves du secondaire II sont en formation professionnelle.

En Suisse, un diplôme de niveau secondaire II est obtenu par plus de 90 % des jeunes de 25 ans. Depuis 2006, sur impulsion de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Confédération et les organisations du travail (OrTra) se sont accordées sur un objectif commun : faire passer ce pourcentage à 95% (CDIP, 2016) – pour tous les jeunes, car ce taux est déjà atteint par les personnes nées en Suisse (CSRE, 2014, p. 111). La **formation professionnelle**, y compris le préapprentissage et la formation élémentaire, constitue la voie de formation post-obligatoire **la plus répandue**. Environ 2/3 des jeunes commencent une formation professionnelle à la fin de leur scolarité obligatoire. Parmi eux, une part croissante opte pour une maturité professionnelle (OFS, 2014b, pp. 4-5).

Au niveau tertiaire, pour l'année 2014/15, le canton de Fribourg compte le nombre d'étudiants et étudiantes suivant (SStat, 2015c, p. 311) :

Hautes écoles universitaires	10'422
Hautes écoles spécialisées	3'029
Formation professionnelle supérieure	1'584

Tableau 2-6

Depuis l'an 2000, le nombre d'étudiants et d'étudiantes des hautes écoles suisses a plus que doublé, 62 % d'entre eux sont inscrits dans une haute école universitaire (HEU), 30 % dans une haute école spécialisée (HES) et 8 % dans une haute école pédagogique (HEP). Plusieurs facteurs expliquent cette hausse, parmi lesquels l'ouverture de nouvelles HES et HEP où de nombreux étudiants et étudiantes s'inscrivent après leurs études au secondaire II ou encore l'internationalisation croissante des hautes écoles suisses et le développement des masters HES (OFS, 2014b, pp. 3-5). Les modifications dans la structure de la formation des enseignants et des enseignantes, voyant les Ecoles normales de degré secondaire devenir des Hautes écoles de degré tertiaire, font augmenter ici le nombre d'étudiants et d'étudiantes.

En 2013/14, **1'764** étudiants et étudiantes ont bénéficié d'une **bourse** dans le canton de Fribourg, pour un montant total de 11'036'648 millions de francs⁵. En outre, 66 demandes de prêts d'études ont été admises, correspondant à 472'520 francs. Enfin, 388'666 francs remboursements de prêts ont été comptabilisés (DICS, 2014, p. 49).

2.2.4. Protection sociale

En Suisse, le **système de protection sociale** est basé sur les **principes de subsidiarité** et de **complémentarité** entre les dispositifs de protection sociale et entre les acteurs institutionnels, soit la Confédération, les cantons et les communes. Les **mécanismes** de protection sociale sont **activés du haut vers le bas**, des assurances sociales jusqu'à l'aide sociale.

Le système de protection sociale peut être subdivisé selon trois formes d'intervention :

1. La **protection contre les risques** de maladie, d'accident, de chômage, d'incapacité de gain due au facteur âge/invalidité, maternité, au travers des **assurances sociales** relevant principalement du niveau fédéral ;
2. La **garantie d'accès aux prestations publiques de base** (éducation, sécurité publique, système judiciaire), le **comblement des prestations** lorsque celles des assurances sociales ou celles d'une protection privée sont insuffisantes, par les **prestations sociales liées au besoin**, mises en place par les cantons ;
3. Le **soutien dans l'autonomie et l'intégration sociale** des personnes dans le besoin, au travers de l'**aide sociale**, pour laquelle, dans le canton de Fribourg, les Commissions sociales sont compétentes.

⁵ Versés dans l'année civile 2014.

Système de protection sociale : Confédération, cantons, communes

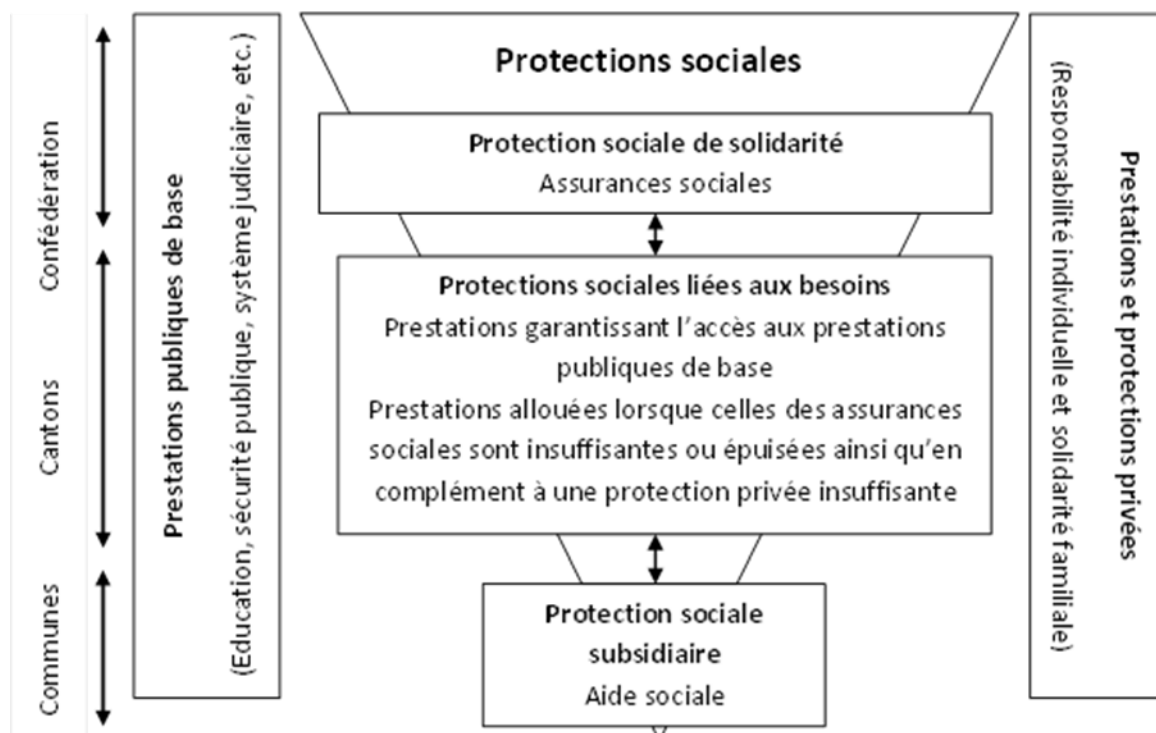


Tableau 2-7 : (Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 2006, p. 2)

En 2013, la Suisse a consacré près de **171 milliards de francs à la protection sociale**, soit 24,2 % de son PIB. Plus de **80 %** des prestations sociales sont consacrés à la protection des risques de **vieillesse**, de **maladie** et d'**invalidité**. La prévoyance vieillesse représente à elle seule 42,8 % des prestations sociales. **Seuls 2,7 % du total des prestations sociales sont alloués à des personnes socialement économiquement défavorisées (aide sociale notamment)**. Comme le montre le graphique ci-dessous, les recettes, les prestations et les dépenses de protection sociale ont connu une très forte croissance depuis l'introduction de l'AVS en 1948 (OFS, 2016k).

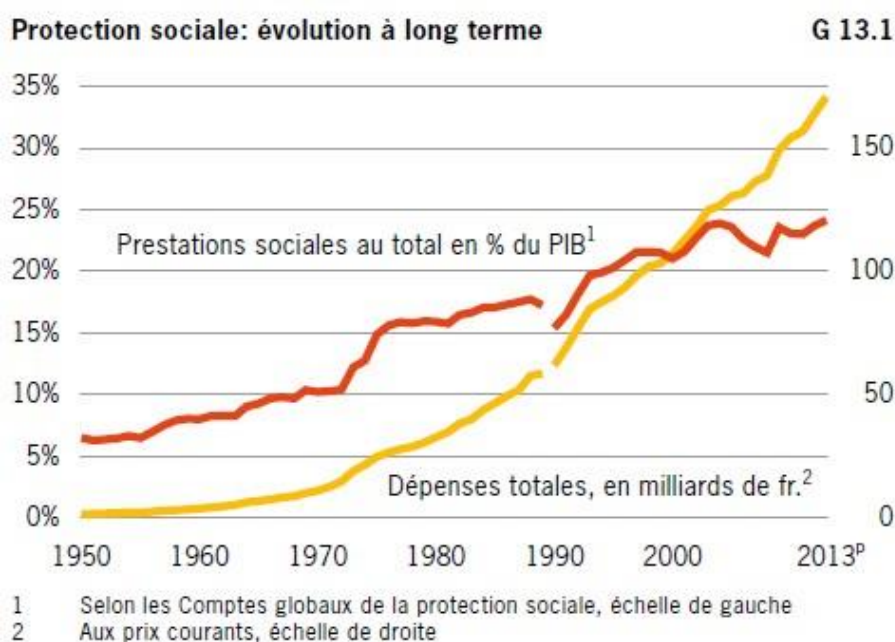


Tableau 2-8 (OFS, 2016k, p. 1)

L'évolution importante du taux de prestations sociales (= part des prestations sociales par rapport au PIB), qui passe de 5 à 23 % du PIB, s'explique non seulement par la mise en place graduelle de l'Etat social (ex. la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants date de 1946, celle sur l'assurance-chômage de 1982 et l'allocation de maternité a été introduite en 2005), mais également par l'augmentation du nombre de personnes nécessitant une aide financière durant les périodes de crise économique (OFS, 2016k, p. 1). En revanche, le graphique ci-dessus montre que les coûts relatifs (en % du PIB) sont quasiment constants depuis les années 2000 et ceci malgré la croissance démographique et le vieillissement de la population. En comparaison internationale, la Suisse se situait en 2011 à 3,7 points en dessous de la moyenne européenne. En considérant la situation en termes de **standards de pouvoir d'achat (SPA)** par habitant, la Suisse avec 9200 SPA se situe par contre au-dessus de la moyenne de l'*UE-28* (7300 SPA). Sur le long terme, les dépenses suisses pour les prestations sociales ont augmenté de manière semblable à celles de l'*UE-15* (OFS, 2016k, pp. 3-4).

Actuellement, les recettes de la protection sociale, 198 milliards de francs, proviennent :

- > à 66 % des cotisations des employeurs, des employés et des indépendants,
- > près de 25 % environ des pouvoirs publics
- > et le solde provient, notamment, des revenus de la propriété.

Les prestations sociales sont octroyées selon les proportions suivantes :

- > Sans condition de ressource :
 - 64,5 % prestations financières
 - 28,3 % prestations en nature
- > Sous condition de ressources
 - 3,2 % en espèces
 - 4,0 % prestations en nature (OFS, 2016k, pp. 2-3).

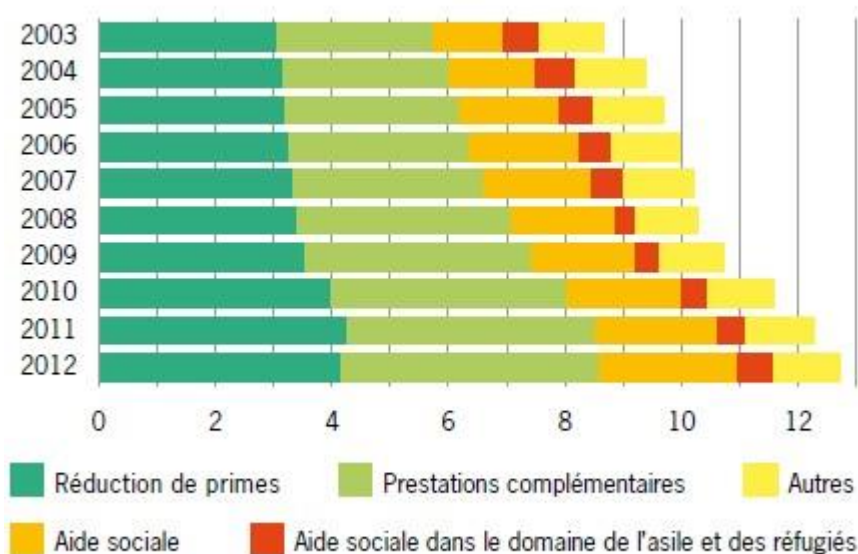
Le principe d'assurance est donc **prédominant**, alors que celui du besoin reste **marginal**. Toutefois, entre 2003 et 2012, les dépenses des prestations sociales sous condition de ressources ont augmenté plus rapidement que celles des assurances sociales, respectivement de 47 % contre 33 % (OFS, 2016d; OFS, 2016a).

Les cantons sont les principaux financeurs des prestations sous condition de ressources, dont la répartition est la suivante en 2012 :

- > 43,9 % des dépenses nettes assumées par les cantons,
- > 32,2 % par la Confédération,
- > 23,5 % par les communes.

Dépenses sociales nettes sous condition de ressources G 13.12

Par prestation, en milliards de francs¹



1 Prix courants

Tableau 2-9 : (OFS, 2016k, p. 11)

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'essentiel des prestations sociales sous condition de ressources est versé sous forme de prestations complémentaires à l'AVS-AI (34,9 %) et de réductions des primes à l'assurance-maladie (32,8 %). L'aide sociale représente 18,6 % et l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés 4,7 % (OFS, 2016k, p. 10; OFS, 2016d).

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, comprises dans le tableau ci-après pour l'année 2014, sont destinées à la couverture des besoins vitaux.

Canton de Fribourg		2014 ⁶
Prestation	Nombre de bénéficiaires	Dépenses (en mio)
PC AVS-AI (ECAS, 2015, pp. 25-26)	10'347	145,2
Réduction de prime à l'assurance-maladie (ECAS, 2015, pp. 28-29)	80'070	149,5
Avances de pensions alimentaires (DSAS, 2015b, p. 49)	1'663 familles	6,3
Allocation cantonale de maternité en cas de besoin (ECAS, 2015, pp. 25-32)	161 mères	1,5

⁶ Comme l'indique l'art. 2 de la Loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam du 24.03.06), il s'agit de « prestations en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants ». Ainsi, ces prestations n'étant pas versées sous condition de ressources, elles ne sont pas comprises dans le tableau ci-dessus.

Allocations familiales aux familles dans le besoin (ECAS, 2015, p. 36)	960 enfants 63 nouveau-nés	2,6
Aide sociale (OFS, 2015q, p. 9; SASoc, 2015a, p. 2)	8'528	42,4

Tableau 2-10

La réduction annuelle moyenne de prime à l'assurance-maladie s'élève à 1'868 francs par personne bénéficiaire.

En matière de pensions alimentaires, le créancier ou la créancière peut bénéficier d'une avance de maximum 400 francs par enfant et/ou de 250 francs pour un adulte seul (SASoc, 2015b). En 2014, les activités de recouvrement de pensions alimentaires ont permis d'encaisser 5,5 millions en 2014 (DSAS, 2015b, p. 49).

Enfin, le **taux d'aide sociale** est de **2,6 %** en 2014 (OFS, 2015q, p. 9). Entre 2005 et 2014, il est resté stable (resp. 2,7 et 2,6 %). Les **enfants** représentent environ un tiers des bénéficiaires (**30,4 %**). Cette proportion reste stable entre 2005 et 2014, au contraire de celle des personnes de **46-55 ans** et de **56-64 ans** dont l'**augmentation** est respectivement de **50** et même **97 %** (OFS, 2015p). 50,1 % des bénéficiaires sont de nationalité étrangère (OFS, 2015q, p. 11; SStat, 2015c, p. 14). L'**absence de formation professionnelle chez 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère** est l'une des principales explications de ce résultat (OFS, 2015p, p. 17). Ce pourcentage important de personnes de nationalité étrangère sans formation professionnelle dépendant des systèmes de protection sociale est la conséquence, d'une part, d'une longue politique de recrutement de main-d'œuvre étrangère faiblement qualifiée et du recul de la demande en personnel peu qualifié d'autre part (Sheldon, Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme, 2010). Les **dossiers** concernant **une seule personne** sont en **forte augmentation** (+58 %) dans le canton de Fribourg comme en Suisse depuis 2005, phénomène qui s'accroît depuis 2008. Enfin, les **familles monoparentales** représentent 23 % des dossiers dans le canton de Fribourg. Leur **accroissement** depuis 2005 y est nettement plus **marqué** (+48 %) qu'au niveau fédéral (+13 %) (OFS, 2015p, pp. 19-20).

3. INÉGALITÉS, PAUVRETÉ ET RISQUE DE PAUVRETÉ

3.1. Méthode

L'approche monétaire de la pauvreté est un élément important qui permet de comprendre la situation économique des individus. Afin de correspondre aux recommandations émises par la CDAS, le canton de Fribourg a procédé à une analyse à partir des données fiscales cantonales.

Comme l'explique le rapport social bernois de 2010, « les **données fiscales** constituent une **source toute désignée pour l'analyse de la situation économique de la population** » (DSAP Berne, 2010b, p. 18), ceci non seulement, car elles **englobent la grande majorité des ménages**, mais aussi parce qu'elles sont **extrêmement précises** « puisqu'elles constituent une enquête exhaustive où les informations manquantes sont rares et à laquelle toutes les personnes interrogées répondent (DSAP Berne, 2010b, p. 18) ». Malgré la grande fiabilité accordée à cette source d'information par les sciences sociales, il s'agit toutefois de garder à l'esprit que les données fiscales n'ont pas été récoltées à des fins d'études sociologiques, mais suivent une logique fiscale, qui engendre certains défis dans le cadre du traitement des données (Conseil exécutif bernois, 2015, p. 15).

3.1.1. Récolte des données

Après analyse, il est apparu que malgré la source primordiale d'informations que représentent les données fiscales, elles ne sont **pas utilisables isolément**, car elles ne contiennent **pas d'indication fiable sur la composition des ménages**. En effet, d'un point de vue fiscal, la composition du ménage n'est pas un élément nécessaire à l'établissement de la taxation. Son traitement est basé sur le contribuable et non pas sur le ménage. Il a dès lors été nécessaire d'**adjoindre aux bases de l'impôt ordinaire** des données permettant la reconstitution des ménages, soit les **données du contrôle des habitants (FRI-PERS)**.

D'autres bases ont en outre été ajoutées aux données fiscales, il s'agit des données de l'**aide sociale**, des **subsidés de formation** et des **prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC AVS/AI)**. Ces prestations, dites **prestations sous condition de ressources**, n'étant **pas soumises à l'impôt**, leur ajout était indispensable afin de ne pas sous-estimer le revenu disponible des ménages concernés.

Les données, dites sociales, ont été appariées par le **Service de la statistique (SStat)** puis la base obtenue a été transférée au **Service cantonal des contributions (SCC)**, qui l'a couplée aux données fiscales au moyen du numéro AVS des personnes (NAVS13). Pour les rubriques demandées, le SCC a intégré les données du « déterminant pour le taux », car elles rendent le mieux compte des situations et de la capacité contributive réelle. Le SCC a ensuite supprimé le NAVS13 et transféré la base obtenue au SStat, chargé du traitement statistique des données. Le **Service de l'action sociale (SASoc)** a procédé à la réalisation des tableaux et graphiques avec le soutien du SStat. Sur cette base, le SASoc a procédé à l'analyse des résultats obtenus. Le processus a été formellement établi au moyen d'un **règlement entre les différentes parties, vérifié et validé par l'Autorité de transparence et de protection des données**.

Une analyse de la situation économique de la population du canton de Fribourg au moyen des données fiscales couplées aux autres bases citées précédemment présente plusieurs avantages. D'une part, elles comprennent une grande majorité des ménages fribourgeois et d'autre part la plupart des sources de revenu d'un ménage y sont répertoriées. La réunion de plusieurs bases de données, qui comprend des défis au niveau technique, mais également un travail conséquent de collaboration, de négociation, d'échanges d'informations, d'harmonisation entre plusieurs entités administratives, est toutefois une difficulté de taille induite par cette méthode d'analyse.

3.1.2. Population retenue pour l'étude

La population retenue au départ pour l'analyse des revenus de la population du canton de Fribourg comprend les personnes assimilées à la ***population résidente permanente***, puisqu'il s'agit du concept utilisé par l'OFS. Puis, parmi la population résidente permanente, ont été retenues les **personnes soumises à la taxation ordinaire fribourgeoise**. En d'autres termes, les ***personnes soumises à l'impôt à la source (ISO)*** sont **exclues** de la population étudiée. Des raisons matérielles, liées au format de la base de données ISO, ont empêché son appariement avec les autres bases utilisées dans ce document. Le rapport social-pauvreté est basé sur une réplique des données des registres communaux du contrôle des habitants (FRI-PERS) au 31.12.2011.

Certaines données présentaient toutefois un **manque important d'informations** ou n'étaient tout simplement pas disponibles, elles ont dès lors été **retranchées** à la population de base. Il s'agit des données relatives :

- aux personnes de moins de 18 ans en situation de handicap vivant dans une institution spécialisée ou en ménage collectif, pour lesquelles aucun ménage de référence n'a pu être retrouvé ;
- aux personnes arrivées en cours d'année dans le canton de Fribourg en provenance de l'étranger ;
- aux ménages comprenant des personnes de plus de 18 ans, qui n'ont pas pu être appariés avec les données fiscales (source de revenus incomplète pour le ménage).

Après couplage et nettoyage des bases de données, la population retenue pour l'étude compte **254'679 personnes** vivant dans **104'941 ménages**.

L'**absence de données** concernant les **personnes imposées à la source** constitue un **écueil particulier** pour l'analyse des revenus et de la pauvreté dans le canton de Fribourg, qui induit deux conséquences principales. Premièrement, la **représentativité de la population étrangère** s'en trouve **diminuée**. En effet, comme le montre la pyramide de la page suivante, qui compare les données de la population résidante permanente avec celles du présent rapport, la **proportion de personnes étrangères exclues** de l'analyse constitue une **part non négligeable du total** de la population étrangère, notamment des familles compte tenu du profil par âge des personnes manquantes (20-50 ans et moins de 20 ans). En 2011, 16'324 personnes étrangères étaient soumises à l'ISO sur un total de 54'329 personnes étrangères dans le canton. Deuxièmement, il est possible d'envisager une **influence de cette absence de données sur les résultats de l'analyse générale**, dont la conséquence serait une **légère tendance à surestimer les revenus de la population et à sous-estimer la pauvreté**, car les personnes imposées à la source constituent un **groupe particulièrement vulnérable en termes de niveau de ressources**. En effet, ces personnes bénéficient de salaires moins élevés que les Suisses ou les personnes étrangères au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C). Selon les résultats de l'Enquête suisse sur les salaires menée par l'OFS, en 2010, dans l'Espace Mittelland⁷, le salaire mensuel brut médian s'élève à 4'500 francs pour les personnes au bénéfice d'un permis saisonnier ou de courte durée, à 5'083 francs pour les personnes avec un permis B, à 5'403 francs pour les personnes ayant un permis C et à 6'075 francs pour les Suisses et Suissesses (OFS, 2015r). Cette lacune devrait être comblée dans la prochaine édition du présent rapport, par une résolution des entraves matérielles évoquées plus haut.

⁷ Espace Mittelland : Berne, Fribourg, Soleure, Neuchâtel, Jura

Comparaison de la population résidente permanente et de la population retenue pour le rapport social-pauvreté, 2011, canton de Fribourg

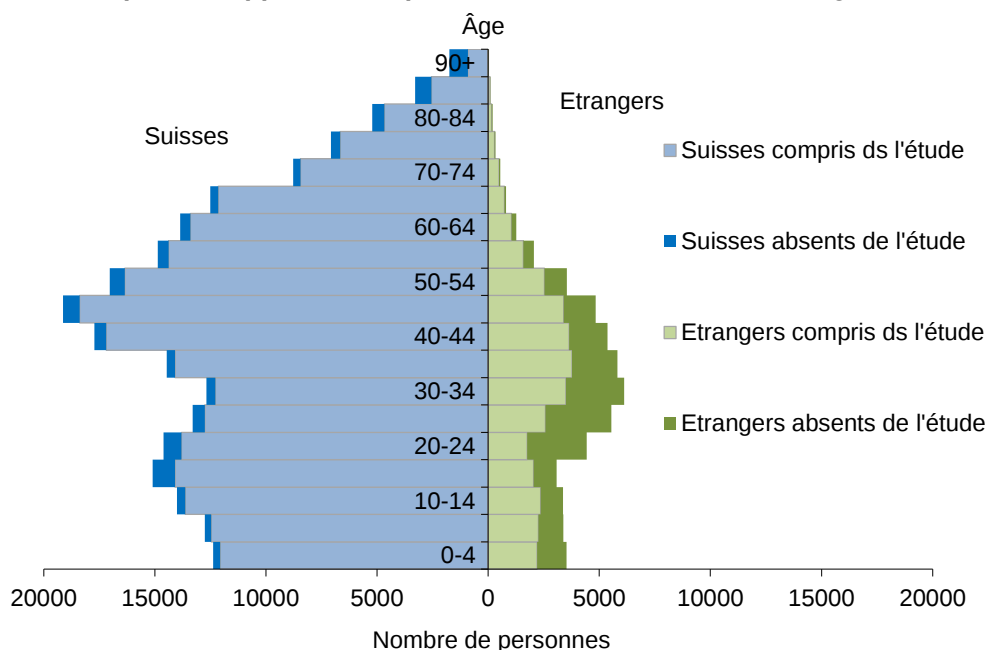


Tableau 3-1

3.1.3. Constitution des ménages

Comme mentionné plus haut, un travail de reconstitution des ménages a dû être réalisé puisque les données fiscales ne contiennent pas d'indication fiable à ce sujet. Cette **reconstitution** a été possible grâce aux **données du contrôle des habitants (FRI-PERS)** et au **numéro d'identification fédéral de bâtiment et de logement (EGID/EWID)** permettant de **déterminer les personnes occupant le même logement**. Du fait de cette reconstitution, les résultats du rapport social fribourgeois ne sont pas comparables avec ceux de la statistique fiscale.

Pour ce rapport, il a été décidé de **correspondre au plus près des définitions de l'OFS**. Dès lors, les **personnes non mariées ou plusieurs familles différentes occupant le même logement ont été considérées comme appartenant à un seul et même ménage**, car l'OFS considère « qu'un ménage constitue une unité économique et son revenu profite également à tous ses membres » (OFS, 2012i, p. 54).

La « **typologisation** » des ménages comprend toutefois une **difficulté** particulière pour l'année 2011. En l'absence d'une donnée fiable sur la filiation, il n'a pas été possible de mettre en évidence les ménages de familles monoparentales. Par exemple, lorsque deux adultes se trouvent dans un même ménage et qu'ils ne sont pas mariés, il n'est pas possible de savoir s'il s'agit d'un parent avec son enfant ou de deux adultes sans lien de parenté. Les familles, qui comptent un ou des enfant(s) majeur(s), ne peuvent donc pas être catégorisées comme des ménages de « parents avec enfants » et sont par conséquent classées dans les ménages comprenant plusieurs adultes (ex. 2 adultes entre 18 et 64 ans, 3 adultes et plus ayant 18 ans et plus...). Ce manque de distinction a notamment pour conséquence de **diminuer le nombre de familles monoparentales**, qui se retrouvent classées dans d'autres catégories de ménage. Cette diminution de la finesse d'analyse pour ce groupe est regrettable, car il est reconnu que les familles monoparentales sont particulièrement menacées de pauvreté (OFS, 2016h, p. 3). **Cet élément pourra toutefois être amélioré dans les prochaines éditions du rapport, car les données en matière de filiation sont disponibles dans FRI-PERS pour les années postérieures à 2011.**

3.1.4. Calcul du revenu brut

Selon la définition de l'OFS, le revenu brut d'un ménage comprend les éléments suivants (OFS, 2012i, p. 54) :

- revenus du travail indépendant ou salarié ;
- revenus des enfants de moins de 16 ans (revenus de l'apprentissage, de jobs de vacances, de travaux occasionnels de rentes d'orphelin ou d'invalidité, de bourses d'études, etc.) ;
- rentes de vieillesse et d'invalidité des 1^{er} et 2^e piliers (sans les prestations en capital), rentes du 3^e pilier (sans les prestations en capital) ;
- prestations sous condition de ressources (aide sociale, subsides à la réduction des primes d'assurance-maladie, aides au logement, avances sur pensions alimentaires, bourses d'études) ;
- revenus réguliers issus de transferts d'autres ménages, indemnités versées par d'autres institutions, revenus de l'assurance-chômage, indemnités journalières en cas de maladie et allocations familiales (allocation pour enfants et pour la formation) ;
- revenus de la location de biens immobiliers, intérêts et dividendes perçus ;
- loyer fictif.⁸

Les analyses du rapport social-pauvreté fribourgeois étant basées sur les données fiscales et sur celles des prestations sous condition de ressources ajoutées, certains revenus de la liste ci-dessus ne sont pas compris dans les calculs du présent rapport. Il s'agit des revenus des enfants de moins de 16 ans non soumis à l'impôt et des revenus réguliers issus de transferts d'autres ménages. De plus, il est à relever que les données sur lesquelles est fondé le rapport ne reflètent pas forcément toute la réalité économique. En effet, les données des revenus des ménages se basent sur les chiffres officiels, mais on ne peut exclure que d'autres revenus, non officiels, existent également, ce qui pourrait expliquer la présence de personnes sans revenu. En ce qui concerne le loyer fictif, les données à disposition ne permettaient pas de distinguer les propriétaires des locataires, dès lors **aucun loyer fictif n'a été appliqué**. Toutefois, la déclaration d'impôts comprend des rubriques concernant le revenu et la fortune provenant de biens immobiliers qui permettent de tenir compte de certains avantages financiers dans le calcul du revenu brut d'un ménage.

3.1.5. Calcul du revenu disponible

L'OFS calcule le revenu disponible d'un ménage en déduisant les éléments suivants du revenu brut :

- dépenses d'assurances sociales ;
- impôts directs ;
- primes de l'assurance-maladie obligatoire ;
- transferts réguliers à d'autres ménages.

⁸ Le loyer fictif est calculé pour les ménages qui occupent un logement dont ils sont propriétaires ou dont le loyer est inférieur au prix du marché. Ce loyer correspond à la valeur d'usage de l'objet, déduction faite des frais de logement effectifs. (OFS, 2012i, p. 54)

Comme pour le revenu brut, les transferts réguliers à d'autres ménages étant des échanges informels entre personnes qui ne laissent aucune trace dans des données administratives, ils n'ont pas pu être pris en compte dans les calculs du présent rapport.

En ce qui concerne les **impôts directs**, les **impôts fédéraux, cantonaux, communaux et ecclésiastiques ont été pris en compte**. L'information exacte concernant les impôts fédéraux et cantonaux a été fournie par le SCC, chargé de leur perception. Le système fiscal fribourgeois laissant la liberté aux communes de percevoir directement leurs impôts ou de déléguer cette tâche au SCC, les données disponibles au niveau de ce service ne sont dès lors pas exhaustives. C'est pourquoi il a été décidé d'appliquer à chaque ménage le coefficient d'impôt communal officiel de sa commune de résidence. Quant aux impôts ecclésiastiques, étant donné que les territoires des paroisses ne correspondent pas exactement à ceux des communes, il a été décidé d'appliquer un pourcentage unique de l'impôt cantonal de base aux ménages pour lesquels une appartenance à l'Eglise catholique romaine ou l'Eglise évangélique réformée⁹ était déclarée, soit 9,8 % pour le revenu et 13,8 % pour la fortune des personnes catholiques et 9,5 % au revenu et 15,7 % à la fortune des personnes protestantes. Ces taux correspondent à la moyenne des coefficients des impôts ecclésiastiques des paroisses catholique et réformée pour l'année 2011 (SStat, 2012, pp. 423-426). Pour les autres confessions, aucun impôt n'est calculé.

La déclaration d'impôts fribourgeoise permet de déduire un montant forfaitaire pour les primes d'assurance-maladie et accidents. Ce montant (rubrique 4.110 de la déclaration), qui correspond à la prime moyenne cantonale moins la réduction de primes pour les personnes qui en bénéficient, a été utilisé dans le calcul du revenu disponible. Cette méthode correspond à la pratique de l'OFS qui utilise également les primes moyennes cantonales.

3.1.6. Définition et calcul des seuils de pauvreté

Comme mentionné plus haut, il existe dans l'approche monétaire deux définitions distinctes de la pauvreté utilisées et reconnues aux plans national et international : le seuil de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté. Ils se calculent différemment selon la définition choisie (OFS, 2012i, pp. 55-59).

Seuil de pauvreté

Le **seuil de pauvreté** se réfère au **minimum vital social**, tel qu'il est défini en Suisse par les **normes** de la **CSIAS**. Ce montant est identique dans toute la Suisse et est adapté à la taille du ménage. Il n'y a pas de différenciation entre les adultes et les enfants.

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 logement¹⁰ ;
- 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.¹¹

⁹ Les paroisses des Eglises reconnues par l'Etat de Fribourg, à savoir l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée, peuvent prélever des impôts pour subvenir à l'accomplissement de leurs tâches et assumer leurs obligations financières. *Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE)*.

¹⁰ Pour les analyses du présent rapport, les frais de logement pris en compte correspondent aux loyers moyens cantonaux calculés par l'OFS dans le cadre des résultats du relevé structurel 2011, auxquels des charges moyennes ont été ajoutées (SStat, 2013, p. 141; SStat, 2014b, p. 139).

Un ménage est 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 2011.

Seuil de risque de pauvreté

Le **seuil de risque de pauvreté** appartient à la catégorie des seuils dits « **relatifs** », parce qu'ils se réfèrent à la répartition des biens ou ressources dans toute la population. Ils sont le reflet de l'inégalité sociale au sein d'une société. Le seuil relatif le plus courant 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. Pour déterminer le revenu disponible équivalent, on calcule le revenu disponible de chaque ménage, qui est ensuite divisé par **l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE**. Puis, le montant obtenu est attribué à chaque membre du ménage comme revenu disponible équivalent personnel. Toutes les personnes sont ensuite classées par ordre croissant en fonction du montant de leur revenu disponible équivalent.

Limite de fortune

Pour déterminer le taux de pauvreté ou de risque de pauvreté, les seuils définis ci-dessus sont comparés au revenu disponible de chaque ménage ou de chaque personne. Cette méthode utilisée par de nombreuses institutions de référence ne prend toutefois pas en compte la fortune dans le calcul du revenu disponible. Par conséquent, **certains ménages risquent d'apparaître dans la population considérée comme pauvre alors qu'ils disposent de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible**. Au niveau national, il n'existe encore aucune donnée concernant ces éléments. Des travaux sont actuellement en cours à l'OFS pour pallier cet écueil. En revanche, les cantons qui utilisent leurs données fiscales pour analyser la pauvreté monétaire ont pu introduire une **limite de fortune** au-dessus de laquelle les personnes ou les ménages ne sont plus considérés comme pauvres. Le canton de Fribourg a donc également procédé de la sorte.

Pour le calcul du **taux de pauvreté**, la limite de fortune a été fixée à **2'000 francs pour les enfants de 0 à 17 ans et à 4'000 francs pour les personnes de 18 ans et plus**. Cette limite correspond aux montants de fortune laissés à la libre disposition des personnes dans les normes de la CSIAS (CSIAS, 2005, pp. E.2-3). Ces normes ont également été utilisées par le canton de Lucerne dans son rapport sur la situation sociale de la population lucernoise (Lustat, 2013, p. 114).

En référence au rapport social bernois, la **limite de fortune a été fixée à 120'000 francs par ménage pour le calcul du taux de risque de pauvreté** (DSAP Berne, 2010b, p. 29).

¹¹ Les frais médicaux (par 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.

Récapitulatif

Détermination du seuil de pauvreté			
Pauvreté	=	1. revenu disponible du ménage (cf. plus haut)	< seuil de pauvreté Forfait pour l'entretien + frais effectifs de logement + 100 francs par mois et par membre de 16 ans ou plus
		2. fortune	≤ 2'000 francs 0-17 ans 4'000 francs 18 ans et plus

Détermination du seuil de risque de pauvreté			
Risque de pauvreté	=	1. revenu disponible équivalent Revenu disponible du ménage / valeur d'équivalence du ménage	< seuil de risque de pauvreté 60 % du revenu disponible équivalent médian.
		2. fortune	≤ 120'000 frs/ménage

3.1.7. Comparaisons

Dans sa partie quantitative, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg ne comprend aucune comparaison directe avec les résultats obtenus pour la Suisse ou dans d'autres cantons, car, comme le relève le Département fédéral de l'intérieur (DFI) (Neukomm & Fontana, 2016), d'une part, les définitions des seuils de pauvreté sont différentes. En effet, la limite de fortune appliquée dans le canton de Fribourg afin de ne pas considérer comme pauvres des personnes disposant de moyens supplémentaires pour compléter leur revenu disponible n'est, par exemple, pas utilisée au niveau suisse. D'autre part, les sources de données sont incompatibles. La Confédération utilise par exemple une enquête téléphonique alors que les cantons se basent sur des données fiscales. La liste des divergences n'est pas dressée ici de manière exhaustive, mais le fait est qu'aucun rapport existant ne contient de données entièrement comparables. En revanche, les recommandations au niveau fédéral devraient permettre à terme des comparaisons fiables.

3.2. Revenus et inégalités

3.2.1. Composition et répartition des revenus

Les bases de données rassemblées pour les besoins du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du canton de Fribourg permettent de réaliser une analyse de la composition et de la répartition des revenus dans la population. Afin d'en apprécier les différences, il est intéressant de décortiquer les strates successives de revenus et de dépenses, dont le résultat final est le revenu disponible, autrement dit le montant à disposition des ménages pour leurs dépenses de consommation courantes (nourriture, loyer, vêtements, loisirs...).

Le **revenu primaire**, tout d'abord, est le revenu obtenu par les membres d'un ménage principalement par le biais d'une activité rémunérée. Lorsqu'on lui ajoute le revenu de transfert – par exemple les rentes et prestations sociales – on obtient le **revenu brut** du ménage. En soustrayant ensuite les dépenses de transfert (ou dépenses obligatoires), par exemple les impôts ou les primes d'assurance-maladie, on obtient finalement le **revenu disponible** du ménage.

Composition du revenu disponible du ménage
Revenu primaire : gain d'une activité professionnelle, revenu de la fortune ou de la location
+ Revenu de transfert : rentes et prestations sociales (rentes AVS et AI et caisses de pension, allocations pour pertes de gain, allocations de l'assurance-chômage, de la SUVA et de la caisse-maladie, réductions cantonales de primes d'assurance-maladie, bourses, allocations familiales et aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI), pensions alimentaires reçues et autres transferts provenant d'autres ménages
= Revenu brut du ménage
- Dépenses de transfert : dépenses obligatoires : cotisations aux assurances sociales, cotisation AVS/AI/APG/AC des personnes sans activité lucrative, impôts, primes d'assurance-maladie, pensions alimentaires versées, coût dettes privées-commerciales
= Revenu disponible du ménage

(Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 53)

Revenu brut

En 2011, le ***revenu brut médian*** des ménages fribourgeois s'élève à **8'360 francs** par mois. A première vue, ce revenu peut paraître élevé. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'il comprend tous les revenus de tous les membres du ménage.

Comme expliqué dans la partie méthodologique¹², il est probable que les revenus fribourgeois soient légèrement surestimés dans la présente édition du rapport social en raison de l'absence de données concernant la population soumise à l'impôt à la source.

¹² cf. partie Méthode, Population retenue pour l'étude

Composition du revenu brut par quintile, selon les groupes de revenu, total des ménages, en pourcent, 2011, canton de Fribourg (somme des revenus bruts de chaque quintile)

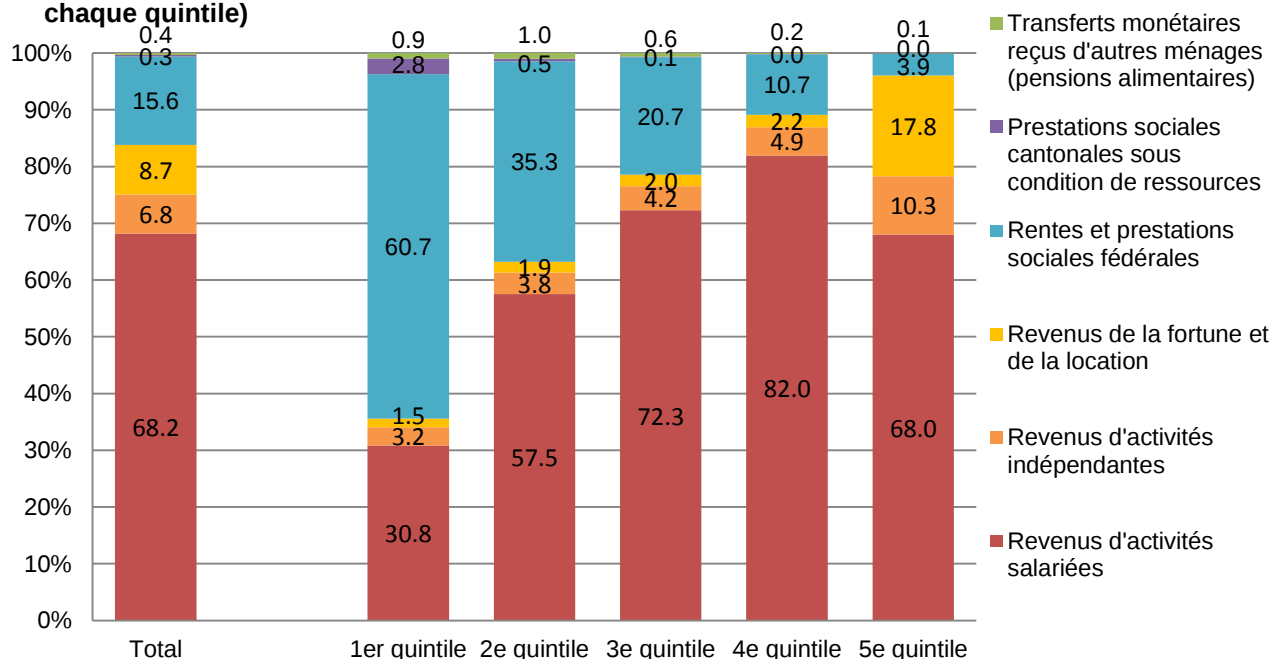


Tableau 3-2

Dans le tableau 3-2, les ménages fribourgeois ont été répartis en **quintile** de revenu. Les quintiles classent les revenus de la population selon leur importance en cinq groupes de même grandeur. Dans le 1^{er} quintile se trouvent les 20 % des revenus les plus bas, dans le cinquième quintile les 20 % des revenus les plus hauts, etc. Ici, chaque quintile réunit 20'988 ménages.

Les revenus du travail représentent la majeure partie du revenu brut des ménages fribourgeois. Comme le montre le tableau 3-2, en 2011, ce dernier est composé à 75 % de revenus issus d'activités salariées et indépendantes. Les ménages fribourgeois du 2^e au 5^e quintile tirent en majorité leur revenu brut d'une activité salariée. Les revenus d'activités indépendantes, quant à eux, augmentent progressivement du 1^{er} au 4^e quintile et dépassent les 10 % dans le 5^e quintile. En revanche, les rentes et prestations sociales fédérales constituent la plus grande part des revenus du 1^{er} quintile (60.7 %). L'importance de ces dernières dans le revenu diminue à mesure que celui-ci augmente. Enfin, le 5^e quintile est caractérisé par un volume de revenus de la fortune et de la location nettement plus important.

Composition du revenu d'après le montant du revenu brut médian, total des ménages, 2011, canton de Fribourg

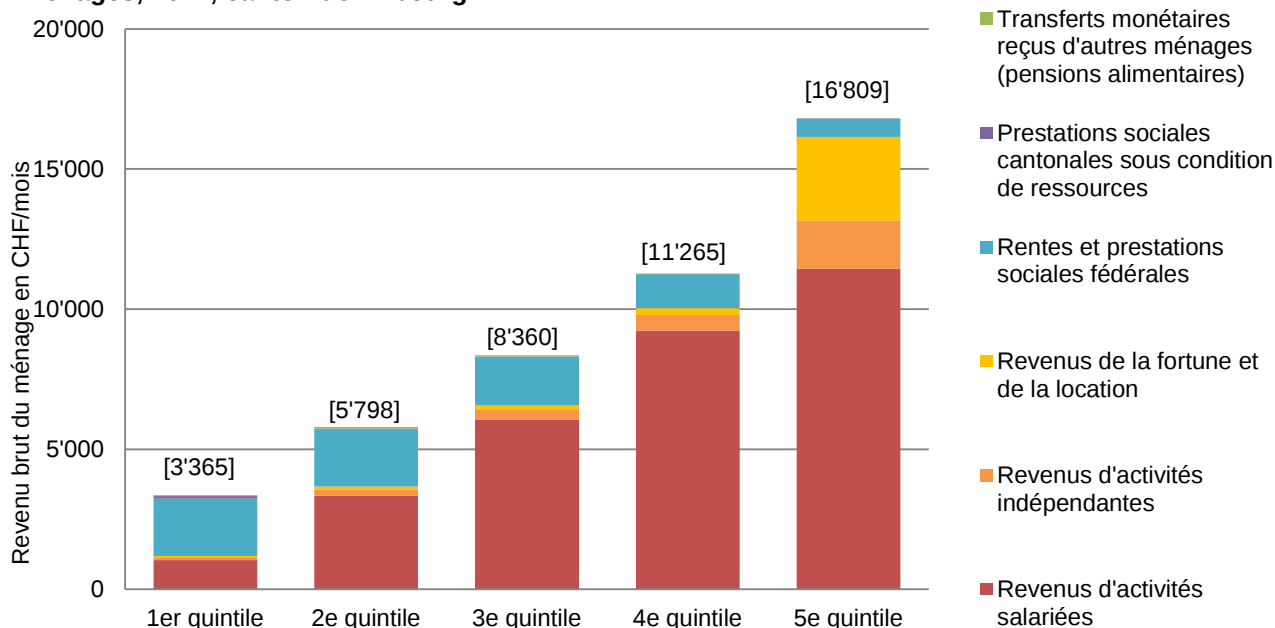


Tableau 3-3

Dans le canton de Fribourg, le **revenu brut médian** des ménages du 5^e quintile est 5 fois plus élevé que celui des ménages du 1^{er} quintile. Le tableau 3-3 montre la composition du revenu brut médian par quintile de revenu. L'écart entre les quintiles s'accroît à mesure que les revenus augmentent. La différence entre le 1^{er} et le 2^e quintile, comme entre le 2^e et le 3^e, est de 2'500 francs environ, elle se trouve ensuite à 2'900 francs entre le 3^e et le 4^e puis à 5'550 francs entre les deux derniers quintiles.

Transferts sociaux

Répartition des ménages selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu brut, 2011, canton de Fribourg (N=104'941)

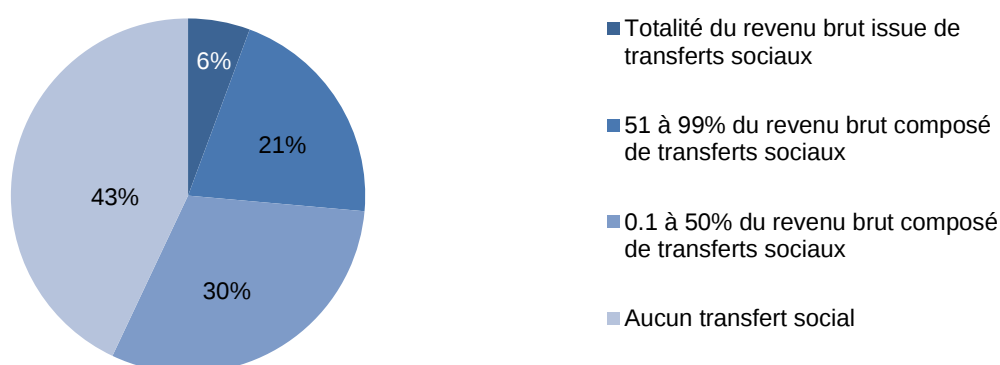


Tableau 3-4

Dans le tableau 3-4, les ménages ont été répartis en fonction de la part de transferts sociaux¹³ dont ils disposent dans leur revenu brut. Aux deux extrémités, d'une part, **43% des ménages fribourgeois vivent sans transferts sociaux de l'Etat** et, d'autre part, **seuls 6% des ménages disposent d'un revenu entièrement tiré desdits transferts. Le revenu brut cumulé du total des ménages fribourgeois s'élève à 12 milliards 600 millions de francs en 2011.** Les ménages ne disposant d'aucun revenu de transfert se partagent près de 7 milliards de francs, celui du quart dépendant majoritairement des soutiens étatiques environ 1,6 milliard. Quant aux ménages du tiers restant, ils cumulent 4 milliards 300 millions de francs.

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, 2011, canton de Fribourg

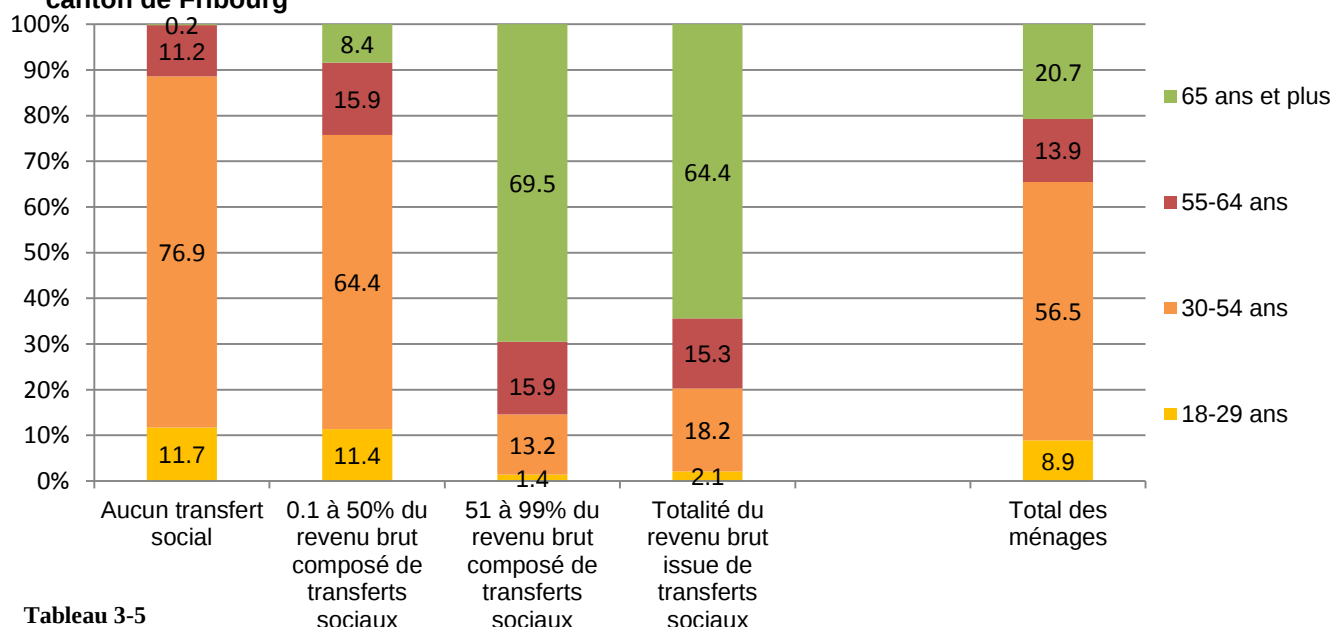


Tableau 3-5

Comme le montre le graphique 3-5, la majorité des ménages qui ne touchent aucun transfert de l'Etat et ceux dont au maximum la moitié du revenu brut est issue desdits transferts sont composés principalement de personnes en âge de travailler. Corollairement, 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. Toutefois, un peu plus du tiers de ces ménages présentent tout de même un âge moyen de moins de 65 ans. Il est intéressant de constater que la proportion des ménages dont l'âge moyen est de 55 à 64 ans reste quasiment inchangée, quelle que soit la part des transferts sociaux dans le revenu brut.

Dans cette analyse, il n'est toutefois pas possible de mettre en lumière la solidarité de la collectivité envers les familles. En effet, comme mentionné dans le tableau résumant la composition des revenus, les allocations familiales, versées à toutes les personnes salariées, indépendantes ou ayant un revenu modeste, font partie intégrante du revenu brut des familles. Ces prestations de transfert ne peuvent néanmoins pas être distinguées du revenu salarié ou indépendant puisqu'elles ne sont pas déclarées séparément au niveau fiscal. Dans le canton de Fribourg, ces allocations sont divisées selon trois types : l'allocation mensuelle pour enfants (245 francs pour chacun des deux premiers enfants puis 265 francs pour chaque enfant suivant jusqu'à 16 ans révolus) ; l'allocation mensuelle de formation professionnelle (305 francs pour chacun des deux premiers enfants, puis 325 francs

¹³ Par **transferts sociaux**, il est ici entendu les rentes et prestations sociales fédérales (rentes 1^{er}, 2^e et 3^e pilier, indemnités pour perte de gain : assurance-chômage (AC) et service militaire (APG), maladie et accident, assurance-invalidité), les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et prestations sociales cantonales sous condition de ressources (aide sociale, subsides à la caisse-maladie, subsides de formation).

pour chaque enfant suivant de 16 à 25 ans révolus au plus tard) et l'allocation unique de naissance ou d'accueil (1'500 francs pour chaque enfant né en Suisse et pour tout enfant mineur placé en vue d'adoption). En 2014, 191.4 millions de francs ont été distribués à la population fribourgeoise en termes d'allocations mensuelles pour enfants et de formation et 4.1 millions ont été versés pour les allocations de naissance par les 53 caisses d'allocations familiales actives dans le canton (DSAS, 2015a).

Revenu disponible

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. Celles-ci comprennent notamment les impôts, les primes d'assurance-maladie ou encore les pensions alimentaires versées.

En 2011, le revenu disponible médian des ménages fribourgeois s'élève à **6'337 francs** par mois.

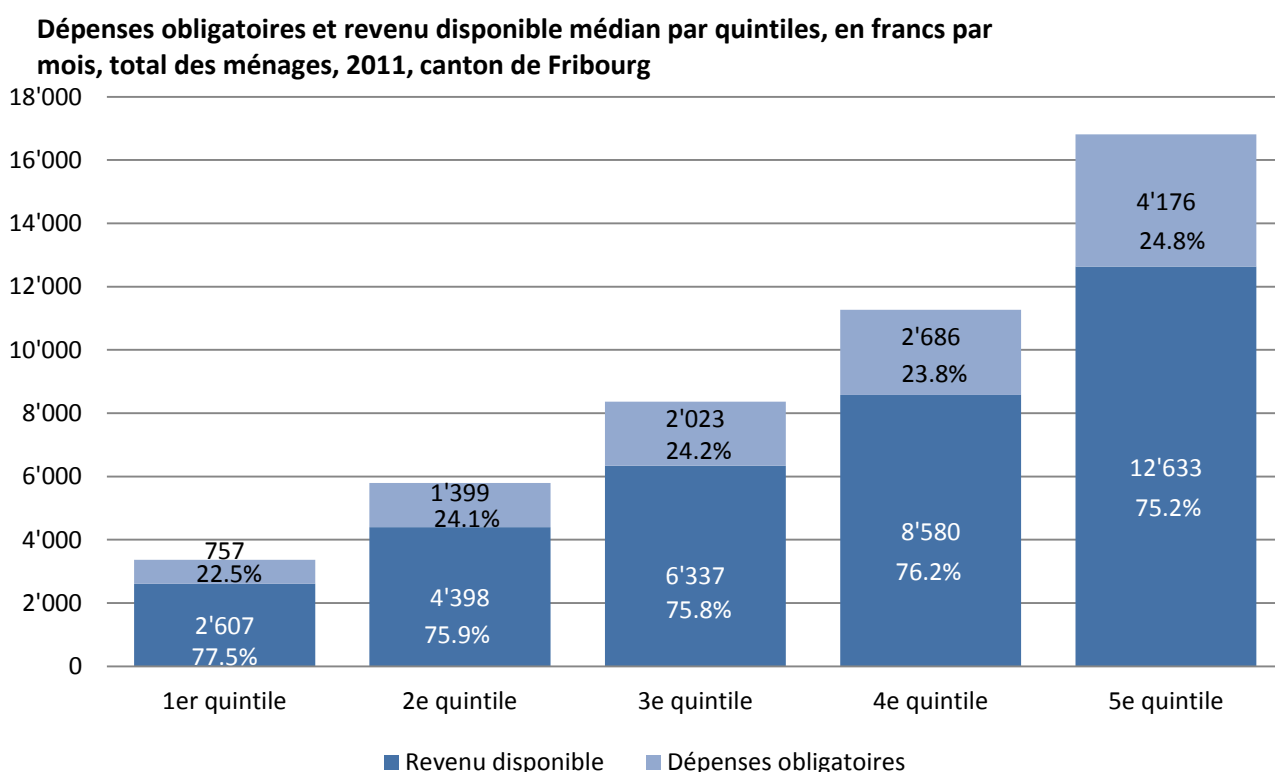


Tableau 3-6

¼ du revenu brut des ménages fribourgeois est utilisé pour s'acquitter des dépenses obligatoires. Cette proportion est quasiment identique dans chaque quintile de revenus. Les 1^{er} et 4^e quintiles présentent une proportion de dépenses obligatoires un peu inférieure aux autres. Le revenu disponible médian du 5^e quintile est 4,8 fois plus important que celui du 1^{er} quintile.

3.2.2. Distribution des revenus et inégalités

Distribution des revenus

La distribution des revenus du canton de Fribourg (tableau 3-8) a été modélisée en fonction du **revenu disponible équivalent** par personne. Le revenu disponible équivalent permet de tenir compte des différences de taille et de 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.

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	4'369	4'369
Personne seule de 65 ans et plus	4'815	4'815
1 adulte avec enfant(s)	5'021	3'218
2 adultes entre 18 et 64 ans	8'318	5'546
2 adultes de 65 ans et plus	5'921	3'947
2 adultes et 3 enfants et plus	9'634	3'857

Tableau 3-7

Ensuite, le graphique ci-dessous illustre la distribution du revenu disponible équivalent pour le canton de Fribourg.

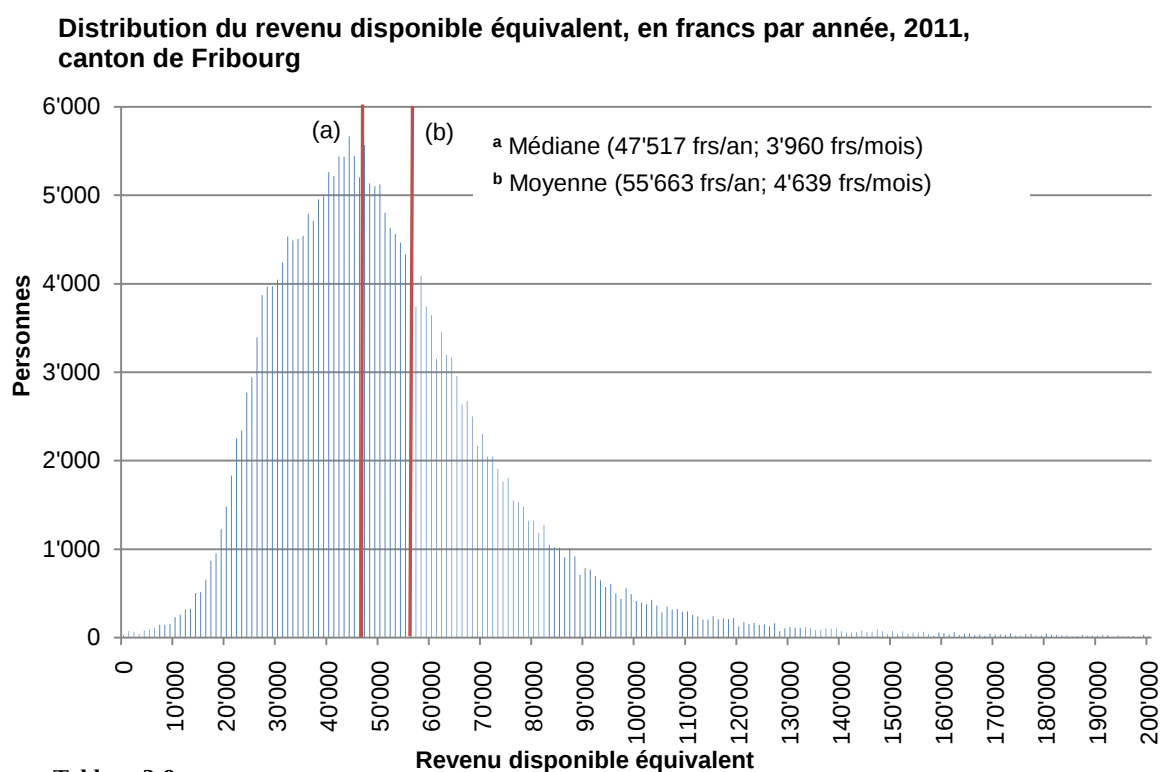


Tableau 3-8

Différents marqueurs ont été mis en évidence sur la distribution des revenus fribourgeois. Le premier (a) équivaut à la médiane des revenus disponibles équivalents, soit 3'960 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 4'639 francs par mois.

Inégalités et redistribution par 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. Celles-ci s'observent principalement en comparant 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).

Les déciles

Tout d'abord, il est possible de comparer la répartition de ces trois types de revenus dans la population globale, divisée en **déciles** de revenu (tableau 3-9). Une distribution totalement égale correspondrait à une ligne plate située à 10 %, chaque dixième gagnant 10 % du revenu global. En réalité dans le **canton de Fribourg**, le **1^{er} décile**, les **10 % des revenus les plus bas**, dispose **avant redistribution** (revenu primaire) de **2,0 % du revenu global**. **Après redistribution** (revenu disponible), ce pourcentage s'élève à **3,6 %**. Les **10 % des revenus les plus hauts** disposent quant à eux de **31,3 % du revenu global avant redistribution** et de **25,9 % après**. Jusqu'au 6^e décile, les revenus augmentent grâce à la redistribution de l'Etat. Le décile qui profite le plus des transferts sociaux n'est étonnamment pas le 1^{er} décile, mais le 2^e. L'effet de la redistribution est le plus faible pour les personnes appartenant au 7^e décile, dont le revenu ne change quasiment pas. L'effet le plus important est réalisé sur le 10^e décile qui passe de 31,3 % du revenu global à 25,9 % soit une baisse de 5,5 %.

Parts par décile du revenu équivalent total en pourcent, 2011, canton de Fribourg

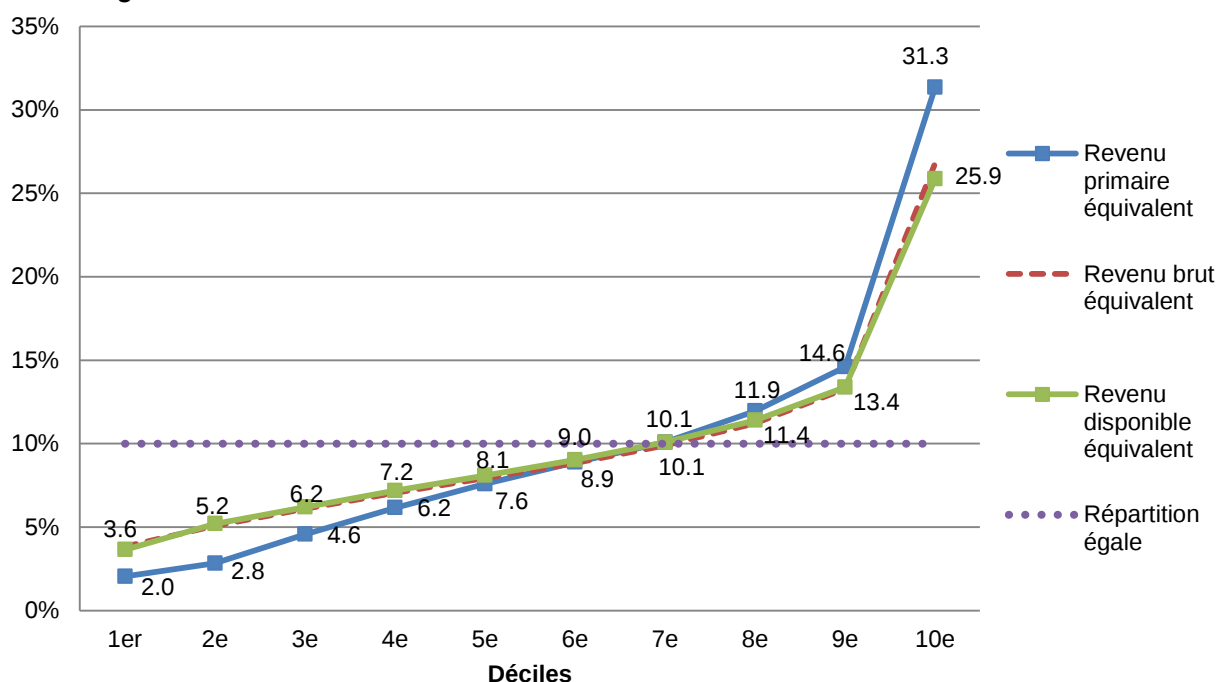


Tableau 3-9

Le tableau 3-9 montre que **la solidarité a principalement un effet aux marges de la distribution des revenus** (1^{er}, 2^e, 3^e et 10^e déciles) où les différences (positive et négative) entre le revenu primaire et le revenu disponible sont les plus grandes.

Le rapport interquintile

Ensuite, les inégalités se mesurent également au moyen du **rapport interquintile** (S80/S20), 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 (OFS, 2012d, p. 24). **Dans le canton de Fribourg**, le quotient du revenu primaire équivalent est de 9,4 et celui du revenu disponible équivalent de 4,4. Autrement dit l'intervention étatique réduit les inégalités : **après redistribution, le revenu des 20 % les plus riches de la population passe de 9,4 fois à 4,4 fois celui des 20 % les plus pauvres.**

La courbe de Lorenz et le coefficient de Gini

Les inégalités se mesurent également au moyen de la courbe de Lorenz, représentée dans le tableau 3-10, qui met en rapport le pourcentage cumulé des personnes avec celui cumulé du revenu total. Ceci permet de déterminer quel pourcentage de population dispose de quel pourcentage de revenu total. Plus la répartition est égale, plus la courbe de Lorenz s'approche de la diagonale qui représente l'égalité parfaite des revenus (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 58).

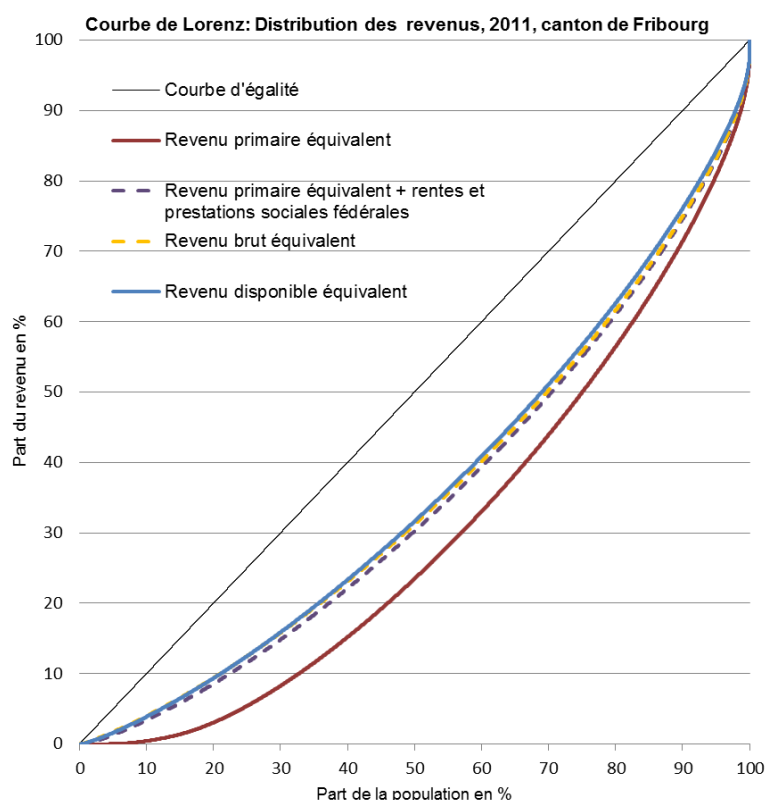


Tableau 3-10

Dans le tableau 3-10, relatif au canton de Fribourg, quatre revenus ont été distingués, au lieu de trois habituellement. Entre le revenu primaire et le revenu brut a été calculé le « revenu primaire +

les rentes et prestations sociales fédérales¹⁴ », dans ce revenu ne figurent pas les prestations cantonales sous condition de ressources, qui sont par contre comprises dans le revenu brut. Cette distinction permet de mesurer l'impact des prestations cantonales sous condition de ressources sur les inégalités de revenu.

En observant la courbe de Lorenz, il est évident que **la distribution du revenu primaire** (courbe rouge, la plus à droite sur le tableau) **est plus inégalitaire que celle du revenu disponible** (courbe bleue, la plus à gauche sur le tableau). 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 ressources¹⁵ est plus limité (courbe violette à courbe jaune en traitillé). Cette différence s'explique par la nature même des prestations allouées. En effet, les prestations sous condition de ressources sont ciblées sur une certaine population et réduisent dès lors moins les inégalités dans leur ensemble, car elles augmentent les revenus les plus bas, mais n'ont aucune influence sur les revenus plus élevés. De plus, elles sont beaucoup moins importantes en termes de volume de transfert.

L'inégalité peut également être traduite en chiffres par le **coefficient de Gini**, calculé à partir de la courbe de Lorenz. Le coefficient de Gini s'exprime en pourcents et est compris entre 0 et 100. Zéro correspond à l'égalité parfaite, cent à l'inégalité totale. L'**indice de Gini du canton de Fribourg** s'élève à **40 % pour le revenu primaire** et passe à **28 % pour le revenu disponible**. Les **transferts sociaux diminuent** donc les **inégalités de 12 %**. Comme détaillé ci-dessous, la plus grande diminution (10 %) 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.

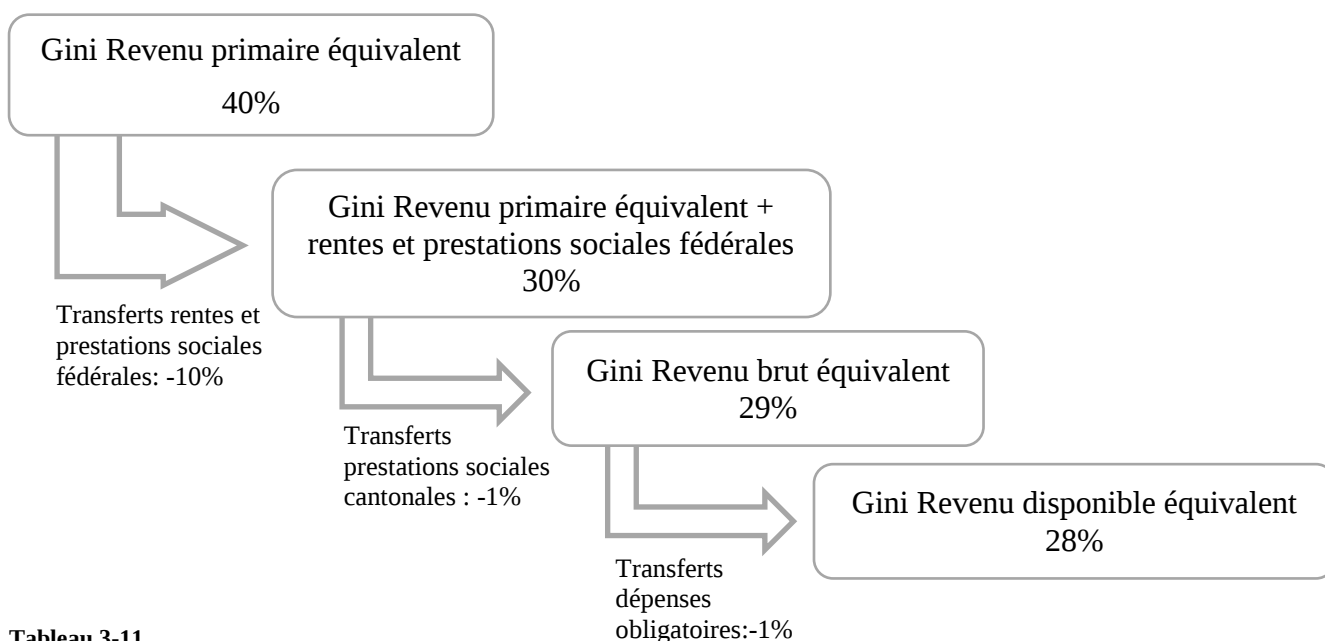


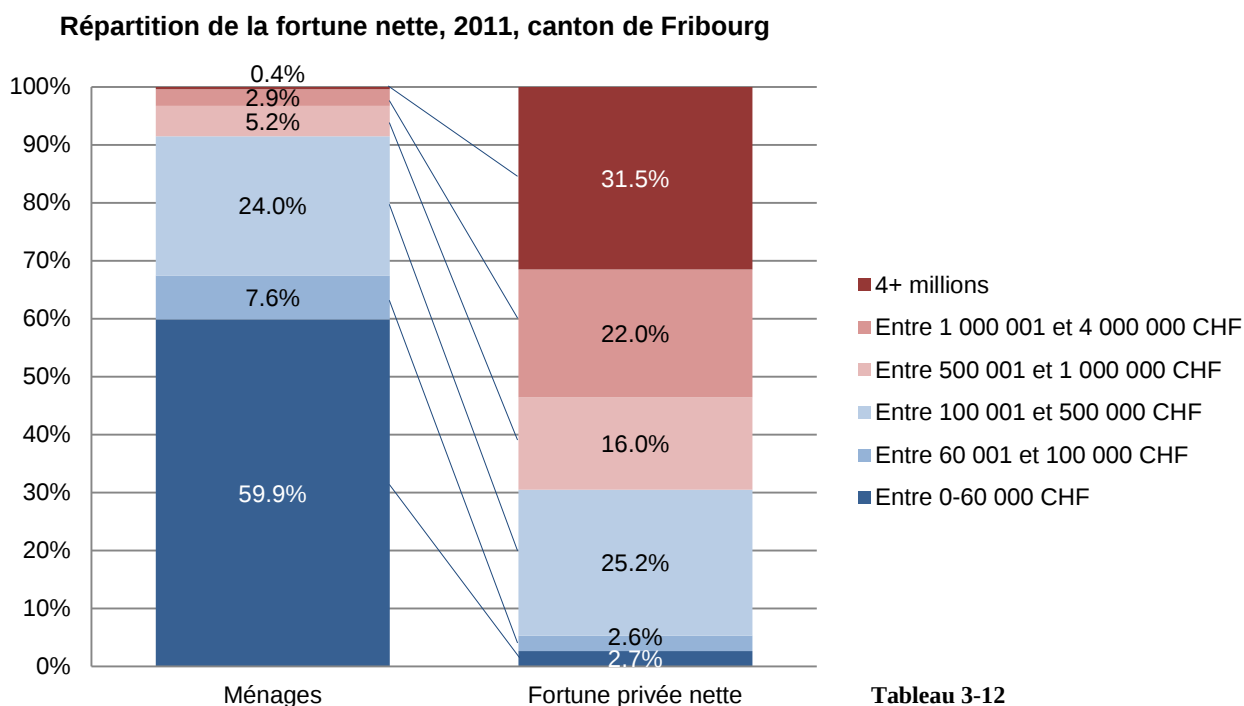
Tableau 3-11

¹⁴ Par rentes et prestations sociales fédérales, il est ici entendu : rentes 1^{er}, 2^e et 3^e pilier, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et les indemnités pour perte de gain (assurance-chômage (AC) et service militaire (APG), maladie et accident, assurance-invalidité).

¹⁵ Par prestations cantonales sous condition de ressources, il est ici entendu : l'aide sociale, les subsides de formation et les subsides à la caisse-maladie.

3.2.3. Répartition de la fortune

Les données fiscales permettent de connaître la fortune¹⁶ nette des ménages¹⁷ du canton de Fribourg.



Le tableau 3-12 compare les ménages du canton de Fribourg (colonne de gauche) et le total de la fortune nette¹⁸ (colonne de droite) par catégorie de fortune en 2011. Ce graphique montre par exemple que **59,9 % des ménages disposent d'une fortune entre 0 et 60'000 francs** (bas de la colonne de gauche) et qu'**ensemble ces 59,9 % possèdent 2,7 % de la fortune totale du canton** (bas de la colonne de droite). Ainsi, la fortune de plus de la moitié des ménages du canton est nulle ou inférieure à 60'000 francs. En revanche, près du tiers de la fortune totale du canton (31,5 %) est réparti entre 0,4 % de tous les ménages. En moyenne la fortune des ménages fribourgeois s'élève à 183'500 francs environ.

Le modèle du tableau 3-12 est basé sur le rapport social 2012 du canton de Berne dans lequel figure également une présentation de la répartition de la fortune. En comparant les résultats bernois et fribourgeois, il s'avère que la distribution de la fortune nette est assez similaire entre les deux cantons (DSAP Berne, 2012, p. 36).

La **somme totale de la fortune nette des ménages fribourgeois s'élève à 23 milliards de francs en 2011.**

Toutefois, rendre compte de la fortune dont disposent les ménages demande de prendre quelques précautions. Tout d'abord, il s'agit de considérer que, pour les personnes exerçant une activité indépendante, la fortune représente pour partie non pas des ressources disponibles, mais des moyens de production permettant d'effectuer leur activité professionnelle. Ensuite, les capitaux accumulés dans la prévoyance professionnelle (LPP, 2^e pilier) et le 3^e pilier ne sont pas pris en compte. Enfin, la

¹⁶ Dans le calcul de la fortune, la valeur des immeubles correspond à leur valeur fiscale.

¹⁷ En raison de la reconstitution des ménages réalisée pour le rapport social-pauvreté fribourgeois, les résultats dudit rapport ne sont pas comparables avec ceux de la statistique fiscale, les définitions du ménage étant différentes.

¹⁸ Fortune nette : actifs moins passifs.

fortune des ménages peut être sous-évaluée pour deux raisons. Premièrement, la valeur fiscale des immeubles est inférieure à leur valeur vénale. Deuxièmement, les données fiscales sont basées sur les déclarations des contribuables, ainsi les montants inscrits peuvent ne pas correspondre à la réalité tant pour les moins fortunés (en raison de l'article 61 LICD¹⁹) que pour ceux dont le capital est important (en témoigne les récentes réflexions nationales et cantonales portant sur la question de l'amnistie fiscale).

3.3. Pauvreté et risque de pauvreté

3.3.1. Taux de pauvreté et caractéristiques sociodémographiques

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 CSIAS.

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 logement²⁰ ;
- 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.²¹

Un ménage est 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 2011.

Le taux de pauvreté est différent du taux d'aide sociale (2.6% dans le canton de Fribourg en 2014), qui lui correspond à la part de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente. Comme il sera explicité plus loin, les taux décrits ci-dessus 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.

Comme développé dans la partie méthodologique, afin de ne pas considérer comme pauvres des personnes disposant de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible, une limite de fortune a été ajoutée au calcul du taux de pauvreté fribourgeois. Elle est fixée à **2'000 francs pour les enfants de 0 à 17 ans et à 4'000 francs pour les personnes de 18 ans et plus**. A la suite de cette opération, le **taux de pauvreté** fribourgeois s'élève à **3,0 %** pour 2011, soit **7'577 personnes**.

Ensuite, il est possible de déterminer le degré de pauvreté des personnes considérées comme pauvres en calculant l'**écart de pauvreté *médian***. Il indique le déficit médian entre le revenu disponible des ménages en situation de pauvreté et leur seuil de pauvreté. En 2011, dans le canton

¹⁹ Selon l'article 61 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), les personnes mariées et/ou les contribuables qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses doivent payer un impôt sur la fortune que si cette dernière est supérieure à 105'000 francs. Pour les personnes seules, ce seuil est de 55'000 francs. Compte tenu de cette situation, certains contribuables ne déclarent pas leur fortune dès lors qu'elle est inférieure à ces montants.

²⁰ 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.

²¹ 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.

de Fribourg, cet écart est de **19,2 %**, en d'autres termes, pour la **moitié des ménages** fribourgeois considérés comme pauvres, **il manque plus de 19,2 %** de revenu **pour atteindre le seuil de pauvreté**, et pour l'**autre moitié**, **il manque moins de 19,2 %** (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 39).

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

Analyse par groupe de population

Taux de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2011,
canton de Fribourg (N=254'679)

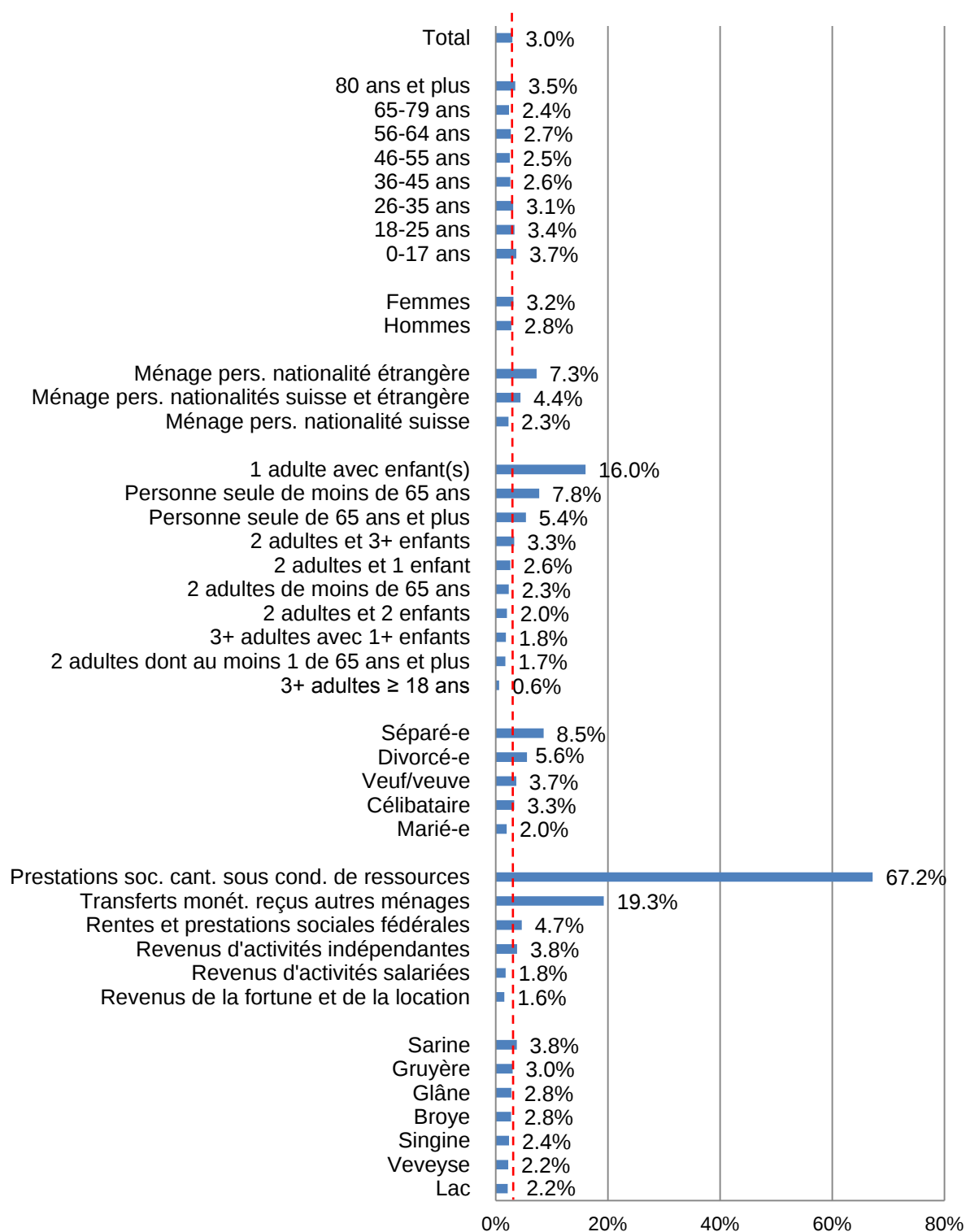


Tableau 3-13

Le tableau suivant détaille les caractéristiques sociodémographiques de la population touchée par la pauvreté.

Distribution de la population touchée par la pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2011, canton de Fribourg (N=7'577)

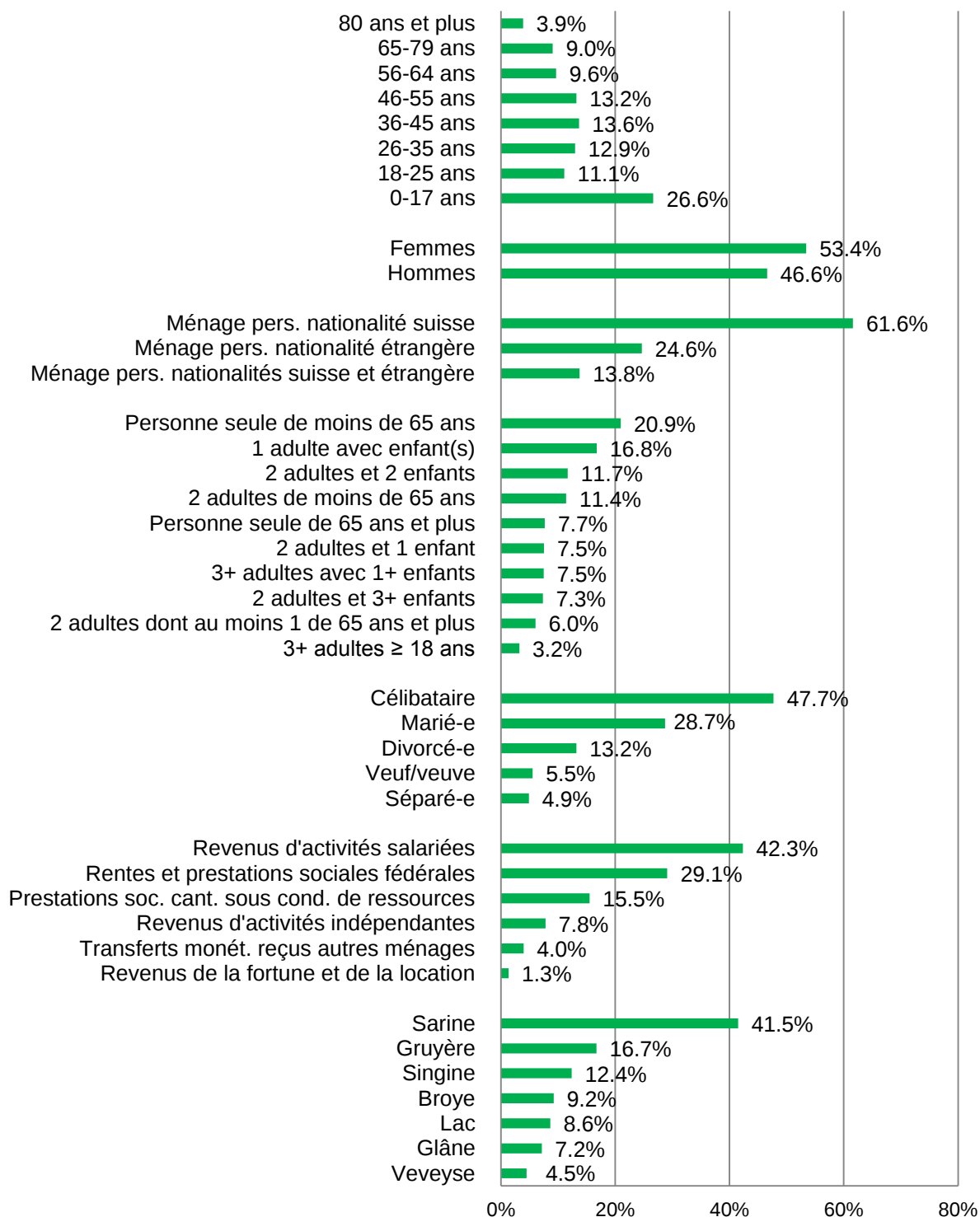


Tableau 3-14

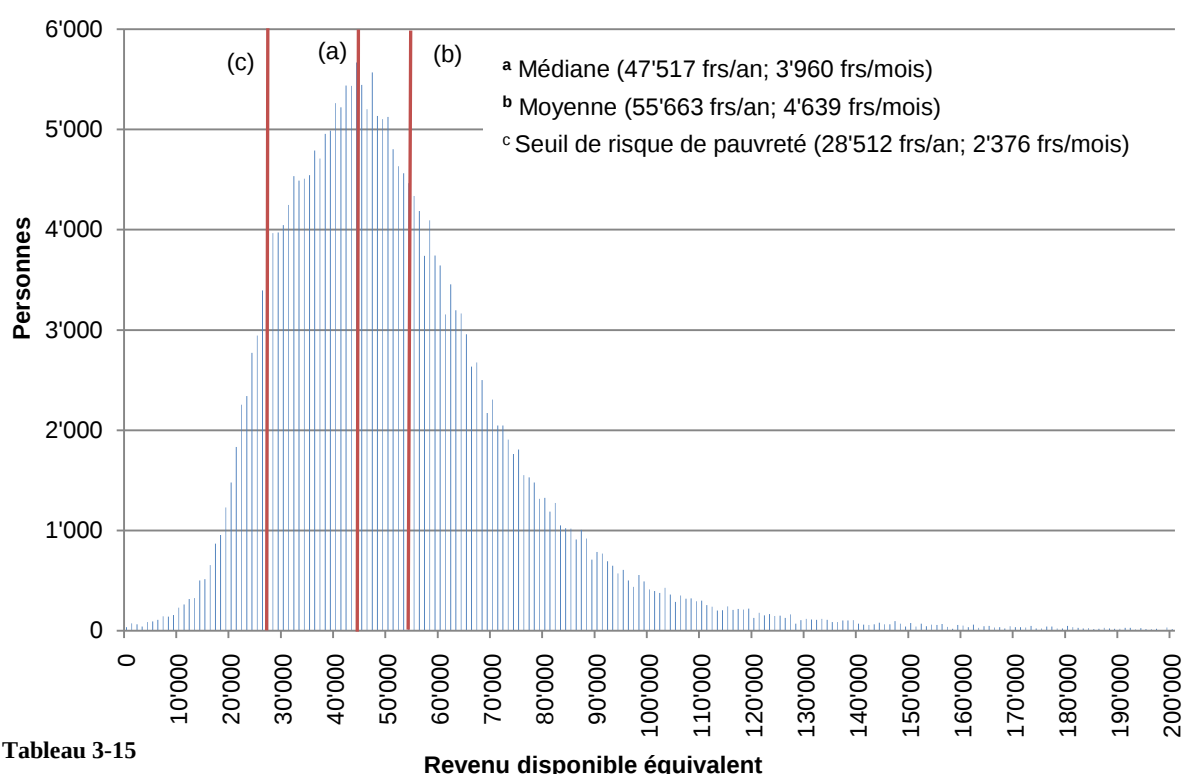
3.3.2. Taux de risque de pauvreté et caractéristiques sociodémographiques

Le taux de risque de pauvreté est calculé à partir d'un seuil dit « relatif », parce qu'il se réfère à la répartition des biens ou ressources dans toute la population. Le seuil de risque de pauvreté est le reflet de l'inégalité sociale au sein d'une société. Il 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. Pour déterminer le revenu disponible équivalent, on calcule le revenu disponible de chaque ménage, qui est ensuite divisé par **l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE**. Puis, le montant obtenu est attribué à chaque membre du ménage comme revenu disponible équivalent personnel. Toutes les personnes sont ensuite classées par ordre croissant en fonction du montant de leur revenu disponible équivalent.

En 2011, le **seuil de risque de pauvreté fribourgeois** s'établit à **2'376 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** (DSAP Berne, 2010b, p. 29). En l'appliquant dans le calcul, le **taux de risque de pauvreté fribourgeois** s'élève à **10,0 %** en 2011, soit **25'518 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.

Distribution du revenu disponible équivalent, en francs par année, 2011, canton de Fribourg



En 2011, dans le canton de Fribourg, l'**écart de risque de pauvreté**, qui permet de déterminer le degré de risque de pauvreté des personnes concernées, est de **17 %**, en d'autres termes, pour la **moitié des ménages** fribourgeois considérés comme à risque de pauvreté, **il manque plus de 17 % de revenu pour atteindre le seuil de risque de pauvreté**, et pour l'autre moitié, **il manque moins de 17 %** (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 39).

Le tableau ci-dessous 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.

Taux de risque de pauvreté selon les caractéristiques sociodémographiques, 2011, canton de Fribourg (N=254'679)

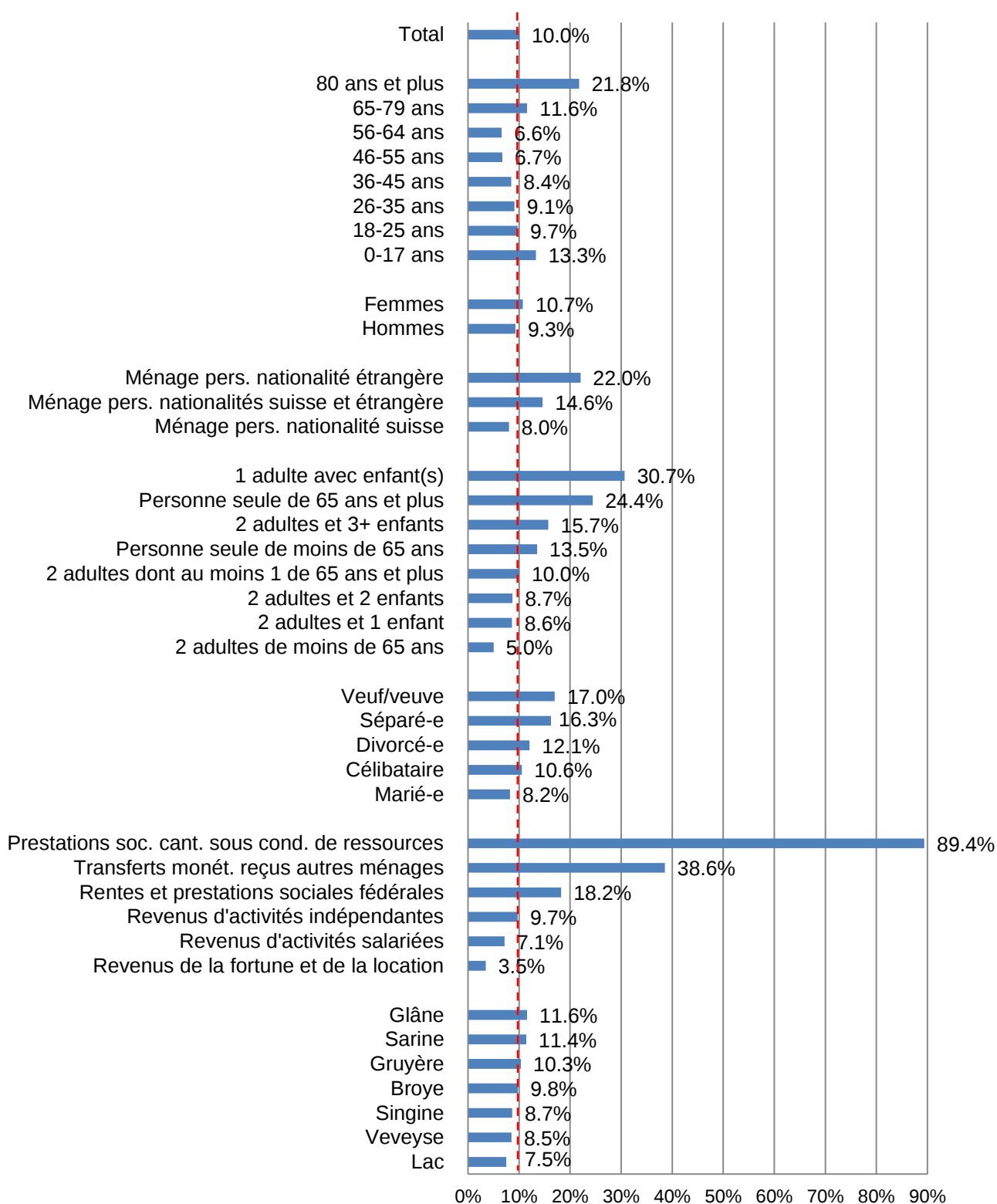


Tableau 3-16

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

Distribution de la population à risque de pauvreté selon ses caractéristiques sociodémographiques, 2011, canton de Fribourg (N=25'518)

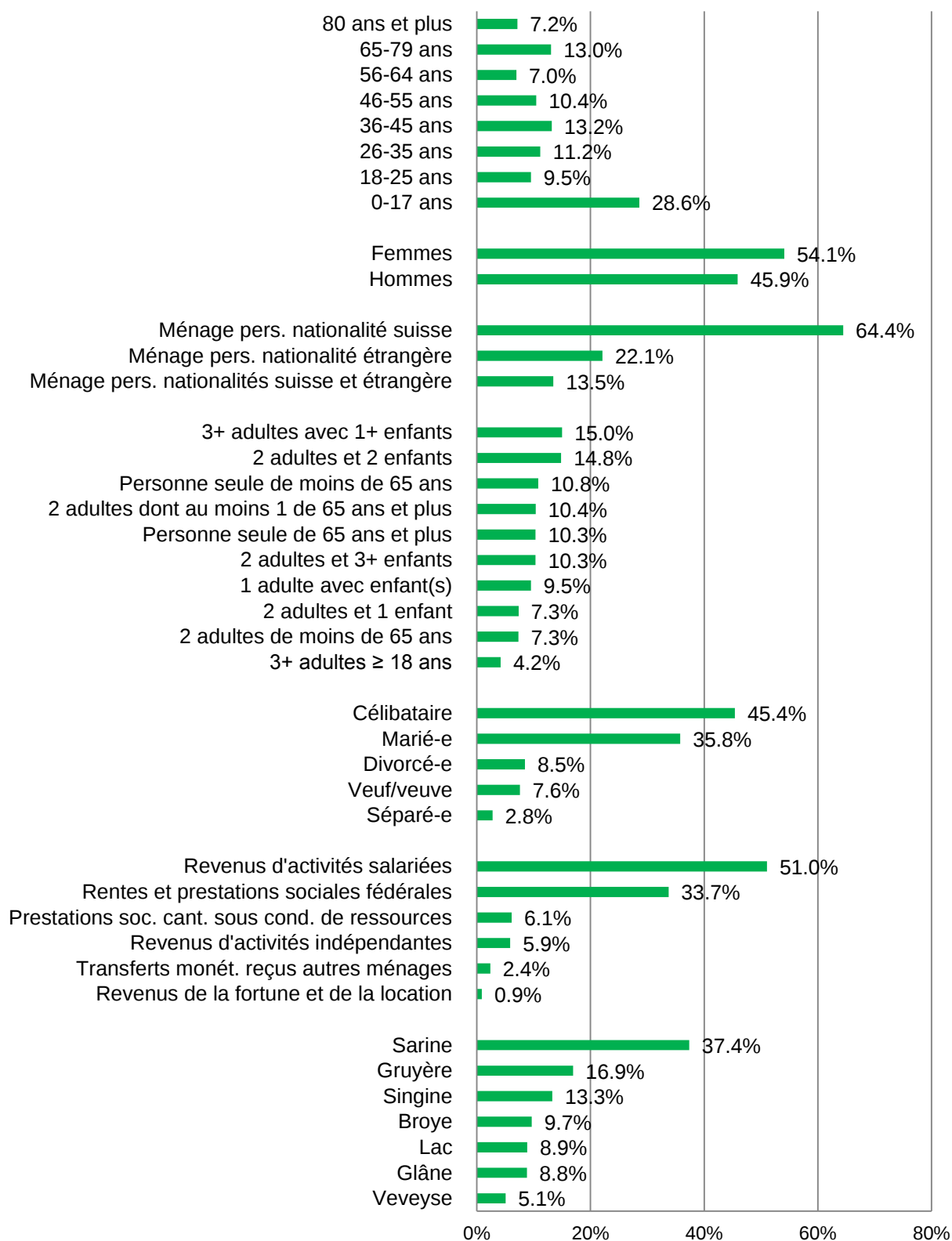
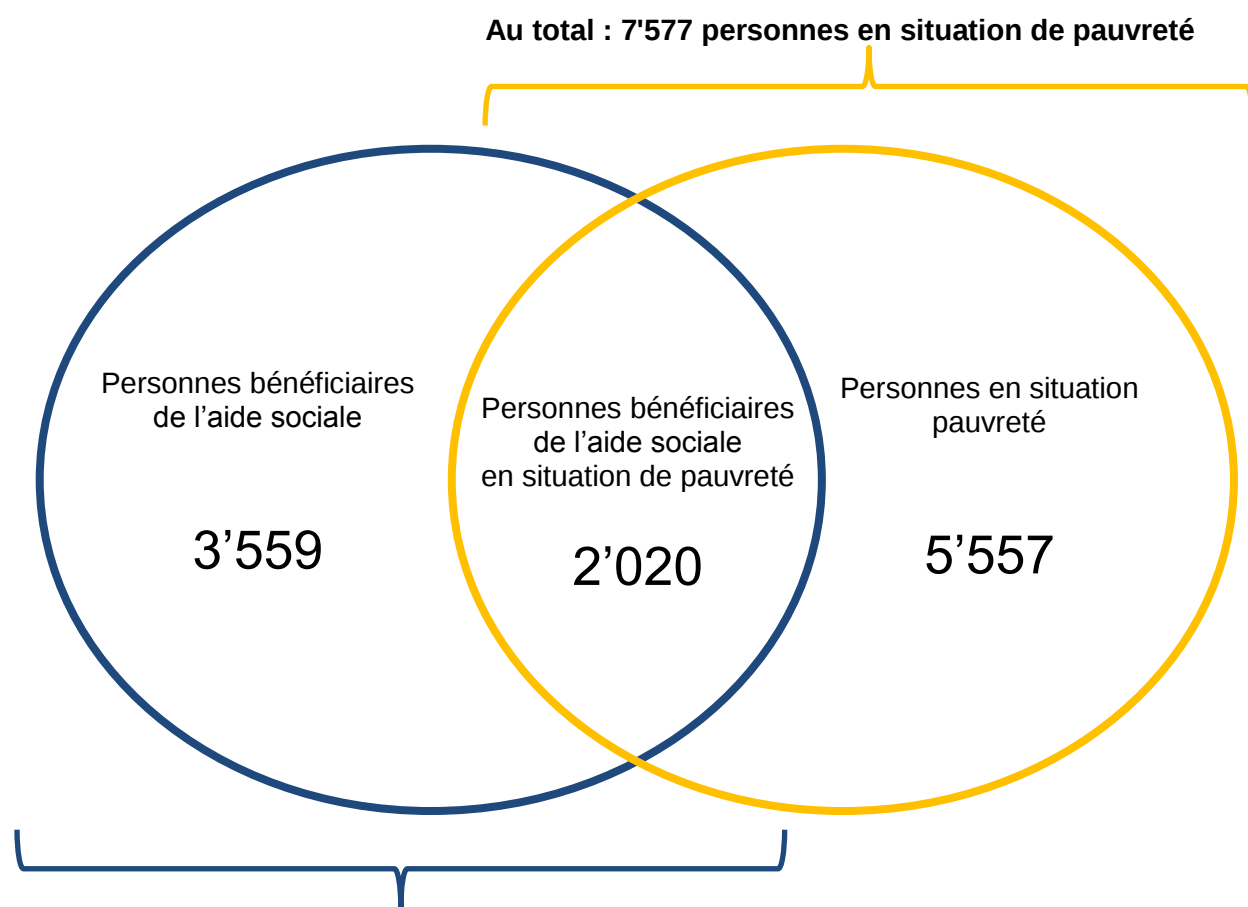


Tableau 3-17

3.3.3. Pauvreté et aide sociale

Grâce aux données relatives à l'aide sociale ajoutées à la base de données utilisée pour le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, il est possible de déterminer le nombre de personnes bénéficiaires du dernier filet de la protection sociale, mais également de savoir combien d'entre elles vivent sous le seuil de pauvreté malgré le soutien de l'aide sociale. Le croisement des données de la pauvreté et de l'aide sociale offre le résultat suivant : parmi les personnes considérées comme pauvres 2'020 bénéficient de l'aide sociale.

Plusieurs hypothèses en lien avec la méthode utilisée pour calculer les seuils de pauvreté permettent d'expliquer ces résultats. Tout d'abord, les analyses du rapport social fribourgeois sont basées sur les données fiscales, autrement dit les revenus annuels des contribuables, alors que l'aide sociale est attribuée de manière mensuelle. Il est donc possible que les personnes à la fois bénéficiaires de l'aide sociale et considérées comme pauvres aient été soutenues durant une partie de l'année seulement. Certaines personnes, en particulier celles dont le salaire est irrégulier, peuvent disposer d'un budget suffisant pour ne pas être soutenues par l'aide sociale durant certains mois de l'année, alors qu'une aide financière leur est nécessaire à d'autres périodes. Il est également fréquent que des personnes qui auraient droit à l'aide sociale tardent à en faire la demande et attendent d'avoir épuisé absolument toutes leurs ressources et solutions alternatives avant de prendre le chemin d'un service social. Ensuite, le seuil de pauvreté est basé sur des loyers moyens et non pas des montants effectifs. Ainsi, certaines personnes peuvent avoir un loyer réel plus bas et passer ici en dessous du seuil de pauvreté en raison du loyer moyen qui leur est appliqué dans les calculs. Enfin, l'application d'une sanction fait passer le revenu disponible des bénéficiaires concernés en dessous du seuil de pauvreté.



Au total : 5'579 personnes bénéficiaires de l'aide sociale

Tableau 3-18

3.3.4. Pauvreté et transferts sociaux

A la suite de ce résultat, il est à se demander si la situation des 5'557 personnes en situation de pauvreté ne bénéficiant pas de l'aide sociale peut être qualifiée de pauvreté cachée ou de pauvreté non combattue, autrement dit des personnes qui n'auraient pas recours à certaines prestations auxquelles elles pourraient prétendre. Une analyse de la part de transferts sociaux²² comprise dans le budget des personnes en situation de pauvreté ne bénéficiant pas de l'aide sociale (tableau 3-19) révèle que seule une minorité d'entre elles (environ 17%) ne bénéficient d'aucun transfert social. En revanche, 67.5% ont une part de leur budget (de 0.1 à 99%) composée de prestations de transfert et ces dernières correspondent même à l'entier des revenus des 16% restants.

Répartition des personnes en situation de pauvreté, non bénéficiaires de l'aide sociale, selon la part de transferts sociaux comprise dans leur revenu, 2011, canton de Fribourg (N=5'557)

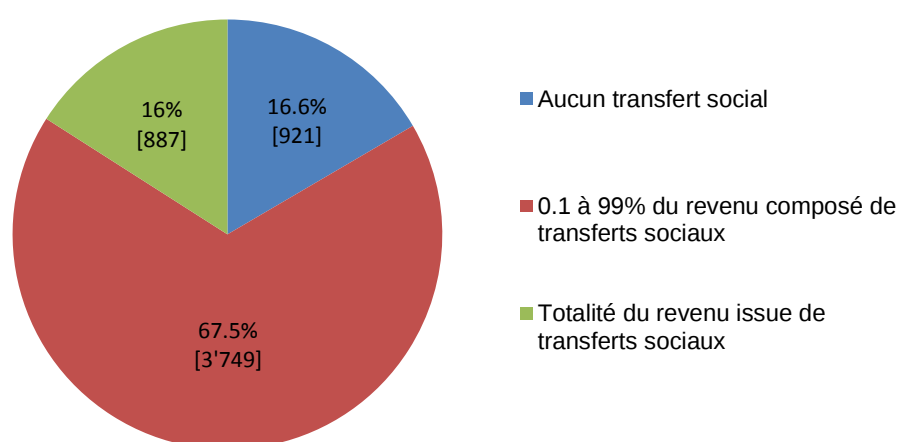


Tableau 3-19

Dès lors, il est possible de constater que bénéficier de prestations de transfert ne protège pas forcément de la pauvreté. Ces résultats sont d'ailleurs corroborés par la dernière étude de l'OFS concernant la pauvreté en Suisse, selon laquelle 15,1% des ménages qui vivent essentiellement de prestations de transfert sont en situation de pauvreté contre 6,6% de la population totale (OFS, 2016h, p. 4). Ces éléments révèlent deux réalités différentes. D'une part, la situation des trois quarts des personnes touchées par la pauvreté ne bénéficiant pas de l'aide sociale ne correspond que partiellement à de la pauvreté cachée puisque ces personnes perçoivent certaines prestations de transfert. Cette réalité est conforme à un système dans lequel la plupart des prestations ne visent pas la garantie du minimum vital. D'autre part, la situation des 921 personnes touchées par la pauvreté qui vivent sans transfert social peut, celle-ci, être qualifiée de pauvreté cachée à proprement parler. Cette réalité pose alors le problème du **non-recours aux prestations**, dont les conséquences peuvent être importantes : péjoration de la situation socio-sanitaire, surendettement, perte de logement, répercussions sur les enfants... De plus, lorsqu'il est involontaire, le non-recours représente une forme d'inégalité de traitement entre les ayants droit (Ministère français des affaires sociales et de la santé, 2012, p. 35).

²² Par **transferts sociaux**, il est ici entendu d'une part les rentes et prestations sociales fédérales (rentes 1^{er}, 2^e et 3^e pilier, indemnités pour perte de gain : assurance-chômage (AC) et service militaire (APG), maladie et accident, assurance-invalidité), les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et d'autre part les prestations sociales cantonales sous condition de ressources (subsides à la caisse-maladie, subsides de formation).

4. Conditions de vie et pauvreté

Les conditions de vie, les conditions d'existence, la qualité de vie apparaissent de plus en plus dans les études cherchant à comprendre les situations et les trajectoires de vie de la population. Les résultats de ces recherches montrent que le « bouquet » de biens sociaux (origine sociale, formation acquise, statut professionnel, revenu et fortune), dont dispose une personne, une famille ou un groupe détermine largement sa situation sociale (Suter, Perrenoud, Levy, Kuhn, Joye, & Gazareth, 2009).

Au niveau international, l'OCDE réalise périodiquement depuis 2011 une étude intitulée « Comment va la vie? Mesurer le bien-être » basée sur l'idée que « les politiques doivent être fondées sur des preuves solides et sur une perspective large : non seulement sur le revenu et la situation financière des personnes, mais aussi sur leur santé, sur leurs compétences, sur la qualité de l'environnement, l'endroit dans lequel elles vivent et travaillent, et leur satisfaction individuelle globale. Non seulement sur la quantité totale de biens et de services produits, mais aussi sur l'équité et les conditions d'existence de ceux qui sont au bas de l'échelle. » (OCDE, 2011, p. 3). Ce rapport est accompagné d'un outil interactif en ligne « Your better life index » (OCDE, 2014a) qui permet, grâce aux réponses des utilisateurs et utilisatrices, de comparer le bien-être dans les différents pays membres. En Suisse, Caritas Suisse utilise également le concept des conditions de vie et les définit comme « la marge de manœuvre dont une personne dispose en permanence pour satisfaire l'inégalité de ses intérêts matériels et immatériels » (Caritas Suisse; Kehrl C.; Knöpfel C., 2007). Les revenus et les conditions de vie des ménages en Suisse sont également étudiés par l'OFS depuis 2007 (enquête SILC) au moyen d'indicateurs comparables au niveau européen (OFS, 2014c).

Le concept des conditions de vie offre une vision d'ensemble et permet une analyse systématique de la situation sociale de la population, c'est pourquoi il est de plus en plus courant au niveau international et national. C'est également pour cette raison qu'il est utilisé dans le présent rapport. Ainsi, les parties qui suivent ne rendent pas uniquement compte de la réalité vécue par un groupe particulier, mais analysent des domaines qui concernent l'ensemble de la population.

Les conditions de vie retenues ne sont pas les mêmes dans toutes les études, mais il est possible d'en sélectionner six qui apparaissent de manière récurrente et permettent de dresser un panorama large et pertinent. Il s'agit des conditions suivantes :

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. les ressources économiques | 4. l'éducation, la formation et la culture |
| 2. la santé | 5. la famille, les générations et l'égalité hommes-femmes |
| 3. le travail | |
| | 6. le logement |

Les chapitres qui suivent analysent ces six conditions de vie au moyen des données disponibles pour le canton de Fribourg, en particulier les données fiscales, ou lorsqu'elles n'existaient pas, de données de niveau suisse. La pauvreté constitue le point central de chaque partie ci-dessous. Il ne s'agit pas d'analyser les six conditions de vie pour elles-mêmes, mais d'apporter une lecture de la problématique de la pauvreté à travers chacune d'elle. A la suite de l'analyse de chaque condition de vie sont recensées une série de pistes prospectives, communément évoquées dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Les actions concrètes prévues par le Conseil d'Etat sont ensuite répertoriées pour chaque domaine.

4.1. Les ressources économiques

Le niveau de vie des ménages fribourgeois est principalement déterminé par les revenus issus d'activités salariées. Comme l'indique le tableau n°3-2 du 3^e chapitre de ce rapport, ils représentent 68,2 % du revenu brut pour la population prise dans son ensemble²³. Le montant d'un salaire est tributaire de nombreux éléments. Il dépend notamment :

- > de **facteurs externes à l'individu**, comme :
 - la branche économique
 - l'ampleur du chômage
 - le système politique
 - la fiscalité
- > de **facteurs propres à chaque personne**, comme
 - la formation
 - la qualification
 - le temps à disposition pour travailler
- > Les **préjugés négatifs** à l'égard de certains groupes (ex. femmes, jeunes, personnes étrangères, chômeurs et chômeuses de longue durée...) ont également un impact sur le montant de la rémunération d'une personne,
- > tout comme les **croyanances autoréalisatrices** (Bourdieu & Passeron, Les héritiers, 1964; Bourdieu & Passeron, La Reproduction, 1970) – phénomène selon lequel les stéréotypes négatifs circulant dans la société à l'encontre d'un groupe sont intégrés par ses membres, induisant une diminution de leurs performances dans les domaines concernés (ex. les femmes sont moins performantes en mathématiques).

Le **salaire**, et au-delà de lui le revenu d'un ménage, **relève** donc non seulement de **caractéristiques individuelles**, mais est également le **reflet de l'organisation d'une société et de ses perceptions**.

Le **montant de la rétribution des salariés et salariées** est l'une des **clés permettant de comprendre la persistance de la pauvreté monétaire** dans notre pays. Selon l'OFS, en 2013, 11,9 % de la population vit dans un ménage qui déclare avoir des difficultés à joindre les deux bouts. En termes de gestion des revenus et des dépenses, 5,9 % de la population déclare consommer son patrimoine pour faire face aux dépenses courantes et 1,5 % vit dans un ménage qui doit s'endetter pour vivre au quotidien (OFS, 2015k). A la demande du Service de l'action sociale, l'OFS lui a transmis un tableau détaillant le budget d'un ménage d'une personne de moins de 65 ans. Celui-ci confirme que les dépenses de consommation des ménages de cette catégorie appartenant aux 1^{er} et 2^e déciles de revenu, soit les 20 % des revenus les plus faibles, dépassent leur revenu disponible, respectivement de 914 et 203 francs par mois. Or, en comparaison avec les autres déciles de revenus, les deux premiers présentent les dépenses de consommation les plus faibles. Il ne s'agit donc **pas de mauvaise gestion financière, mais de personnes qui ne disposent tout simplement pas de revenus suffisants pour vivre**. Le logement et l'énergie pèsent particulièrement lourd dans leur budget. Un ménage composé d'une seule personne de moins de 65 ans appartenant au 1^{er} décile de revenu y consacre par exemple 1'013 francs par mois, soit près de 60 % de son revenu disponible. En outre, selon un monitoring réalisé par l'Office fédéral de la santé publique, la charge financière des primes d'assurance-maladie s'est accrue pour les personnes de condition modeste entre 2010 et 2014, passant en moyenne suisse de 10 % à 12 % du revenu disponible, et ceci malgré les réduc-

²³ Même si ce graphique montre que le 1er quintile de revenus tire principalement ses ressources des rentes et prestations sociales fédérales, le salaire reste le principal facteur déterminant leur niveau de vie, car il sert généralement de base pour le calcul du droit aux prestations des assurances sociales.

tions de primes assumées par les cantons. Dans le canton de Fribourg, une hausse proportionnellement similaire est observée (OFSP, 2015, p. XXV).

Cet écart ténu, voire négatif, entre gain et dépenses rend la situation des ménages concernés particulièrement précaire, voici les principales conséquences auxquelles ils peuvent être confrontés en termes de ressources économiques :

- > **la nécessité de solliciter un complément de revenu en cas de diminution de la capacité de gain et le risque accru de non-recours aux prestations** : Les ménages à faible revenu sont particulièrement vulnérables en cas de diminution de leur capacité de gain, en raison du chômage ou d'une maladie par exemple, car le gain garanti par les assurances sociales en Suisse ne couvre généralement pas l'entier du salaire²⁴. En cas de difficulté, les personnes disposant de ressources limitées doivent donc composer avec un revenu encore plus faible, les obligeant parfois à demander un complément auprès des prestations sociales sous condition de ressources. En 2013, un peu plus d'un cinquième des ménages (21,6 %) soutenus par l'aide sociale dans le canton de Fribourg tirent la majeure partie de leurs revenus des prestations des assurances sociales, signe qu'elles ne suffisent pas à couvrir leurs besoins vitaux. En outre, 44,1 % des rentiers AI bénéficient de prestations complémentaires (PC) en Suisse en 2014 (OFAS, 2015, p. 6). Ces chiffres donnent toutefois un aperçu des personnes qui sollicitent un soutien. Or, comme développé dans le chapitre 3.3.4, il existe pour ces personnes un risque de non-recours aux prestations, dont les conséquences peuvent être considérables : péjoration de la situation socio-sanitaire, perte de logement, répercussions sur les enfants...
- > **l'effet de seuil** : Lorsque le budget d'un ménage ou d'une personne est complété par un soutien provenant d'une prestation sous condition de ressource, il est susceptible de subir un effet de seuil. Celui-ci se produit lorsqu'une augmentation de revenu entraîne une réduction du revenu disponible, autrement dit du revenu qui reste à disposition du ménage après déduction des frais fixes et des impôts. La CSIAS donne l'exemple d'une personne qui, suite à une augmentation de salaire, gagne 100 francs de plus par mois. Toutefois, en réalité, elle dispose de 600 francs de moins pour vivre au quotidien, car, en raison d'un palier de revenu, elle a perdu son droit à la réduction de prime à l'assurance-maladie. Les effets de seuil sont problématiques, car ils génèrent des incitations négatives à reprendre un travail ou à augmenter son activité lucrative. (CSIAS, 2014a)
- > **le surendettement** : Les ménages dont le budget est serré présentent un risque accru de surendettement. En effet, en règle générale, avant de solliciter un soutien de la collectivité, les personnes en situation financière difficile commencent par essayer de s'en sortir par leurs propres moyens. Elles épuisent tout d'abord toutes leurs économies – lorsqu'elles en ont – puis se tournent vers leur entourage. Si celui-ci ne parvient pas à leur prêter d'argent ou s'il ne veut pas ou plus leur en prêter, il arrive que des personnes se tournent vers des solutions d'emprunt ou de crédit à la consommation. Pensant réussir à passer ce cap difficile grâce à ces offres privées, elles ne font souvent qu'aggraver leur situation initiale. Puis, lorsqu'elles recourent finalement aux prestations de soutien, il arrive souvent que le montant des dettes accumulé soit si conséquent qu'il devient quasiment impossible d'envisager un désendettement. Ainsi, certaines personnes se retrouvent à devoir vivre avec le minimum vital sans réelle possibilité de s'en sortir un jour. En outre, une telle absence de solution peut également être produite par le fonctionnement même du système en raison de la non-prise en compte des impôts dans le calcul du minimum vital au niveau des poursuites. L'absence de ce mon-

²⁴ Ex. : AVS/AI : rente calculée selon la durée de la cotisation et le revenu moyen ; maternité/APG : 80 % du revenu moyen acquis avant la naissance ou le service; chômage : 70 ou 80 % du revenu précédent.

tant constitue en effet une importante trappe de pauvreté, car elle rend le paiement des impôts impossible aux débiteurs et débitrices dont les revenus sont saisis. Les dettes de ces individus se renouvellent donc automatiquement chaque année. A terme, il n'est pas rare que certaines personnes s'épuisent à ne travailler que pour payer des dettes qu'elles n'arriveront de toute façon pas à régler et qu'elles finissent par perdre leur emploi et par vivre durablement de l'aide sociale. Ainsi, les implications d'une telle situation sur les conditions de vie sont nombreuses. Comme il a été développé dans le rapport du Conseil d'Etat sur le surendettement dans le canton de Fribourg, une accumulation incontrôlable de dettes touche la personne dans son entier, sa perception d'elle-même, sa famille, son environnement ou encore son travail, son logement. Une fois entré dans cette spirale, il est extrêmement difficile d'en sortir. Au final, le surendettement a des conséquences importantes non seulement pour la personne, son entourage et l'ensemble de ses conditions de vie, mais également pour toute la société tant au niveau social qu'économique (Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 2013).

- > **le recours aux prestations complémentaires AVS-AI au moment de la retraite** : Deux conséquences induites par une activité salariée faiblement rémunérée peuvent se conjuguer et entraîner une situation particulièrement précaire lors du passage à la retraite. D'une part, un salaire peu élevé signifie des cotisations limitées aux assurances sociales²⁵, voire pas de cotisation du tout au 2^e pilier, qui se traduisent à leur tour par des prestations minimales. Une étude portant sur les contribuables des cantons du Valais, de Neuchâtel, de Saint-Gall et de Zürich montre qu'en 2003, plus d'un quart (28 %) des contribuables retraités qui ne bénéficient « d'aucune rente de prévoyance professionnelle n'atteignent pas le seuil de pauvreté défini contre 6 % des bénéficiaires » (Wanner & Gabadinho, La situation économique des actifs et des retraités, 2008, p. 50). D'autre part, la possibilité d'épargner est très difficile, voire impossible. Ainsi, au moment de prendre leur retraite, les personnes dans cette situation ne peuvent compléter leurs minces revenus par leur fortune et se retrouvent souvent dans l'obligation de demander les PC AVS/AI pour atteindre le minimum vital. 12,4 % des personnes au bénéfice d'une rente vieillesse sont tributaires de PC en 2014 (OFAS, 2015, p. 6). Une étude de la Haute école spécialisée de Berne constate une augmentation des personnes âgées de moins de 70 ans parmi les personnes qui reçoivent des PC de l'AVS, dont la part passe de 5,7% en 1999 à 8,6% en 2012. Les défaillances en matière de prévoyance professionnelle, en raison entre autres d'interruptions dans l'activité professionnelle, d'emplois instables, de bas salaires, de divorce ou encore de problème de santé, sont à l'origine de cette évolution (von Gunten, Zürcher, Pulver, Fluder, & Koch, 2015). Une poursuite à la hausse de cette tendance est de plus à craindre à l'avenir, car les personnes de 55-65 ans sont particulièrement touchées par le chômage de longue durée. En 2015, dans le canton de Fribourg, 33,5% des chômeurs et chômeuses de longue durée sont âgés de 55 ans et plus. Si elles ne retrouvent pas d'emploi, ces personnes peuvent être contraintes à demander un soutien de l'aide sociale entre la fin de leur droit aux indemnités de chômage et le début de leur rente AVS. Cette période sans cotisations au 2^e pilier aura des conséquences sur le montant de leur retraite. Dans son rapport social 2015, le canton de Berne constate une nette augmentation du taux de risque de pauvreté des ménages proches de l'âge de la retraite, conséquence de leur intégration insuffisante sur le marché du travail (Conseil exécutif bernois, 2015, p. 36). Selon l'OFS, qui a étudié la pauvreté des personnes âgées, 16,6 % déclarent consommer leur patrimoine pour vivre au quotidien et 45,7 % couvrent tout juste leurs dépenses avec leurs revenus (OFS, 2014f, p. 31). Là encore, le phénomène du non-recours peut engendrer des conséquences considérables.

²⁵ Ex. pas de cotisation obligatoire au 2^e pilier en dessous de 21 150 francs/an

Le tableau ci-dessous, tiré des données fiscales cantonales, révèle l'importance de la présence d'une fortune pour les personnes âgées, puisque 54 % du revenu disponible des personnes de 80 ans et plus sont issus des revenus de la fortune et de la location. Or, à l'heure actuelle, un peu plus de 30 % des personnes qui atteignent l'âge de la retraite disposent d'une fortune nette comprise entre 0 et 59'999 francs, montant qui ne leur permet pas de compléter leur revenu (cf. tableau 4-2).

Pour finir, la possibilité de retirer les prestations de prévoyance professionnelle sous forme de capital²⁶ est un autre risque inhérent au fonctionnement du 2^e pilier pouvant conduire les personnes retraitées à une situation de pauvreté et donc de recours aux prestations complémentaires. Afin de limiter ce risque, le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les PC, des mesures différenciées de préservation du capital du 2^e pilier pour la prévoyance vieillesse.

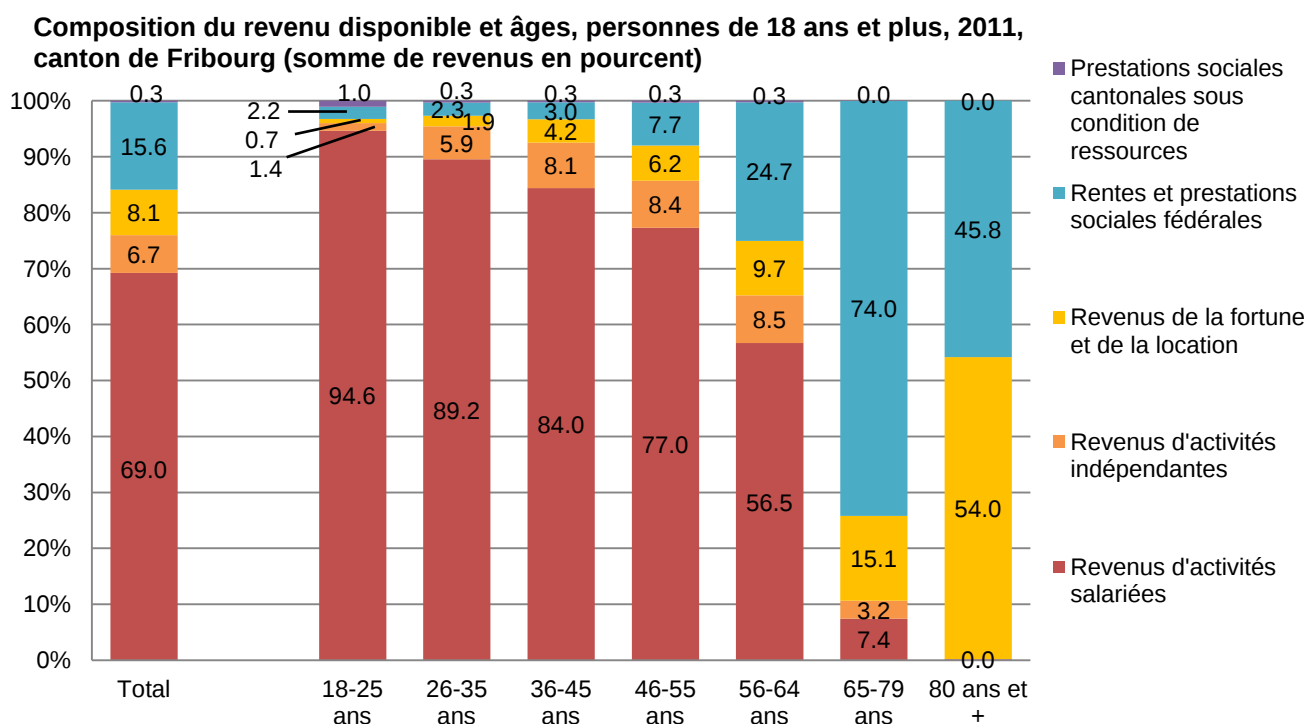


Tableau 4-1

²⁶ Solliciter, sous certaines conditions, le versement en espèces de la prestation de sortie, demander qu'une partie, voire la totalité, de l'avoir de vieillesse soit versé sous la forme d'une prestation en capital ou encore anticiper le versement de la prestation de libre passage pour l'acquisition d'un logement ou le démarrage d'une activité indépendante.

Fortune nette et âges, 2011, canton de Fribourg (en pourcent, N=254'679)

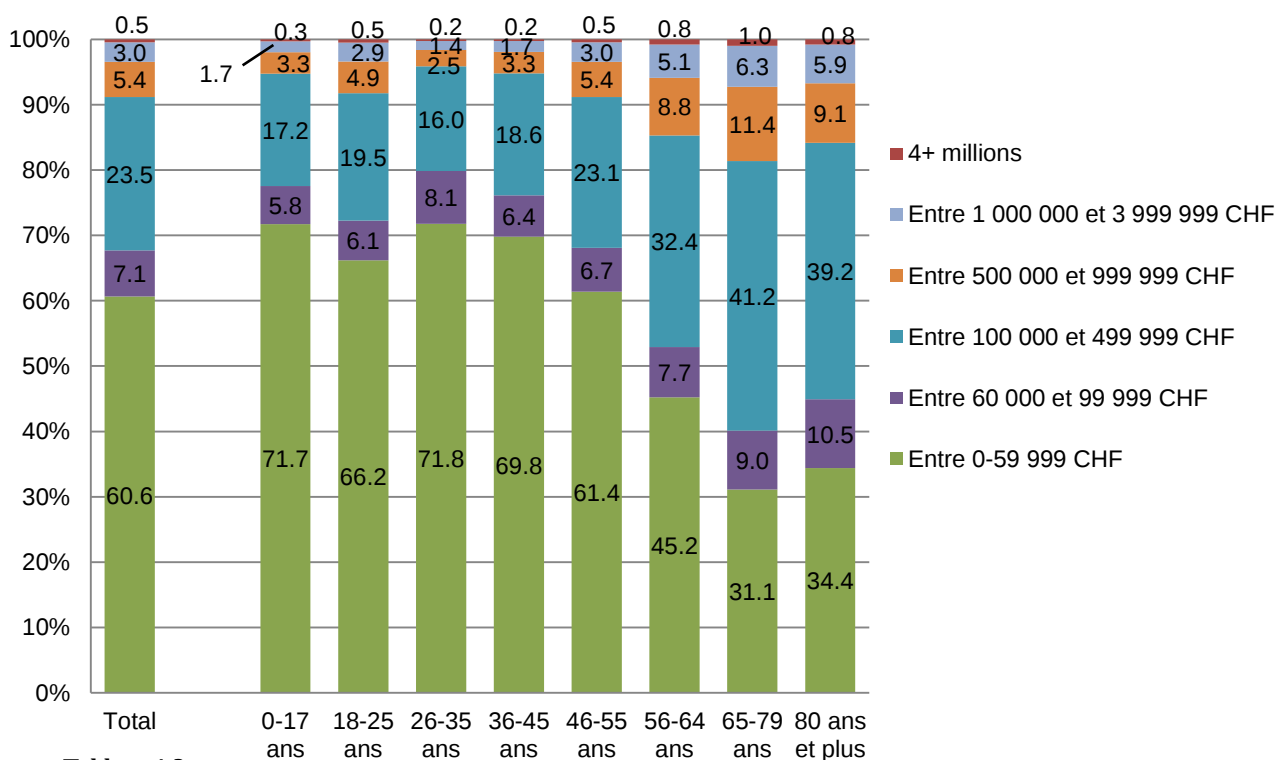


Tableau 4-2

La fortune est d'ailleurs une question faiblement documentée dans les analyses de budget. Si les revenus de cette dernière et de la location sont pris en compte dans le calcul du revenu brut, il est rarement fait mention du montant de la fortune à disposition des ménages. L'OFS, par exemple, est actuellement en train de constituer un premier jeu de données en la matière, alors que les chiffres relatifs aux revenus existent depuis 1998 au moins. Or, cet élément est capital pour comprendre les conditions de vie sur un territoire donné, et en particulier les écarts de niveau de vie qui coexistent. Selon de récentes analyses économiques, si les inégalités de revenus sont limitées dans les pays européens, les inégalités de fortune, au contraire, sont importantes. Dans un article datant de 2014, le Fonds monétaire international compare les *coefficients de Gini* de nombreux pays en termes de revenu d'une part et de fortune d'autre part et constate une répartition beaucoup plus inégale de la fortune au niveau mondial (FMI, D. Lipton, 2014). L'OCDE a pour sa part procédé à une analyse des inégalités de patrimoine au sein de dix-huit pays membres et dégagé les tendances suivantes :

- la concentration du patrimoine des ménages est beaucoup plus importante que les revenus des ménages : dans les pays observés, les 10% des ménages les plus riches détiennent environ 50% du patrimoine des ménages, alors que les 10% des personnes aux revenus les plus élevés gagnent environ 25% du total des revenus ;
- les ménages qui détiennent un patrimoine ont généralement à leur tête une personne âgée de 55 à 64 ans et titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- les actifs non financiers, en particulier la résidence principale, constituent les principaux actifs de la plupart des ménages (75% en moyenne). Les actifs financiers ne sont présents que dans une minorité de ménages ;
- sur le long terme, l'un des principaux moteurs de l'enrichissement des ménages est l'augmentation des prix des actions et du logement, par rapport à ceux des biens de consommation, élément qui a certainement contribué à la concentration des patrimoines au cours des 40 dernières années.

En Suisse, un rapport du Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2014, pp. 62-74) analyse la répartition de la richesse au sein de la Confédération à partir des données récoltées auprès des cantons par l'Administration fédérale des contributions et compare le patrimoine des personnes physiques (contribuables) des différents cantons. Selon ce rapport, la fortune moyenne des contribuables fribourgeois s'élève à 149'000 francs, ce qui place Fribourg parmi les cantons où la fortune moyenne est la plus basse. En 2010, l'indice de Gini calculé pour le canton de Fribourg était de 86,9% soit un peu supérieur à l'indice suisse (85,1%). L'analyse de l'évolution de la répartition de la fortune entre 2003 et 2010 révèle qu'en sept ans, les fortunes les plus élevées ont davantage augmenté que la valeur médiane, signe que l'inégalité a augmenté de manière globale en Suisse. L'indice de Gini en termes de fortune est passé de 84,01% en 2003 à 85,10% en 2010 et ceci malgré les diminutions observées en 2004 et 2008. L'indice de Gini fribourgeois a crû de 0.3%, soit une augmentation un peu supérieure à la moyenne suisse. Au fil des éditions de son rapport social, le canton de Berne parvient à un constat similaire (Conseil exécutif bernois, 2015, p. 32).

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. Dans le graphique ci-dessous, les données correspondantes à la fortune nette ont été ajoutées au graphique de la courbe de Lorenz préalablement présenté dans le chapitre 3²⁷. Les résultats confirment l'importance de l'inégalité en termes de fortune : 80 % de la fortune totale est 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 86 %. La courbe indique en outre que la moitié de la population ne dispose d'aucun capital.

²⁷ Les précautions en matière de fortune signalées dans la partie 3.2.3 Répartition de la fortune sont à considérer également ici.

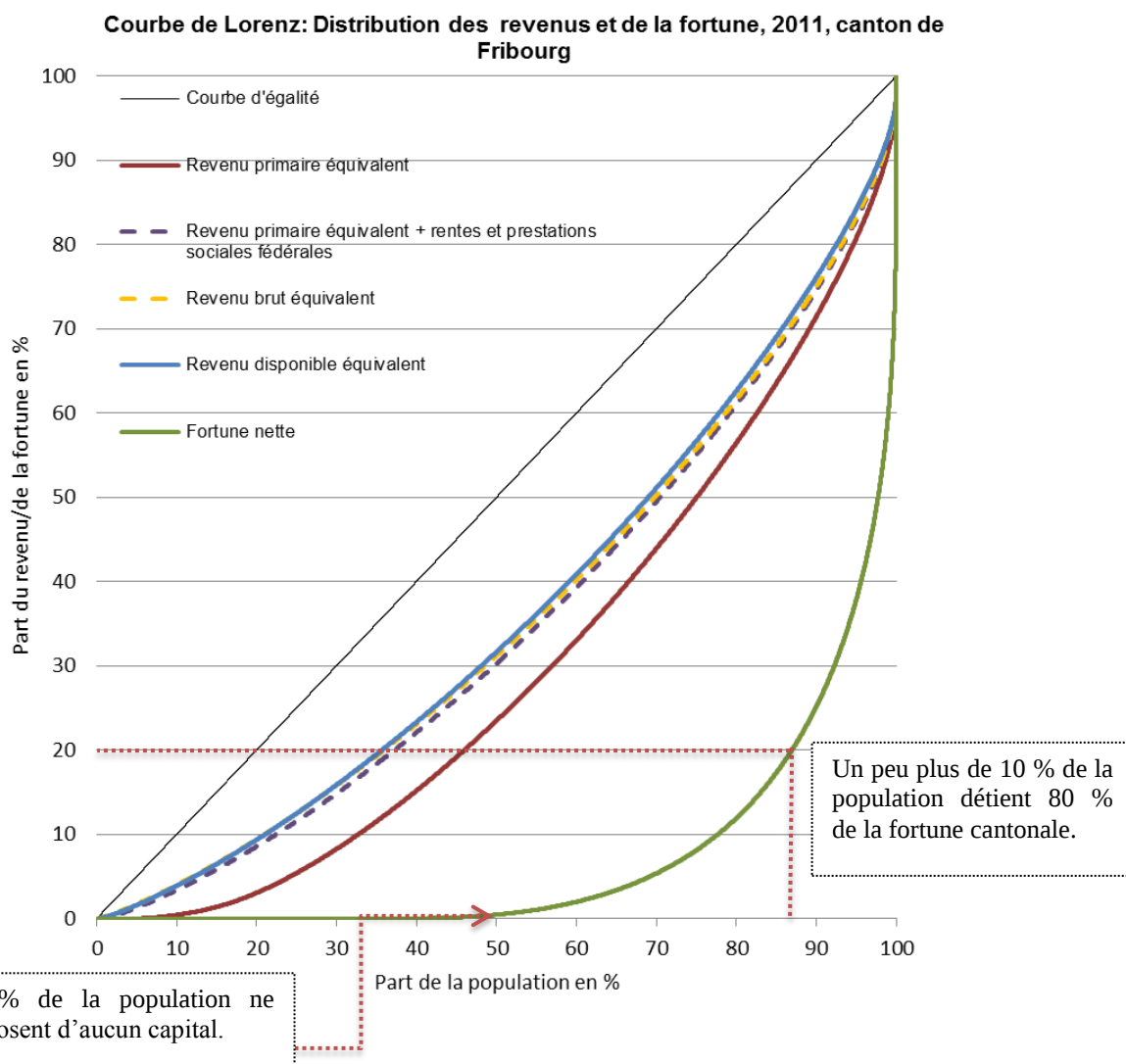


Tableau 4-3

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

Dans la société actuelle, les ressources économiques représentent un élément incontournable de l'analyse des conditions de vie en général et du phénomène particulier de la pauvreté. Parmi les ressources à disposition des ménages, le revenu issu d'activités salariées est prépondérant puisqu'il détermine en majeure partie leur niveau de vie. Actuellement toutefois, certains ménages ne parviennent pas à gagner suffisamment leur vie, ou tout juste, pour couvrir leurs besoins vitaux. Les principales difficultés auxquelles ils sont dès lors exposés, en termes de ressources économiques, sont **la nécessité de solliciter un complément de revenu en cas de diminution de la capacité de gain, l'effet de seuil dans les prestations sous condition de ressources, le surendettement, le recours inéluctable aux prestations complémentaires AVS-AI au moment de leur retraite.** Dans chacune de ces situations, le **risque de non-recours** ou de recours tardif aux prestations de soutien peut engendrer des conséquences considérables pour les personnes concernées comme pour la société dans son ensemble. Ensuite, le versant moins étudié des ressources économiques qu'est la **fortune**, et en particulier sa répartition dans la population, révèle une **inégalité marquée** (un peu plus de 10 % de la population possède 80 % de la fortune cantonale).

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- > Préserver la dignité en maintenant, dans les prestations des assurances sociales et sous condition de ressources, un minimum vital correspondant aux dépenses de consommation indispensables ;
- > Préserver un niveau de prévoyance (collective et/ou privée) garantissant au moment de la retraite une couverture des besoins vitaux équivalente à celle des PC AVS/AI ;
- > Améliorer le système de prestations sous condition de ressources pour prévenir les cas de non-recours ou de recours tardif (accès adéquat, déstigmatisation, système d'information entre prestations, meilleure prise en compte des besoins des usagers, prévention...) ;
- > Vérifier l'impact des effets de seuil pour les bénéficiaires de prestations sous condition de ressources ;
- > Inclure les impôts dans le calcul du minimum vital des poursuites ;
- > Améliorer la coordination entre fiscalité et politique sociale ;
- > Engager une réflexion sur des politiques complémentaires qui favorisent la croissance économique tout en contribuant à diminuer les inégalités.

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Prestations complémentaires pour les familles ;
- > Bilan et suites du plan d'action 2013-2016 contre le jeu excessif et le surendettement ;
- > Migration et communes sympas (Stratégie Développement durable).

4.2. La santé

En 1948, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) définissait la santé comme « un état complet de bien-être physique, mental et social ». Cette définition est devenue une référence au niveau international. Malgré les critiques, elle a l'avantage de sortir de la vision duale : santé versus maladie. En 1986, la Charte d'Ottawa lui apporte une nouvelle dimension en soulignant que l'être humain est capable d'améliorer lui-même son état de santé. Aujourd'hui, il est en outre admis que cette aptitude n'est pas uniquement individuelle et qu'il s'agit d'une dynamique collective. Une approche globale de la santé est en effet nécessaire pour la saisir dans son entier, car l'ensemble du cadre de vie a une influence sur l'état corporel et psychique de la population.

Des études ont été menées depuis les années 1960 pour déterminer les facteurs qui influencent la santé et dans quelle mesure. Il a été établi que :

- > l'**hérédité** compte pour environ **un quart**,
- > l'**environnement** **un cinquième** et
- > le **système sanitaire** **entre 10 et 15%**.
- > Enfin, la **culture** et la **position socio-économique**, en particulier la formation, constituent les deux facteurs les plus importants puisqu'elles pèsent pour **près de moitié** dans la balance. (Rossini & Legrand-Germanier, Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention, 2010, pp. 11, 52-53)

Le graphique ci-dessous illustre les différents facteurs qui influencent la santé.

Facteurs d'influence sur la santé

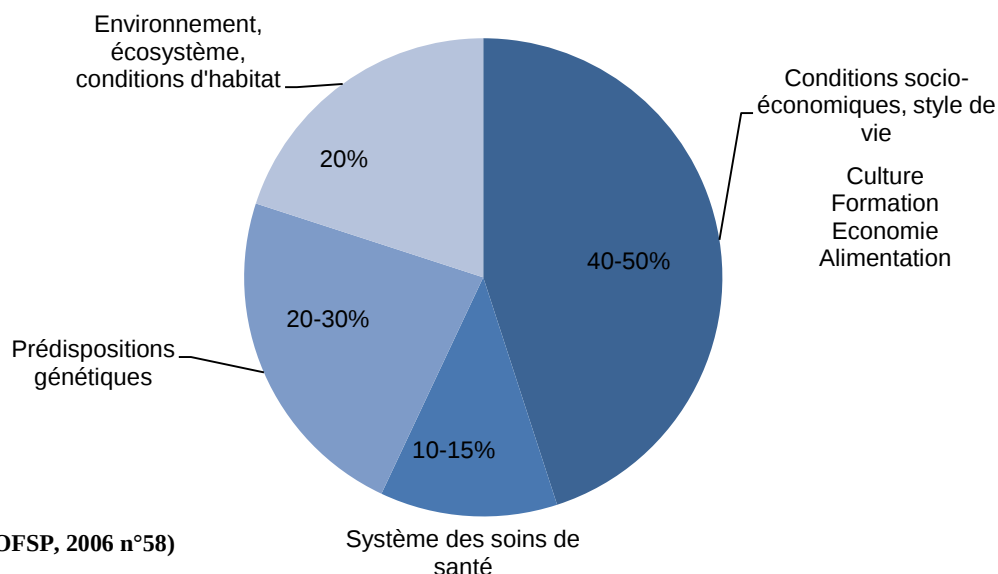


Tableau 4-4 (OFSP, 2006 n°58)

Le statut socio-économique des individus est donc un déterminant crucial de la santé et permet de comprendre l'articulation entre cette condition de vie et la pauvreté. Le phénomène dit de « gradient social » illustre l'importance de cette relation. Il peut être défini comme « une diminution progressive parallèle des chances en santé et de la position sociale » (DSAP Berne, 2010a, p. I). En d'autres termes, la maladie et la mort touchent différemment les individus en fonction de leur position sociale (niveau de formation, position socioprofessionnelle, niveau de revenu). Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS) « d'importants écarts sanitaires étroitement liés à la position sociale sont observables au sein d'un même pays. (...) Les inégalités en santé sont la conséquence, d'une part, des circonstances dans lesquelles les gens grandissent, vivent, travaillent et vieillissent, et d'autre part, des systèmes mis en place pour faire face à la maladie (OMS, 2014) ». La Suisse est également touchée par ce phénomène. Dans son ouvrage « La pauvreté rend malade », Caritas Suisse recense de nombreuses études réalisées sur le territoire helvétique et arrive à la conclusion « qu'il existe en Suisse des inégalités face à la santé, et ceci même si, en comparaison internationale, la qualité et l'espérance de vie sont élevées et que les soins médicaux sont de très bonne qualité et accessibles pratiquement sans réserve » (Caritas Suisse, Villiger S., Knöpfel C., 2009, p. 49).

Ainsi, même en Suisse, plus le statut socio-économique est bas, plus les indicateurs de santé sont négatifs. L'analyse détaillée des données de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages suisses (SILC) portant sur l'état de santé, le renoncement aux soins et la pauvreté, réalisée par l'OFS (OFS, 2013c) corrobore ce constat : « les personnes en situation de risque de pauvreté ou de **privation matérielle** se perçoivent plus souvent en mauvaise santé que les autres, elles sont aussi plus nombreuses à renoncer à des soins pour des raisons financières et présentent une moins bonne santé (OFS, 2013c, p. 3) ». Une étude de l'Initiative des villes pour la politique sociale et de la Haute école spécialisée bernoise montre également que près des deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée (plus de 3 ans) souffrent de problèmes de santé (Initiatives des villes pour la politique sociale, 2015). Enfin, dans le dernier rapport social publié par le canton de Berne, des personnes en situation de précarité financière ont été interrogées sur leurs conditions de vie. Selon cette enquête, ces personnes jugent leur état de santé beaucoup plus mauvais que la population totale de référence. La maladie, l'accident et l'invalidité constituent les motifs de perte d'emploi les plus fréquemment cités et la majorité des personnes interrogées estime ne pas parvenir à retrouver un emploi en raison d'une atteinte à leur santé (Conseil exécutif bernois, 2015, p. 7).

Pour comprendre comment se met en place un gradient social, la DSAP du canton de Berne a analysé les résultats d'études internationales et répertorié les principaux facteurs d'influence des déterminants sociaux sur la santé (DSAP Berne, 2010a, pp. V-VII) :

- > **L'intégration sociale** joue tout d'abord un rôle fondamental. Un réseau social, des relations et contacts sociaux positifs, une aide en cas de besoin sont cruciaux pour la santé et pour le comportement en matière de santé. Pour activer son réseau ou solliciter une aide, il faut se sentir compétent et avoir confiance en soi. Or, la stigmatisation induite par la pauvreté entraîne honte et retrait social, qui à leur tour entravent les recherches de soutien.
- > Ensuite, **un faible niveau de formation, l'illettrisme ou encore un manque de connaissances linguistiques** compliquent l'accès aux informations relatives à la santé ainsi que leur compréhension. Les personnes concernées souffrent dès lors d'un manque de compétences dans ce domaine et rencontrent des difficultés à recourir à temps et à bon escient au système sanitaire, à expliquer leurs symptômes et à exprimer leurs besoins.
- > Puis, la santé physique et psychique est influencée négativement par le **stress chronique** engendré par un déséquilibre prolongé entre contraintes et ressources. La manière de gérer le stress est déterminante. Elle dépend beaucoup des expériences vécues durant l'enfance. Or, les recherches montrent que les personnes issues de familles défavorisées ont plutôt tendance à développer une gestion du stress défavorable et nuisible à la santé, en raison du locus de contrôle expliqué ci-dessous.
- > Le **locus de contrôle**, en d'autres termes, la conviction de l'influence de son comportement sur son existence, joue ensuite un rôle-clé en ce qui concerne le comportement en matière de santé. Les enfants qui vivent dans des conditions défavorables, et qui constatent l'impuissance de leurs parents et leurs difficultés à atteindre leurs propres buts auront tendance à développer un locus de contrôle négatif. C'est-à-dire qu'ils auront tendance à penser que leur comportement n'a aucun effet sur les événements de leur vie et seront dès lors moins enclins à adopter des conduites positives en matière de santé.
- > Pour finir, le **style de vie** exerce une influence considérable. A priori, il paraît entièrement choisi par l'individu, c'est oublier toutefois qu'il est fortement lié aux facteurs socioculturels et à une multitude d'influences, parmi lesquelles, la famille, les pairs, l'environnement direct ou encore les messages véhiculés par la société. En réalité, un bas niveau de formation ou un revenu insuffisant peuvent freiner l'adoption d'un mode de vie sain. Une récente enquête menée par la Policlinique médicale universitaire (PMU) et l'Institut universitaire de médecine générale de l'Université de Lausanne en Suisse romande montre que 10,7 % de la population renoncent à des soins médicaux pour des raisons économiques.

Ainsi, il est clair que les déterminants sociaux ont une influence considérable sur la santé. La DSAP du canton de Berne affirme d'ailleurs que le débat sur le sens de la causalité entre maladie et pauvreté est aujourd'hui terminé, car il a été démontré de manière incontestable que la pauvreté rend malade. Il n'y a toutefois pas de réponse simple à la question de savoir comment s'exerce cette influence. En effet, aucune chaîne causale singulière ne peut être dégagée, il s'agit plutôt d'un cumul de conditions favorables ou défavorables (DSAP Berne, 2010a).

Une bonne santé constitue donc une ressource de la vie quotidienne et est déterminante pour le mode de vie (Rywalski & Vallat, 2011, p. 8). Sa perte entrave les possibilités de choix (Rossini & Legrand-Germanier, Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention, 2010, p. 94) et diminue les chances des personnes en situation de pauvreté de profiter pleinement des opportunités qui leur sont offertes.

Pour le canton de Fribourg, il n'existe pas d'étude systématique du gradient social. Toutefois, les données du rapport sur la santé paru en 2014 (OBSAN, 2014b) semblent corroborer l'idée que ce phénomène y est également à l'œuvre, en particulier en termes de revenu disponible du ménage. Parmi les 43 indicateurs présentés dans le rapport, plus de la moitié (24) montrent une différence entre les revenus les plus hauts (6'000 CHF et plus par mois) et les plus bas (jusqu'à 2'999 CHF/mois).

	Revenu d'équivalence du ménage	
	Jusqu'à 2999 CHF	6000 CHF et plus
Etat de santé autoévalué (très) bon	79,3 %	90,4 %
Troubles physiques importants	26,6 %	14,1 %
Problèmes psychiques importants	25,9 %	18,1 %
Sentiment de solitude	45,9 %	33,8 %

Tableau 4-5 : (OBSAN, 2014b)

La santé constitue donc une ressource essentielle, dont l'altération peut confronter la personne concernée à de véritables obstacles. En la matière, la situation des personnes confrontées au handicap est emblématique. Dans le présent rapport, il n'est pas possible de dégager un aperçu général de cette question pour l'ensemble des ménages, car les données fiscales ne permettent pas de faire la distinction entre une rente versée par l'AVS ou par l'AI. Certains éléments peuvent toutefois être mis en lumière par l'analyse de la situation des ménages constitués d'une seule personne. La présence d'une seule personne dans un ménage permet en effet des analyses plus détaillées. Il est par exemple possible de déterminer que parmi les 1'586 personnes de moins de 65 ans en situation de pauvreté vivant seules, au moins 183 sont au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité²⁸.

Données détaillées de personnes vivant seules en situation de pauvreté et au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité, 2011, canton de Fribourg (N =183)	
Revenu disponible moyen	1'848 francs/mois dont : - 84,3 % de rente AI - 10,6 % de revenu d'activités salariées - 4,0 % de prestations cantonales sous condition de ressources
Moyenne des rentes perçues	1'568 francs/mois
Personnes vivant principalement de :	
- Rentes et prestations fédérales	155

²⁸ Les données à disposition fournissent uniquement un montant global par ménage issu de l'AVS/AI. Ainsi, pour déterminer le chiffre de 183, une exclusion par critères déductifs a été réalisée pour s'assurer que les personnes comptabilisées ne sont ni au bénéfice d'une rente AVS, ni d'une rente de veuf/veuve ou d'orphelin. Il s'agit donc de personnes qui ont entre 26 et 61 ans, qui ne sont pas veufs ou veuves et qui présentent un montant supérieur à zéro pour les rentes AVS/AI. Au vu de ces critères passablement étendus, il est dès lors possible que le chiffre obtenu soit sous-estimé.

- Activités salariées	17
- Prestations cantonales sous condition de ressources	9
- Activités indépendantes	1
- Pensions alimentaires	1
Personnes au bénéfice de prestations complémentaires	62
Montant moyen de la prestation complémentaire perçue	948 frs/mois
Personnes au bénéfice de prestations du chômage	15
Personnes au bénéfice de prestations de l'aide sociale	31

Tableau 4-6

Ces éléments descriptifs permettent de mettre en lumière la situation particulièrement difficile vécue par des personnes à la fois en situation d'invalidité et de pauvreté. La précision des données à disposition au niveau fribourgeois ne permet malheureusement pas de faire ressortir des chiffres pour l'ensemble des personnes en situation de handicap, mais les données disponibles au niveau suisse confirment que le handicap est un facteur important de pauvreté. En 2012, 19 % des personnes en situation de handicap vivent dans un ménage à risque de pauvreté, soit près du double de la population totale (11 %). Les personnes fortement limitées dans la vie ordinaire présentent même un risque de pauvreté de 25 % (OFS, 2015f). Ce risque accru peut être expliqué par plusieurs éléments. Tout d'abord, même si 2/3 des personnes en situation de handicap exercent une activité professionnelle, les problèmes de santé restreignent clairement leur participation au marché du travail (OFS, 2012c, p. 1). En effet, la majorité de ces personnes (73 %) mentionnent une restriction dans leur activité professionnelle parmi les trois analysées par l'OFS: volume d'heures de travail qu'elles accomplissent ou pourraient accomplir, type de travail et capacité à se déplacer pour aller et venir du travail (OFS, 2012c, p. 2). Ensuite, les personnes en situation de handicap bénéficient plus souvent de prestations versées par la sécurité sociale, notamment des prestations sous condition de ressources comme l'aide sociale ou les prestations complémentaires (OFS, 2015f). Or, comme le montre le tableau du taux de pauvreté au chapitre 3 du présent rapport, devoir recourir à ces prestations expose plus fortement au risque de pauvreté. Enfin, les personnes en situation de handicap se trouvent plus souvent en situation de surcharge par rapport aux coûts de leur logement, c'est-à-dire que les frais totaux liés à leur habitation dépassent de plus de 40 % leur revenu disponible. 25 % des ménages dont l'un des membres est confronté à un handicap se trouvent dans cette situation contre 15 % des ménages sans handicap. La proportion s'élève même à 46 % pour les ménages composés d'une seule personne présentant un handicap contre 29 % chez les ménages d'une personne sans handicap. L'OFS explique ce résultat par les revenus significativement plus faibles des ménages avec handicap en comparaison avec les ménages sans handicap. Sans grande surprise, les personnes qui doivent faire face à un handicap sont moins satisfaites de leur situation financière. Sur une échelle de 0 à 10, leur moyenne s'élève à 6,2 contre 7,1 pour les personnes sans handicap (OFS, 2015a).

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

De nombreuses études l'attestent, en Suisse – et le canton de Fribourg ne semble pas faire exception – il existe un « **gradient social** » en matière de santé. Autrement dit, **plus le statut socio-économique est bas, plus les indicateurs de santé sont négatifs**. Différentes études montrent effectivement le lien entre pauvreté et problèmes de santé et corroborent le constat que le statut socio-économique des individus est un déterminant crucial de la santé.

La situation des personnes confrontées au handicap est emblématique de la ressource essentielle que constitue la santé. Les limitations avec lesquelles elles doivent composer au quotidien, et en particulier les restrictions dans leur activité professionnelle, rendent leur situation particulièrement précaire. **Selon l'OFS, les personnes en situation de handicap sont quasiment deux fois plus nombreuses à vivre dans un ménage à risque de pauvreté que les personnes sans handicap.**

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- > Agir à la fois contre la pauvreté et pour la santé: s'allier pour mieux lutter :
 - Renforcer les interconnexions entre les domaines de la santé et du social ;
 - Développer une approche systémique: amélioration de la qualité de vie et développement durable sans distinction de domaines particuliers ;
- > Assurer des services égaux et appropriés pour tous ;
- > Mettre en œuvre des démarches ciblées pour les groupes les plus difficiles à atteindre ;
- > Soutenir et renforcer la sécurité au travail (ex. détection et intervention précoces pour les problèmes psychiques) ;
- > Renforcer la détection et l'intervention précoces, ainsi que la prévention durant la petite enfance ;
- > Former les intervenants et intervenantes socio-sanitaires à la détection de problématiques d'ordre psychologique, telles les maladies psychiques ou les addictions ;
- > Permettre aux personnes sans qualification bénéficiaires de l'AI d'accéder aux mesures de requalification ;
- > Renforcer l'interprétariat communautaire.

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Dispositif cantonal d'indication addictions ;
- > Stratégie cantonale de promotion de la santé et prévention ;
- > Programme cantonal fribourgeois « je mange bien, je bouge bien » 2013-2017 ;
- > Programme cantonal de prévention du tabagisme 2014-2017 ;
- > Programme cantonal de promotion de la santé mentale ;
- > Plan cantonal action alcool ;
- > Concept cantonal de santé à l'école (2014-2017) promotion de la santé à l'école ;
- > Projet « migration et santé ».

4.3. Le travail

Le travail, en tant que source de revenu, mais aussi vecteur d'intégration sociale, a une incidence directe sur la pauvreté. Le travail est tributaire du contexte économique dont l'évolution a des répercussions sur l'ensemble de la population, comme le montrent les situations de crise, ou parfois seulement sur certains groupes plus vulnérables. Tout dépend des performances économiques d'une région et de la distribution des richesses qu'elle procure. Trois indicateurs essentiels permettent de

juger l'activité économique et d'en apprécier l'impact sur le travail et les situations qui en dépendent : le produit intérieur brut (PIB), la productivité du travail et l'évolution des salaires.

Le PIB fribourgeois se situe à un niveau inférieur à la moyenne suisse. Cela signifie que la valeur ajoutée générée par le processus de production auquel contribuent les Fribourgeois et Fribourgeoises, et qui sert notamment à rémunérer leurs activités, s'élève en 2015 à 58'439 francs par habitant en terme nominal alors que la moyenne suisse atteint le montant de 74'432 francs (SStat, 2015c, p. 438). Toutefois, depuis les années 60, le canton mène une politique de rattrapage et au cours des 15 dernières années le PIB, en terme réel, n'a cessé d'augmenter (sauf lors de la récession de 2009, -2.3 %) (SStat, 2015c, p. 134). La performance économique du canton dans ces dernières années s'est traduite par une amélioration de la productivité²⁹ qui a favorisé une augmentation de la demande de travail. Depuis 2005, le nombre d'emplois a progressé dans le canton de Fribourg de 12 % et le volume d'équivalents plein temps (EPT) a même augmenté de 14.4 %. Le nombre d'emplois a passé la barre des 144'000 en 2013 (cf. Tab.4-6 (SStat, 2015a, p. 4). Il est également intéressant de connaître la valeur produite hors du territoire par les Fribourgeois et Fribourgeoises qui travaillent dans d'autres cantons et celle des travailleurs et travailleuses extracantonaux produite en terres fribourgeoises. Il y a lieu de tenir compte de cette caractéristique, car les échanges pendulaires entre Fribourg et les autres cantons sont particulièrement importants. Une récente étude des Banques Cantonales Romandes évalue la part aux PIB cantonaux des pendulaires et des frontaliers. Pour le canton de Fribourg, le solde entre pendulaires entrants et sortants est négatif à concurrence de 6% du PIB cantonal, soit un bon milliard de francs. Au total, 17% du PIB fribourgeois est « fabriqué » hors du canton alors que les pendulaires entrants créent 11% du PIB cantonal (Chambre de commerce et d'industrie de Fribourg, 2016, n°3).

Canton de Fribourg - Effectifs

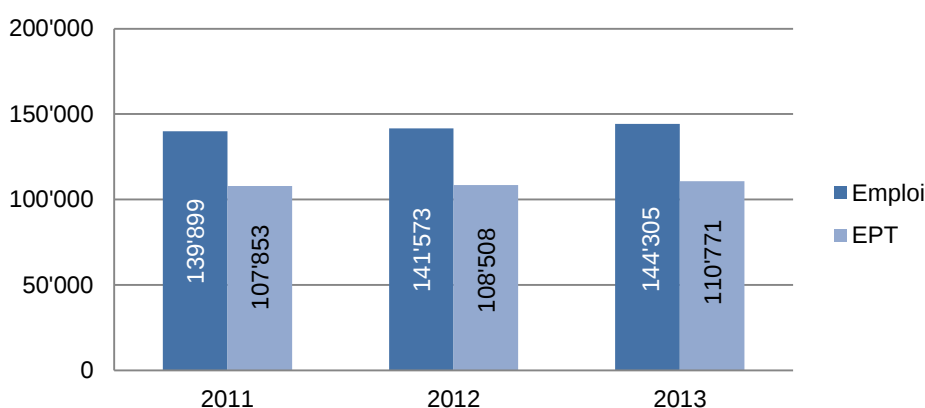


Tableau 4-7 : Evolution des emplois, (SStat, 2015c, p. 98)

Sur le plan salarial, au cours de cette période, le pouvoir d'achat des Fribourgeois et Fribourgeoises s'est très légèrement amélioré. Les salaires bruts dans le secteur privé, par exemple, entre 2002 et 2012 ont connu une croissance de l'ordre de 16.6 %. Cette évolution est comparativement supérieure à celle de la Suisse (+13.6 % (SStat, 2015c, p. 120). A plan national, entre 1995 et 2013, la croissance des salaires nominaux³⁰ a été de l'ordre de +24.2 %, mais elle est restée nettement inférieure à la croissance nominale du PIB qui s'est située à +57.2 % (OFS, 2015n, p. 17). A noter que le renchérissement n'a permis finalement qu'un accroissement mineur du salaire réel qui a été de 10.4 % durant cette période (OFS, 2016g).

²⁹ La valeur ajoutée par heure de travail a augmenté au niveau suisse de 22.5 % depuis 2005 (OFS, 2015n, p. 18).

³⁰ Sans les secteurs primaires et les indépendants

Ainsi, au cours de la décennie écoulée, la situation économique du canton est restée favorable sur le plan du travail. L'emploi constitue le principal facteur de protection contre la pauvreté et il a joué son rôle de rempart durant cette période. Les résultats concordent au plan cantonal comme au plan national. Les chiffres de l'OFS montrent que les personnes avec un travail sont quatre fois moins exposées au risque de pauvreté (OFS, 2015n). Au plan fribourgeois, le taux de pauvreté des personnes disposant d'un revenu d'une activité salariée est de 1.8 %, tandis que celui des indépendants est un peu plus élevé : 3.8 %. Pour rappel, le taux de pauvreté dans l'ensemble de la population est de 3 %.

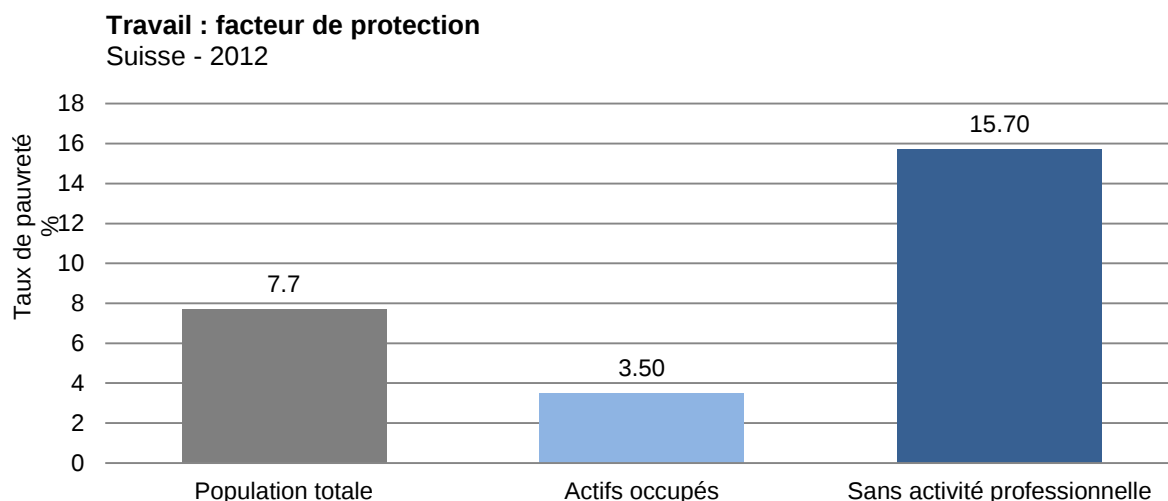


Tableau 4-8 : Travail comme facteur de protection, OFS 2015

Toutefois, en dépit d'une conjoncture favorable pour l'emploi, le travail n'a pas empêché de nombreuses personnes d'être confrontées à cette problématique. La moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises en situation de pauvreté se trouve dans un ménage où la source de revenu provient d'une activité professionnelle (salariés, 42.3 % et indépendants, 7.8 %). Et la situation est comparable pour la population exposée au risque de pauvreté (cf. tab. 4-9). Face à l'emploi, trois risques majeurs peuvent compromettre la réalité des personnes en situation de pauvreté ou qui risquent de l'être. Le risque d'exclusion du marché du travail, d'abord, qui résulte de la perte d'emploi et du chômage. Ensuite, le risque du travail avec de faibles revenus qui se traduit pour les working poor par l'exercice d'une activité professionnelle qui ne protège pas de la pauvreté. Enfin, la présence d'enfants dans un ménage est un risque particulier pour les mères en raison de leur insertion partielle sur le marché du travail.

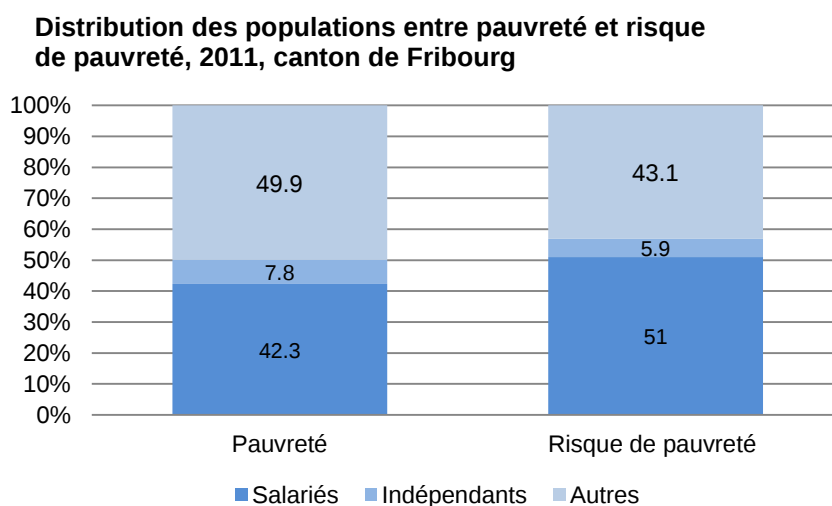


Tableau 4-9 : La moitié des personnes en situation de pauvreté travaille

Chômage

Durant plusieurs décennies, après-guerre, le taux de chômage en Suisse est resté pour ainsi dire nul. Les deux chocs pétroliers des années 1970 et 1980 ont inversé la tendance et suscité pour la première fois la formation d'un chômage dit « incompressible » dans la mesure où les reprises économiques ne parviennent plus à réduire complètement la proportion de demandeurs et demandeuses d'emploi. Avec la crise immobilière des années 1990, la Suisse a connu un taux de chômage aussi élevé que lors de la grande dépression des années 1930, mais jamais dans les proportions auxquelles sont confrontés nos voisins européens. Dans le canton de Fribourg, le taux de chômage est depuis 15 ans en dessous de la moyenne suisse, le plus faible de Suisse romande et il demeure à un niveau relativement constant, hormis lors de la récession de 2009 (cf. Tab. 4-10). Ainsi l'évolution du chômage dans le canton est le reflet de la santé économique de notre région et de la vigueur du marché du travail.

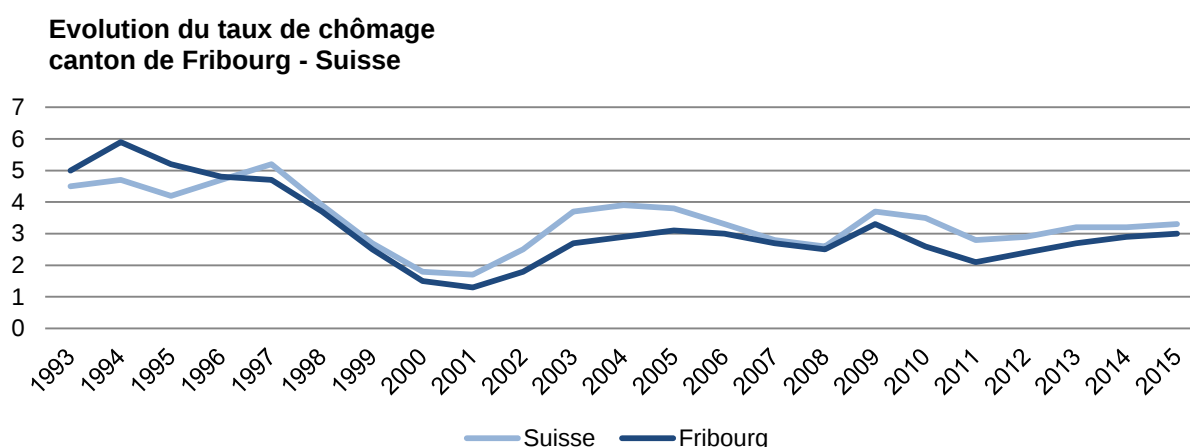


Tableau 4-10 : Taux de chômage stable et en dessous de la moyenne, (SECO, 2016c)

Toutefois, le chômage reste un facteur de pauvreté dans le canton Fribourg. L'enquête réalisée pour ce rapport ne livre aucune indication à ce sujet. En revanche, les statistiques de l'aide sociale fribourgeoise montrent que le tiers des bénéficiaires de l'aide sociale est au chômage et cette proportion est constante depuis 10 ans (cf. Tab. 4-11) (OFS, 2015p).

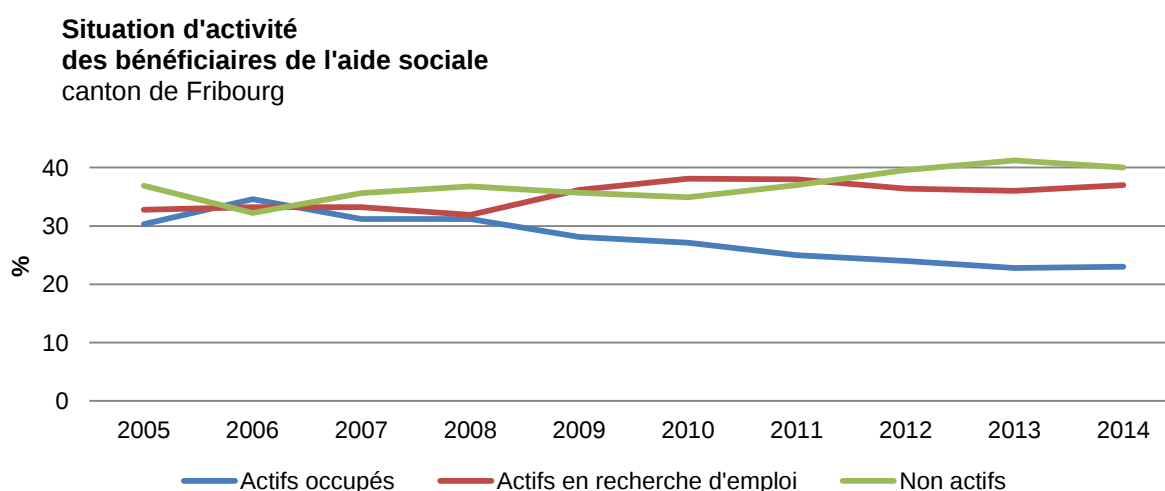


Tableau 4-11 : Taux d'actifs en recherche d'emploi à l'aide sociale, OFS

Si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse en comparaison européenne est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays. La Suisse a un **taux de chômage de longue durée** supérieur à la moyenne de l'OCDE et se situe bien en dessus des pays européens dont la situation économique est similaire (cf. Tab.4-12) (OCDE, 2016). Cette comparaison est basée sur une définition du chômage établie sur la base des critères du Bureau international du travail (BIT).

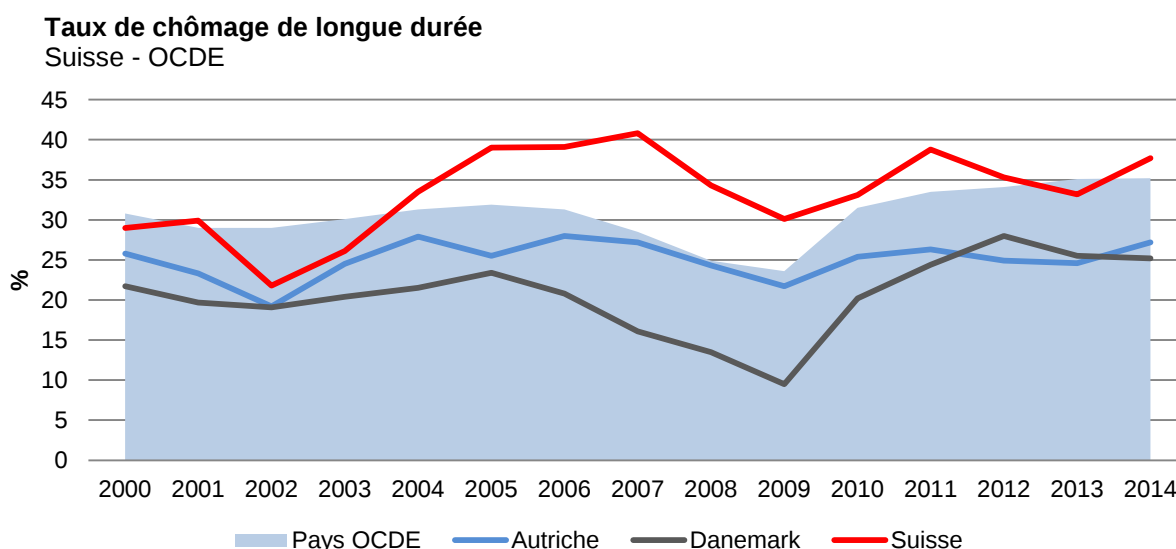


Tableau 4-12 : Le chômage de longue durée est élevé en Suisse

Plus de deux cinquièmes des chômeurs et des chômeuses sont concernés par cette problématique (Fluder, Fritschi, & Salzberger, *Parcours types et profils de risques des chômeurs*, 2011) et un peu moins de la moitié des chômeurs et chômeuses de longue durée retrouve un emploi (Observatoire du marché du travail de Suisse orientale (AMOSA), 2007). Par conséquent, une part des chômeurs et chômeuses parviennent au terme de leurs indemnités de l'assurance-chômage (LACI) sans avoir retrouvé un emploi. 41 % des chômeurs et chômeuses de longue durée, au sens LACI, arrivent en fin de droit (Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, 2011). Dans le canton de Fribourg, au cours des dix dernières années, le nombre de personnes arrivées en fin de droit aux prestations LACI n'a jamais été aussi élevé et la tendance à la hausse se confirme depuis ces trois dernières années (Cf. Tab. 4-12). Cette évolution est observée sur la base d'une définition du chômage établie selon les critères du SECO.

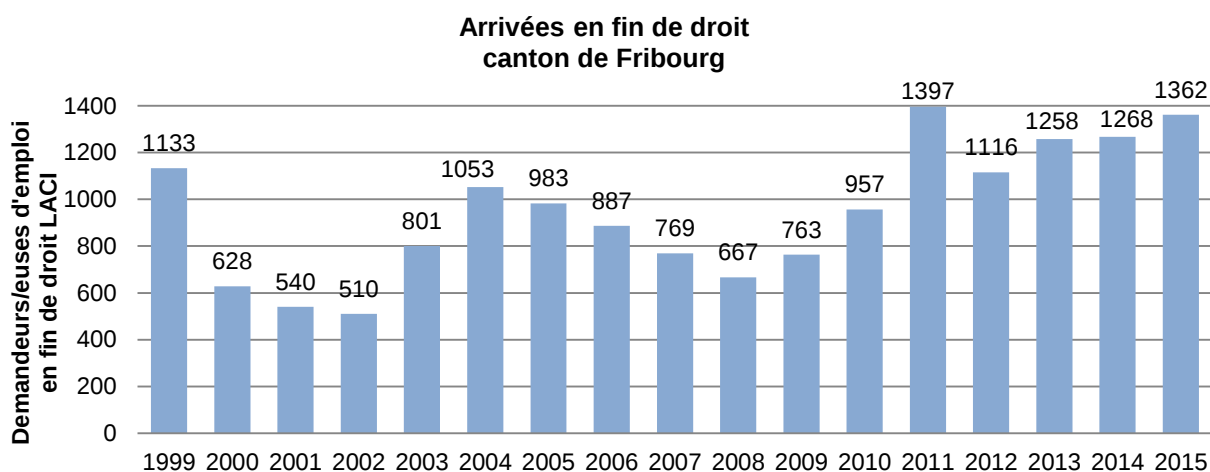


Tableau 4-13 : Fin de droit LACI en hausse dans le canton de Fribourg, (SECO, 2016c)

Globalement, 10 % des chômeurs et des chômeuses émargent à l'aide sociale, certains durant la période LACI pour compléter les indemnités de chômage et, d'autres, au terme de leur droit aux indemnités. Plusieurs estimations ont été tentées afin de déterminer la part des chômeurs et des chômeuses en fin de droit qui s'adressent ultérieurement à l'aide sociale et qui se trouvent donc en situation de pauvreté (CCLD, 2013, p. 25). Les enquêtes réalisées à la fin des années 2000 considèrent qu'un à deux chômeurs/chômeuses arrivés en fin de droit sur six requièrent des prestations d'aide sociale. La durée entre la fin de droit et l'aide sociale est d'environ 3.5 mois (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Les caractéristiques des situations sur lesquelles se concentre le risque de chômage ou de chômage de longue durée et de pauvreté ont été répertoriées dans de nombreuses études passées en revue par la Commission cantonale d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée dans son Rapport à l'attention du Conseil d'Etat (CCLD, 2013, p. 27 sv.) :

- > **Les salariés et salariées âgés.** Ils sont moins fréquemment touchés par le chômage que les jeunes, mais, lorsqu'ils le sont, leur risque de chômage de longue durée est élevé. En 2015, plus des deux tiers des chômeurs et chômeuses de longue durée (72.5 %) dans le canton de Fribourg ont plus de 40 ans, tandis qu'ils sont 47.1 % parmi les chômeurs et chômeuses de courte durée (SECO, 2016a). Les personnes de plus de 50 ans ne bénéficient manifestement pas des tendances conjoncturelles favorables.
- > **le faible niveau de formation.** Dans le canton de Fribourg, 40.3 % des chômeurs et chômeuses (moyenne annuelle 2015 selon le SECO), n'ont pas achevé une formation de degré secondaire II, contre 36.2 % et 14.4 % pour les personnes ayant achevé respectivement une formation de degré secondaire II ou tertiaire. Ce phénomène est particulièrement important dans le canton de Fribourg puisque, pour la même période, la moyenne suisse est de 30.0 %, soit un peu plus de 10 points de différence (SECO, 2016a). Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg, 70 % n'ont aucune formation professionnelle (OFS, 2015q, p. 12).
- > **les ménages monoparentaux.** Ces ménages constituent en Suisse 17 % des foyers en 2013 (OFS, 2015n). Le taux d'assistance des familles monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Fribourg en 2014, se monte à 23.3 % (OFS, 2015q). Ces ménages composés essentiellement de femmes seules avec leurs enfants sont donc particulièrement exposés au risque de pauvreté en raison d'abord de la difficulté accrue de concilier famille et travail, puisque le parent doit assumer seul cette double contrainte (OFS, 2015n, p. 103). La recherche d'un nouvel emploi devient pour cette raison plus problématique et la difficulté augmente encore avec l'allongement de la période d'éloignement du marché du travail et avec un faible niveau de qualification.
- > **La durée du chômage.** Lorsque la durée du chômage augmente, les seuls effets de dépendance à la durée sont en moyenne responsables de la diminution d'environ un tiers du taux de réinsertion (Dantan & Murtin, 2011). Le chômage de longue durée, voire de très longue durée est le facteur le plus déterminant du recours à l'aide sociale, y compris dans le canton de Fribourg (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

Les phases d'entrée et de sortie dans la vie professionnelle constituent des zones de vulnérabilité particulièrement marquées. Les jeunes de moins de 30 ans, en particulier les femmes, sont souvent confrontés au travail temporaire. L'entrée sur le marché du travail est d'autant plus compliquée que les jeunes présentent un déficit dans leur formation. A l'autre extrémité, l'arrivée à l'âge de la retraite est parfois vécue avec appréhension, car la précarisation peut être au rendez-vous. La période qui précède la retraite est particulièrement marquée par le travail sur appel, à nouveau les femmes sont plus touchées que les hommes par ce phénomène (Bühlmann, Schmid Botkine, & al., 2012, p. 291).

Les statistiques concernant l'influence du contexte de migration sur le chômage de longue durée doivent être considérées avec précaution. Tout d'abord, il y a lieu de relever que les statistiques suisses prennent généralement en compte le statut administratif des personnes migrantes plutôt que leur lieu de naissance³¹. Par exemple, une femme non européenne issue de la migration de la 1^{ère} génération multiplie par deux le risque d'être affectée par le chômage de longue durée par rapport à une personne étrangère non issue de la migration (OFS, 2011b).

Ensuite, il faut noter que pendant plusieurs décennies, plus de 50 % des travailleurs et travailleuses migrants étaient des employés à plein temps ayant peu ou pas de formation professionnelle. Ce rapport s'est diamétralement inversé vers la moitié des années nonante, 50 % possédant un titre de haute école et 20 % étant peu qualifiés (Sheldon, Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme, 2010). Conséquence d'une longue politique de recrutement de main-d'œuvre étrangère faiblement qualifiée, la majorité de la population étrangère vivant actuellement en Suisse et dépendant des systèmes de protection sociale n'a que peu de qualification, ce qui explique qu'elle soit particulièrement touchée par le recul de la demande en personnel peu qualifié.

En Suisse comme dans le canton de Fribourg, en moyenne en 2015, les personnes migrantes représentent entre 42 et 47 % de l'ensemble des chômeurs et chômeuses et des chômeurs et chômeuses de longue durée (SECO, 2016a). Toutefois, en comparaison avec la part de personnes étrangères au sein de la population active (30.6 %), cette population est surreprésentée (OFS, 2015m). Ce constat est également valable en ce qui concerne l'aide sociale puisqu'en 2014, 50.1 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont étrangers et le taux d'aide sociale de cette population est de 4 points supérieur à celui de la population suisse (OFS, 2015q). Dans le canton de Fribourg, les personnes migrantes sont également surreprésentées dans des proportions analogues aux moyennes suisses considérées (OFS, 2011d).

Toutefois, lorsque l'on étudie toutes les caractéristiques simultanément, toutes choses étant égales par ailleurs, le contexte migratoire n'est pas déterminant en ce qui concerne le risque de chômage de longue durée ou le recours à l'aide sociale (Oegerli & Morlok, 2007; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aepli & Ragni, 2009). Il y a lieu de considérer la situation globale des personnes migrantes appelées plus souvent à travailler dans des branches et métiers pour lesquels le risque de chômage est élevé ou à exercer des emplois dits atypiques. Ces personnes maîtrisent moins bien l'une des langues nationales, disposent de réseaux sociaux moins étendus et possèdent moins souvent un diplôme reconnu de niveau secondaire II.

D'autres facteurs environnementaux contribuent également à accroître le risque de pauvreté de personnes en situation de chômage de longue durée :

- > **la mondialisation et l'internationalisation** croissante de la division du travail qui délocalisent les tâches simples et répétitives pour laisser sur place une proportion grandissante d'emplois plus exigeants en termes de qualifications ;
- > **le progrès technologique** qui accroît la demande de personnes hautement qualifiées au détriment de la main d'œuvre peu ou pas qualifiée ;
- > **la tertiarisation du monde du travail** ou, en d'autres termes, le transfert encore à l'œuvre de l'emploi des activités artisanales et industrielles vers les services (Sheldon, Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme, 2010);

³¹ L'OFS a récemment publié certaines statistiques en matière de « Migration et Intégration ». La distinction entre population issue ou non de la migration y est définie selon les recommandations de l'ONU (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/dos/02.html>).

- > **le phénomène d'hystérèse**, c'est-à-dire le fait que, lorsque le chômage croît dans l'économie, il a tendance par la suite à se perpétuer en raison de l'accroissement du chômage de longue durée associé aux périodes de fléchissement conjoncturel (Gärtner & Flückiger, 2006).

Concernant la mondialisation, une étude relève l'influence particulière exercée en Suisse par ce phénomène sur la situation des travailleurs et travailleuses peu qualifiés. Contrairement à la tendance généralement observée dans les pays de l'OCDE, la multiplication des pratiques de délocalisation a contribué à détériorer en Suisse la situation des travailleurs et travailleuses peu qualifiés davantage sur le plan du chômage qu'en termes de salaire. En effet, l'écart du taux de chômage entre travailleurs et travailleuses peu et très qualifiés s'est creusé en moyenne de 3.5 % par année depuis 1991 alors que les variations annuelles du salaire brut médian entre ces niveaux de qualification n'ont été que de 0.2% au cours de la même période. Aucun autre pays de l'OCDE n'a vu ce rapport se détériorer aussi vite (Weder & Wyss, 2010). En clair, cela signifie que la mondialisation, avec notamment l'importation de produits intermédiaires et finis, associée au phénomène de la tertiarisation s'est soldée par une demande accrue de travail qualifié, voire très qualifié, tandis que la demande d'emplois faiblement rémunérés capables d'absorber l'offre de travail des personnes faiblement qualifiées s'est progressivement érodée. Les personnes faiblement qualifiées se trouvent dès lors acculées au chômage. Dans les autres pays de l'OCDE, la demande d'emploi faiblement qualifié semble par contre avoir été préservée, limitant le risque de chômage, mais avec une pression à la baisse sur les salaires. Cette évolution représente forcément une source d'inquiétude pour les politiques sociales.

Working poor et population active occupée

La question des travailleurs et travailleuses pauvres a été l'un des enjeux majeurs des sociétés occidentales au XIX^e et durant la première moitié du XX^e siècle. Les Trente Glorieuses ont suscité l'espoir que la pauvreté serait complètement éradiquée. Mais dans les années 1980, la question a ressurgi et depuis 2001, l'OFS produit des indicateurs qui signent la reconnaissance de ce phénomène (OFS, 2008).

Initialement, l'OFS a défini la catégorie des *working poor* comme l'ensemble des *personnes exerçant une activité professionnelle vivant dans un ménage dont le volume d'activité cumulé des membres du ménage est égal ou supérieur à 36 heures par semaine, soit au moins l'équivalent d'un poste plein temps (90 % ou plus) et dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté*. Il convient de ne pas confondre ce phénomène avec celui des « bas salaires » qui, bien que lié, est distinct. Ce dernier concerne en effet uniquement les revenus professionnels des individus salariés. Toutefois, depuis 2012, l'OFS met l'accent sur la pauvreté et le risque de pauvreté de la population active occupée, répertoriée jusque-là comme *working poor* ou travailleurs/travailleuses pauvres. La portée de l'ancienne statistique des *working poor* de l'OFS a été étendue pour considérer non plus seulement les personnes actives occupées vivant dans des ménages travaillant à plein temps, mais toutes les personnes actives occupées âgées de 18 ans et plus, quel que soit leur volume de travail ou celui des autres membres du ménage (OFS, 2012j, p. 7). Depuis 2008, la pauvreté dans la population active occupée en Suisse s'est sensiblement repliée en passant de 5,2 % à 3,6 % en 2009 jusqu'à 3.5 % en 2012 (OFS, 2015n, p. 99). Environ 130'000 actifs occupés étaient donc touchés par la pauvreté à cette période (OFS, 2015n, p. 101). Différentes caractéristiques sociodémographiques répertoriées par l'OFS au niveau suisse permettent de comprendre ces situations de pauvreté (OFS, Pauvreté, risque de pauvreté et privation matérielle, 2012k):

- > **le faible niveau de formation** : Comme dans la population totale, le taux de pauvreté est plus élevé chez les actifs occupés avec un faible niveau de formation. Les actifs occupés sans formation post obligatoire sont en 2012 deux fois plus souvent pauvres que les actifs occupés au béné-

fice d'un titre du degré secondaire II (7.9 % contre 3,2 %). L'absence de formation engendre des difficultés non seulement sur le plan professionnel, mais aussi dans d'autres domaines, ce qui montre l'interdépendance des différentes conditions de vie. A noter encore que l'occasion manquée de passer un diplôme lorsque l'on est jeune est assez difficile à rattraper (OFS, 2011c, p. 89). Il n'existe pas d'école de la « deuxième chance ».

- > **la situation familiale des femmes** : Les femmes actives occupées affichent en 2012 un taux de pauvreté plus élevé que celui des hommes actifs occupés (3.7 % contre 3.3 %). En raison de leurs obligations familiales, les femmes occupent plus souvent des emplois flexibles, moins sûrs et moins bien rémunérés. De plus, les femmes ont plus souvent que les hommes des emplois à bas salaire. Elles élèvent aussi plus fréquemment seules les enfants, ce qui signifie d'une part que leurs possibilités d'occupation (à temps complet) sont restreintes et, d'autre part, qu'elles ne peuvent pas compter sur un second revenu dans le ménage.
- > **les ménages monoparentaux** : Les familles composées d'un parent et un ou plusieurs enfants sont les plus souvent touchées par la pauvreté (2012 : 12.7 %). Cela s'explique par la difficulté à concilier l'éducation des enfants avec l'exercice d'une activité professionnelle (à plein temps) et par l'absence d'un second revenu.
- > **les actifs occupés vivant seuls** affichent eux aussi des taux de pauvreté plus élevés (2012 : 7.2 %). Le faible niveau de rémunération des bas salaires pourrait affecter davantage les personnes seules.
- > **le logement** : le taux de pauvreté des actifs occupés propriétaires de leur logement est beaucoup plus faible que celui des locataires (2012 : 1,8 % contre 4,8 %).
- > **les conditions de travail précaires** : Les horaires de travail atypiques et les contrats de travail à durée déterminée peuvent constituer des conditions et formes de travail précaires. Un peu plus de la moitié de tous les actifs occupés en 2012 (51,9 %) disposent d'un contrat de travail incluant des horaires irréguliers (« travail sur appel ») et/ou de nuit ou du week-end. Les personnes liées par de tels contrats affichent un taux de pauvreté plus élevé (3,1 %) que les personnes sans condition de travail atypiques (2,7 %). Les chiffres sont encore plus élevés chez les actifs occupés qui ont conclu un contrat de travail à durée déterminée (2012 : 7.1 % contre 2,6 % chez les actifs occupés avec un contrat à durée indéterminée). La flexibilisation des rapports de travail et les occupations atypiques touchent davantage les femmes. Celles qui travaillent à temps partiel (en particulier qui ont des enfants qu'elles élèvent seules ou avec leur partenaire) sont aussi souvent touchées par le sous-emploi. Des taux de sous-emploi particulièrement élevés (jusqu'à 20 %) sont observables chez les femmes dont le plus jeune enfant est en âge de scolarité obligatoire (OFS, 2011c, pp. 21-22)
- > **la branche d'activité** : Les personnes actives dans l'hôtellerie et la restauration sont le plus touchées par la pauvreté et leur proportion a augmenté entre 2010 et 2012 (2010 : 7.7% ; 2012 : 11.1%). Ces branches comptent une part supérieure à la moyenne d'emplois à bas salaire (OFS, 2012b; OFS, 2008).

En résumé, le phénomène des working poor est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être peu sûres. Sur le plan sociodémographique, ce phénomène est influencé essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls). En revanche, sur ce plan-là, les situations de migration ne semblent pas exposées à un risque de pauvreté accru.

La diminution des revenus fragilise en outre l'intégration socioprofessionnelle. Une analyse de l'OFS distingue quatre types d'intégration professionnelle :

- l'intégration assurée (satisfaction au travail et stabilité de l'emploi),
- l'intégration incertaine (satisfaction au travail, insécurité de l'emploi),
- l'intégration laborieuse (insatisfaction au travail, stabilité de l'emploi),

- et l'intégration disqualifiante (insatisfaction au travail, insécurité de l'emploi).

L'enquête réalisée sur cette typologie conclut que les personnes proches de l'intégration assurée sont proportionnellement moins nombreuses lorsque le revenu est bas. C'est aussi le cas selon certaines caractéristiques sociodémographiques : les personnes étrangères en particulier connaissent moins souvent une intégration assurée que la population suisse, les femmes moins souvent que les hommes. Ces différences d'intégration s'observent à tout niveau de revenus, mais elles sont plus marquées lorsque le revenu est bas (OFS, 2002).

Mères et marché du travail

La présence d'enfants dans un ménage constitue un risque de pauvreté plus important pour les mères car en raison d'une répartition traditionnelle des rôles au sein des couples encore tenace, les femmes ne s'insèrent que partiellement sur le marché du travail.

- > **Le travail domestique et familial** : Les statistiques montrent qu'en Suisse dans une majorité de couples avec enfants, les deux parents exercent une activité lucrative. Toutefois, les pères ont majoritairement un emploi à temps plein alors que les mères travaillent à temps partiel, car les femmes assument encore aujourd'hui une plus grande part du travail domestique et familial. En 2013, elles y consacraient en moyenne 27,5 heures par semaine, contre 17,3 pour les hommes (OFS, 2016n). Lorsqu'un ou des enfants sont présents dans le ménage, ces valeurs s'élèvent même en moyenne hebdomadaire à 49,2 heures pour les femmes contre 26,3 heures pour les hommes (OFS, 2016m).
- > **Le travail à temps partiel** : La répartition traditionnelle des rôles résulte en grande partie du faible développement de la politique de conciliation vie familiale – vie professionnelle en Suisse. En effet, une étude du Programme national de recherche PNR 60 « Egalité entre hommes et femmes » démontre que l'offre en accueil extrafamilial joue un rôle très important quant aux choix du taux d'activité des mères et des pères. Les femmes avec de jeunes enfants travaillent significativement plus si cette offre est bonne, et même plus souvent à temps plein. Les hommes, par contre, travaillent légèrement moins s'il y a une bonne offre d'accueil extrafamilial (Littmann-Wemli, 1999, p. 93 et ss.). Dans la situation actuelle, 78 % des mères qui vivent en couple sont actives occupées (OFS, 2015l, p. 6), néanmoins environ six femmes sur dix travaillent à temps partiel contre un homme sur dix (Tabin, 2013).
- > **Une protection sociale moindre** : Travailler à temps partiel réduit non seulement les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle (seuls 20% des personnes exerçant des fonctions dirigeantes travaillaient à temps partiel en 2014 (OFS, 2016o, p. 2), mais conduit de plus à une moindre protection au niveau des assurances sociales. Selon Tabin, « les politiques sociales suisses ont un sexe » (Tabin, Les politiques sociales ont un sexe, 2013). A la base, le système de protection sociale suisse a été construit sur le modèle de la répartition stricte des rôles au sein du couple : l'homme gagne-pain et la femme au foyer. Ainsi, les différentes assurances sociales ont été élaborées pour protéger un salaire fixe fruit d'un travail à plein temps en cas d'incapacité de travail. Malgré l'évolution du marché du travail, les conditions d'accès aux assurances sociales n'ont que peu changé. Le niveau de salaire et sa régularité déterminent de manière importante le droit aux prestations. Les femmes se retrouvent donc en situation d'inégalité par rapport aux hommes parce qu'elles ne remplissent pas ou que partiellement les conditions d'octroi en raison de leur participation différente au marché de l'emploi et parce que le calcul du droit aux prestations ne prend pas en compte le travail domestique qu'elles fournissent gratuitement (Tabin, Les politiques sociales ont un sexe, 2013). Les femmes – qui gagnent généralement un salaire proportionnellement inférieur à celui des hommes – sont donc particulièrement pénalisées en cas de difficultés, tels un divorce, une séparation ou une situation de

chômage, car elles doivent composer avec moins de moyens, sur la base de revenus inférieurs à ceux des hommes dans la même situation.

- > **La famille monoparentale** : Après un divorce ou une séparation, les femmes se retrouvent généralement à la tête d'une famille monoparentale et rencontrent les plus grandes difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle. Les données fiscales fribourgeoises révèlent en effet que 93,4% des ménages monoparentaux sont tenus par des femmes et que le taux de pauvreté de ce type de ménage est de 16% (contre 3% en moyenne cantonale).
- > **La retraite** : Les femmes subissent en outre les conséquences de leur participation différente au marché du travail jusque dans leur retraite. En effet, le système suisse de retraite est basé sur un schéma de vie en trois phases : l'enfance et la formation, l'emploi puis la retraite. Or, ces trois étapes correspondent à un parcours professionnel principalement masculin. 3/4 des hommes suivraient ce modèle aujourd'hui contre 1/3 des femmes (Tabin, Le parcours de vie selon l'AVS, 2011). Ces dernières connaissent d'autres étapes de vie, comme la mise en ménage et l'arrivée des enfants qui influencent leur insertion sur le marché de l'emploi. Ces étapes, pourtant également vécues par les hommes, ont peu d'impact sur leur parcours professionnel. Arrivées à l'âge de la retraite, la couverture financière des femmes est fréquemment moindre à celle des hommes, en particulier car le volume de leur 2^e pilier est souvent moindre (Tabin, Le parcours de vie selon l'AVS, 2011). Sur la base des résultats de la récente étude « Les conséquences du travail à temps partiel sur les prestations de prévoyance vieillesse », qui confirme les difficultés développées ci-dessus, la Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité entre femmes et hommes recommande d'ailleurs aux femmes et aux hommes « d'examiner de manière précoce les effets à long terme du travail à temps partiel sur la prévoyance vieillesse » et ajoute « qui travaille en moyenne à 70% minimum court les risques financiers les plus faibles, même en cas de divorce » (CSDE, 2016).

Le tableau ci-dessous illustre parfaitement les étapes de vie des femmes, conditionnées à la présence d'enfants. Même s'il s'agit ici d'un point de situation à un moment donné et non pas d'une observation sur la durée, on peut relever que le taux de pauvreté des femmes est plus élevé que celui des hommes durant les périodes où les ménages ont généralement des enfants à charge. Puis les taux s'égalisent au moment où les jeunes s'autonomisent, pour se différencier ensuite dès l'âge de la retraite. A noter que, selon l'OFS, le taux de pauvreté plus élevé des personnes de 80 ans et plus peut également s'expliquer par un effet de génération et un effet de période, qui induisent des niveaux de revenus moindres chez ces personnes. Les revenus d'une génération sont toujours plus bas que ceux des générations ultérieures, car elles se différencient systématiquement par des caractéristiques qui influencent le niveau de revenu (p. ex. niveau de formation, niveau de salaire pendant la vie active, etc.), c'est l'effet de génération. Les événements historiques, comme les guerres, les crises économiques ou les modifications dans le système de prévoyance vieillesse (en l'occurrence la création de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) ont également une influence sur le niveau du revenu, c'est l'effet de période (OFS, 2014f, p. 10).

Taux de pauvreté selon l'âge et le sexe, personnes de 18 ans et plus, 2011, canton de Fribourg (N=5'559)

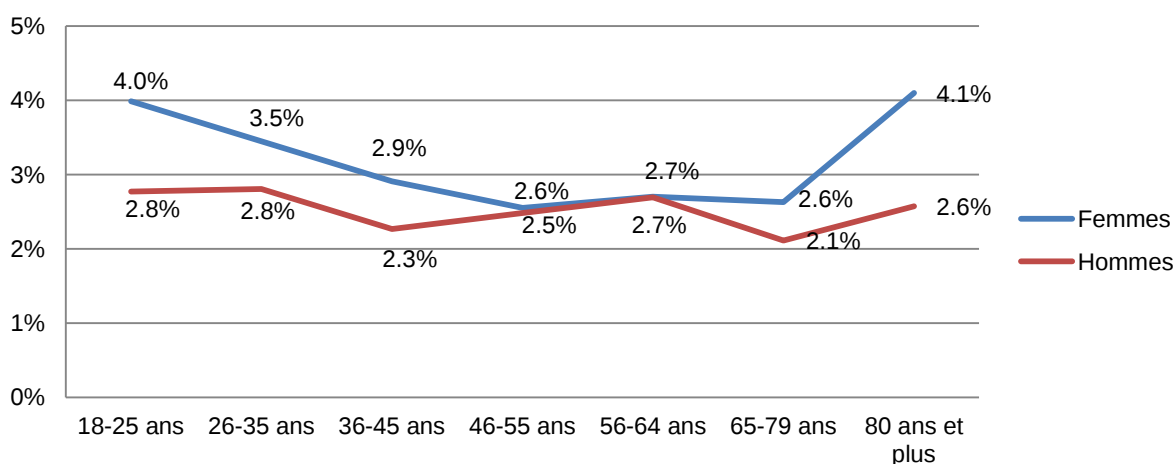


Tableau 4-14

En termes d'inégalité, les **femmes sont également plus largement exposées à certains risques** particuliers hormis la présence d'enfants dans le ménage. Ils concernent **la formation et la position sociale**. En termes de formation, même si la situation est en train d'évoluer, les femmes sont toujours moins nombreuses que les hommes à terminer une formation professionnelle post-obligatoire, ce qui a des répercussions à la baisse sur leur niveau de salaires. De plus, les femmes occupent plus régulièrement des emplois dans des secteurs à bas salaires. Enfin, malgré l'inscription de l'article sur l'égalité dans la Constitution, qui stipule que « l'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale » (Cst Art. 8), quel que soit le niveau de formation considéré, à compétences égales, le salaire médian des femmes est toujours plus bas que celui des hommes (CSIAS, 2010).

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

Au cours de la décennie écoulée, la situation économique du canton est restée favorable sur le plan du travail et l'emploi a joué son rôle de rempart contre la pauvreté. Toutefois, le travail n'a pas empêché de nombreuses personnes d'être confrontées à cette problématique. La moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises en situation de pauvreté se trouve dans un ménage où la source de revenu principal provient d'une activité professionnelle. **Face au travail, la première menace pour les personnes en situation de pauvreté est celle d'être employées avec un faible niveau de rémunération (les working poor)**. Ce phénomène est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être instables (ex. temps partiels contraints, travail sur appel). Sur le plan socio-démographique, cette situation est influencée essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls). **La deuxième menace par rapport à l'emploi qui pèse sur les situations de pauvreté est le risque d'exclusion du marché du travail qui résulte de la perte d'emploi et du chômage**. Si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse en comparaison européenne est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays et même supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les principales raisons individuelles sont l'âge, le niveau de formation, la situation des ménages (ménages monoparentaux) et la durée du chômage. Il existe encore d'autres facteurs, environnementaux, qui permettent de comprendre ce risque : la mondialisation, les progrès technologiques, la tertiatisation et le chômage incompressible. Enfin, avoir des **enfants** constitue un **risque de pauvreté plus élevé pour les mères**, car elles assument encore aujourd'hui une plus grande part du travail domestique et familial, situation qui se traduit généralement par une insertion à temps partiel sur le marché du travail. Or, non seulement travailler à temps partiel **réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle**, mais **conduit de plus à une moindre protection au niveau des assurances sociales**. Les femmes sont donc particulièrement pénalisées en cas de difficultés, tels un divorce, une séparation ou une situation de chômage. Largement majoritaires à la tête des familles monoparentales (93,4%), les mères sont en outre fortement touchées par les défis de conciliation entre vie familiale et professionnelle (le taux de pauvreté des ménages monoparentaux est de 16%). Arrivées à l'âge de la retraite, elles peuvent à nouveau subir les conséquences de leur participation différente au marché du travail, car malgré le bonus éducatif, leur couverture est moindre par rapport à une personne qui a travaillé à temps plein.

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- > Renforcer l'articulation des dispositifs et la détection précoce des risques (repositionnement CII, stratégie cantonale coordonnée, ajustement des mesures d'activation) ;
- > Améliorer le suivi des trajectoires de chômage ;

- > Réorienter les mesures existantes d'incitation et de soutien à l'embauche en faveur des personnes les plus vulnérables ;
- > Valoriser le développement d'entreprises sociales et de passerelles vers le marché du travail ;
- > Etendre les conventions collectives de travail aux secteurs d'activité les plus vulnérables ;
- > Valoriser la responsabilité sociale des entreprises ;
- > Favoriser la création de mesures d'insertion non stigmatisantes ;
- > Renforcer le niveau de qualification des jeunes dans les situations les plus vulnérables en consolidant le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et sa plateforme d'évaluation et d'orientation (la plateforme jeunes) ;
- > Renforcer les mesures de conciliation entre la famille et le travail ;
- > Introduire une carte professionnelle sur les chantiers de la construction qui concerne les employés et employées des entreprises et de leurs sous-traitants à l'exemple du projet pilote du canton de Vaud ;
- > Intensifier le suivi des mesures mises en place ;
- > Porter une plus grande attention aux incitations pour les futurs employeurs de personnes plus âgées (par ex. campagne de sensibilisation par les organisations patronales et syndicales ou modifications législatives) ;
- > Etendre les conventions collectives de travail aux secteurs les plus fragiles via une collaboration entre les partenaires sociaux et l'Etat ;
- > Soutenir l'abrogation de l'art. 18 LACI concernant les jours d'attente en matière d'assurance-chômage.

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Stratégie en matière de politique cantonale d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée ;
- > 25 mesures visant à encourager l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) ;
- > Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles (PC familles) ;
- > Marchés publics durables – construction (Stratégie Développement durable) : respect des conventions collectives de travail et réduction du travail ;
- > Migration et communes sympas (Stratégie Développement durable) ;
- > Parrainage intergénérationnel (Stratégie Développement durable) ;
- > Diminution des coûts d'accueil extrafamilial (Loi sur les structures de la petite enfance en lien avec la troisième réforme des entreprises (RIE III) ;
- > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), pilier II.

4.4. L'éducation, la formation et la culture

En Suisse, le principal mécanisme d'intégration au marché du travail est le système de formation (Lindenmeyer & Walker, 2010). Durant cette dernière décennie, le niveau de formation de la population s'est fortement accru (OFS, 2014b, p. 7).

Part de la population de 25 à 64 ans dont le niveau de formation est équivalent ou supérieur au degré secondaire II, 2014 (OFS, 2015s)	
Région	Taux
OCDE	76,4 %

Allemagne	86,9 %
Suisse et Espace Mitteland	88,0 %
Etats-Unis d'Amérique	89,6 %
Canada	90,0 %

Tableau 4-15

Comme le montre le tableau ci-dessus, avec 88% de la population âgée de 25 à 64 ans ayant un niveau de formation équivalent ou supérieur au degré secondaire II (OFS, 2015b), la Suisse se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE et en dessous de pays comme le Canada ou les Etats-Unis d'Amérique. En 2006, sur impulsion de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Confédération et les organisations du travail (OrTra) se sont accordées sur un objectif commun : faire passer le pourcentage de jeunes adultes titulaires d'un diplôme du secondaire II à 95% (CDIP, 2016). Conscientes de l'importance d'une bonne collaboration entre les différents domaines politiques et autorités concernés, la Conférence des directeurs et directrices de l'action sociale (CDAS) ainsi que la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) se sont jointes à la CDIP pour soutenir cet objectif sous forme de recommandations communes rédigées à l'attention des responsables cantonaux (CDAS, 2007).

Les principaux déterminants du niveau de formation sont le sexe, les différentes classes d'âges, la nationalité d'un individu et le niveau socio-économique de la famille.

- > Il est intéressant de souligner que **le sexe et les différentes classes d'âges sont fortement interreliés**. En effet, si à l'heure actuelle, le niveau de formation des femmes, toutes générations confondues, est en passe de rattraper celui des hommes, voire de le dépasser, il en est tout autrement pour les femmes de 45 ans et plus, qui présentent un écart de formation considérable par rapport à leurs collègues masculins. La proportion de femmes au bénéfice d'un diplôme de degré tertiaire chez les 45-54 ans est presque moitié moins importante que celle des hommes du même âge. Cette situation est la conséquence de choix de formation effectués il y a plus de 20 ans et reflète le contexte de cette époque (OFS, 2015n, p. 28).
- > Ensuite, en termes de **nationalité**, l'OFS a réalisé une analyse par groupes de pays :
 - Europe du Nord et de l'Ouest (31 % des personnes étrangères en Suisse),
 - Europe du Sud-Ouest (32 %),
 - Europe de l'Est et du Sud-Est (24 %)
 - et les autres pays du monde hors de l'Europe (13 %).

Les comparaisons indiquent que les Européens et Européennes du Sud-Ouest sont les moins bien formés, 42 % d'entre eux sont sans formation postobligatoire, tout comme 36 % des personnes issues de l'Est et du Sud-Est de l'Europe. Les personnes originaires d'Europe du Nord et de l'Ouest présentent en revanche un niveau de formation très élevé, deux tiers d'entre eux ont un diplôme de degré tertiaire à leur entrée en Suisse et seuls 3 % n'ont pas terminé l'école obligatoire. Les pays classés dans « les autres pays du monde » représentent un groupe très hétérogène, un tiers des personnes issues de ces pays sont sans formation postobligatoire, mais 43 % ont un diplôme de degré tertiaire. Ces dernières années, un accroissement de personnes hautement qualifiées dans la population immigrante est observable et serait dû aux changements dans la structure du marché suisse de l'emploi exigeant de hautes qualifications (OFS, 2015n, p. 30).

- > Le niveau et le parcours de formation sont également fortement influencés par le **niveau socio-économique de la famille**. En effet, les enfants dont les parents ont reçu une éducation supérieure ont un accès privilégié aux ressources socioculturelles. Leurs chances d'acquérir eux aussi une formation de haut niveau s'en trouvent renforcées. Selon l'OFS, près de la moitié des personnes vivant en Suisse indiquent avoir le même niveau de formation que leurs parents. Environ 15 % obtiennent un diplôme de formation dont le niveau est inférieur, tandis que près de 30 % acquièrent une formation plus élevée que celle de leurs parents (OFS, 2012a). 52 % des étudiants et étudiantes inscrits dans les universités suisses ont au moins un parent détenteur d'un diplôme d'une haute école, la proportion est significativement plus faible dans les hautes écoles spécialisées (32 %) et dans les hautes écoles pédagogiques (29 %).

En termes de pauvreté, un **manque de formation durant la jeunesse** peut creuser un **écart extrêmement difficile à combler** par la suite. En effet, l'occasion manquée de passer un diplôme dans sa jeunesse est assez difficile à rattraper (OFS, 2011c, p. 89). Selon l'OFS, les jeunes qui n'investissent pas dès le départ dans une formation auront **moins de chance de combler cet écart par la suite** (OFS, 2015n, p. 32). En 2014, 6,3 %³² des jeunes ont quitté prématurément l'école en Suisse (OFS, 2015n, p. 32). Cette absence d'apprentissage ou de formation générale rend non seulement plus difficile l'entrée sur le marché du travail, mais conditionne également de nombreux éléments de la carrière professionnelle ultérieure. Pour commencer, la rémunération du travail est évidemment très largement déterminée par le niveau de qualification qu'il requiert (OFS, 2015n, p. 16)³³. Ensuite, la formation continue et, à travers elle, les possibilités de promotion et d'avancement dépendent aussi largement du niveau de formation (OFS, 2015n, p. 31). Selon l'OFS, les personnes d'âge moyen qui présentent aujourd'hui un retard de formation peineront à combler leurs lacunes plus tard dans un marché de l'emploi toujours plus demandeur de qualifications élevées (OFS, 2015n, p. 28), notamment car ce sont les personnes aux qualifications les plus basses qui profitent le moins des offres de formation continue (OFS, 2015n, p. 31). Selon l'étude TREE, qui examine les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de jeunes ayant quitté l'école obligatoire en 2000³⁴, 10% d'entre eux ne possèdent aucun titre postobligatoire. La part des personnes sans formation est plus élevée chez les jeunes suisses romands (16%) et ceux issus de la migration (16% chez les jeunes nés en Suisse de parents immigrés et presque 30% parmi la première génération d'immigrés). Les autres facteurs de risque pouvant conduire à une absence de formation sont les suivants :

- le **bas niveau de formation des parents** ;
- le **suivi d'un type de filière liée à des exigences élémentaires au niveau secondaire I** ;
- les **retards subis lors de la transition entre les degrés secondaires I et II**.

Ces facteurs sont moins liés à la performance des élèves qu'à leur origine sociale ou à des caractéristiques structurelles du système de formation (Meyer, Etude longitudinale TREE, Les dix premières années, 2014). Dans le canton de Fribourg, la part de jeunes, issus de familles dont le statut économique, social et culturel est bas, est plus importante dans la filière exigences de base (52%) que dans la filière prégyrnasiale (15%). Cette variation en fonction des filières est également observée pour les jeunes issus de la migration (47% dans la filière exigences de base et 17% dans la filière prégyrnasiale) (Institut de recherche et de documentation pédagogique, 2014, pp. 86-

³² Part de la population résidente permanente âgée de 18 à 24 ans.

³³ Pour d'autres déterminants de la rémunération du travail, se référer à la partie « Ressources économiques ».

³⁴ L'échantillon, suivi scientifiquement et représentatif tant sur le plan national que sur celui des régions linguistiques, comptait au départ 6'000 jeunes. Dix ans après la fin de l'école obligatoire, l'âge moyen des 3424 personnes restantes dans l'échantillon TREE était de 26 ans (Meyer, Etude longitudinale TREE, Les dix premières années, 2014).

92). En termes de transition entre le secondaire I et II, dans le canton de Fribourg, 36% des jeunes « libérés de la scolarité du cycle d'orientation » durant l'année scolaire 2013-14 et issus de la filière exigences de base n'accéderont pas directement au niveau secondaire II, mais se dirigent vers une solution transitoire (SOPFA, 2014).

Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont également plus concernées par le chômage et le chômage de longue durée. Les personnes sans diplôme postobligatoire présentaient en 2014 un *taux de *chômage (au sens BIT)** qui dépassait de 5,3 % celui des personnes avec un diplôme du degré tertiaire (8,3 % contre 3 %). Cette même année, les personnes sans formation postobligatoire ont aussi été plus fortement touchées par l'augmentation du chômage (OFS, 2015n, p. 25). Selon le SECO, 42,7 % des chômeurs et chômeuses (moyenne annuelle 2011) n'ont pas achevé de formation de degré secondaire II. Le canton de Fribourg est particulièrement concerné par ce phénomène, car, pour la même période, la moyenne suisse est de 32,0 %, soit un peu plus de 10 points de différence. Les personnes faiblement qualifiées sont aussi davantage concernées par le chômage de longue durée. Après 12 mois de chômage, une augmentation de la part des chômeurs et chômeuses de longue durée n'ayant pas accompli de formation secondaire II (47.1 %) est observable, l'écart avec les chômeurs et chômeuses de courte durée est toutefois restreint (42.0 %). En revanche, à plus long terme, les publics faiblement qualifiés rencontrent de très grandes difficultés à retrouver un emploi. Selon les résultats de la quatrième étude longitudinale suisse consacrée aux chômeurs et chômeuses en fin de droit, 54 % des personnes bénéficiant d'une formation avaient retrouvé un travail au moment de l'enquête, contre 41 % des semi-qualifiées et seulement 37 % des personnes en fin de droit sans formation (Aeppli D. , 2006) (CCLD, 2013, p. 28).

En définitive, selon les chiffres de l'OFS, un **faible niveau de formation expose plus largement au risque de pauvreté**. Les personnes sans formation postobligatoire sont en effet presque deux fois plus souvent pauvres que celles ayant achevé une formation de degré secondaire II (13,9 % contre 7,3 %). Le taux de pauvreté est le plus faible (4,5 %) chez les titulaires d'un diplôme de degré tertiaire (haute école universitaire ou haute école spécialisée) (OFS, 2015e). En 2014, 58 % des bénéficiaires de l'aide sociale n'avaient aucune formation professionnelle dans le canton de Fribourg. Ce taux s'élève même à 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère (OFS, Dubach, & Rumo, Journée thématique LASoc, 2015, p. 14). Ce dernier résultat s'explique, car les **travailleurs et travailleuses recrutés à l'étranger avant les années 1990** disposaient **en majorité d'un faible niveau de formation**. 50 % n'étaient au bénéfice d'aucune formation et moins de 20 % étaient titulaires d'un diplôme de degré tertiaire (Sheldon, Impact de la libre circulation des personnes sur le développement de l'économie suisse, 2013). En conséquence, ces personnes sont aujourd'hui particulièrement touchées par le recul de la demande en personnel peu qualifié et c'est pourquoi la majorité de la population étrangère soutenue par le système de protection sociale vivant actuellement en Suisse n'a que peu de qualification (CCLD, 2013, p. 28). Toutefois, comme mentionné plus haut, le niveau de formation des personnes étrangères résidentes en Suisse s'est aujourd'hui très nettement accru. En effet, 37,5 % des personnes étrangères résidentes en Suisse disposent d'une formation de degré tertiaire et 35,5% de degré secondaire II (OFS, 2015n, p. 29). Pour autant, **les enfants issus de familles migrantes** rencontrent **plus de difficultés sur le marché des places d'apprentissage**. Ils doivent rédiger nettement plus de candidatures par rapport à leurs camarades suisses (28 contre 11) (Imdorf & Seiterle, 2015, p. 142) pour obtenir un apprentissage et choisir des places plus éloignées géographiquement de leur domicile initial. Deux facteurs peuvent faire la différence au moment de la recherche et de l'obtention d'une place d'apprentissage : le réseau de relations sociales de la famille et la connaissance minimale des mécanismes et usages en vigueur sur le marché de l'apprentissage, et ceci au détriment des familles migrantes par rapport à celles du pays (Suter, Perrenoud, Levy, Kuhn, Joye, & Gazareth, 2009, p. 73). Au niveau des différences entre les sexes, les résultats de l'enquête sur le cumul de désavantages réalisée par l'OFS montrent que **la situation des hommes sans formation postobligatoire est très**

précaire tant sur le **plan matériel** que dans les **autres domaines de l'existence**: la faiblesse du niveau de revenu, l'insuffisance de la prévoyance vieillesse, l'équipement rudimentaire en biens de consommation, l'étroitesse de l'espace habitable, l'inactivité pendant les loisirs, le désintérêt pour la vie politique, l'état de santé plus mauvais et le sentiment d'insécurité sont des problèmes que ce groupe rencontre plus fréquemment que la population masculine en général. Les hommes disposant d'un niveau d'éducation plus bas, en particulier les pères de famille, sont confrontés dans plusieurs domaines de l'existence à des conditions de vie plus difficiles, car un faible niveau de formation diminue les chances et les perspectives, notamment dans le domaine professionnel, et pèse par là-même le niveau de vie. Chez les **femmes**, l'**absence de formation postobligatoire** peut avoir un **impact limité** sur leurs **conditions de vie pour autant qu'elles vivent en couple**, car, dans ces cas-là, elles **se consacrent principalement aux tâches domestiques et familiales**. Une activité professionnelle et les ressources de formation nécessaires à son exercice deviennent secondaires pour assurer leur existence. Le **problème** se pose toutefois de manière très **aiguë lorsqu'elles ont la charge financière du ménage**, en particulier quand elles **élèvent seules leurs enfants** (OFS, 2003, pp. 161-189).³⁵

Pour terminer, les **inégalités d'accès à la culture et aux loisirs** permettent également de comprendre l'inscription dans un processus de pauvreté. Les personnes qui disposent d'un faible revenu sont tout d'abord limitées dans leurs loisirs en raison de leur coût. Pratiquer une activité de loisirs en Suisse demande un certain investissement financier, pour l'acquisition du matériel nécessaire ou pour l'achat de billets d'entrée, par exemple. Les personnes ou les ménages disposant d'un faible revenu sont souvent contraints de limiter leurs envies faute de moyens. Des différences entre catégories de revenu élevé et faible sont observables en Suisse. Les personnes disposant d'un revenu confortable ont des activités à la fois plus nombreuses et plus diversifiées que les personnes à faible revenu (Caritas Suisse; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, p. 138). La fréquentation du cinéma augmente, par exemple, à mesure que le revenu du ménage s'élève. La participation à des sociétés locales ou des associations est aussi différente en fonction du revenu. Alors que 57 % des personnes aisées font partie d'une société, elles ne sont que 38 % chez les personnes dont le revenu est faible (Caritas Suisse; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, p. 139). Parmi les ménages aux moyens limités, les familles monoparentales, en grande majorité des femmes avec leurs enfants, sont particulièrement désavantagées au niveau de leurs loisirs. Elles connaissent en effet trois formes de restriction : pécuniaire, temporelle et en termes d'énergie disponible pour s'investir dans une activité annexe à la famille (Caritas Suisse; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, p. 138).

La **situation économique des parents influence** évidemment les **possibilités de loisirs des enfants**. Ceux-ci souffrent particulièrement de leurs limitations au niveau de leur participation aux activités « de la culture enfantine » comme les anniversaires, les excursions, le cinéma ou encore l'achat de vêtements, symboles d'appartenance à un groupe (Caritas Suisse; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, p. 138).

Ensuite, actuellement, en termes d'accès aux médias, le phénomène de la « **fracture numérique** » vécue par les foyers aux revenus modestes constitue un risque d'inégalité. En Suisse, aujourd'hui, l'utilisation régulière de l'Internet varie, notamment, en fonction de la formation et du revenu. Si 96% des personnes au bénéfice d'une formation tertiaire en sont des usagères régulières, ce pourcentage diminue à 65% chez les personnes dont la formation se limite à l'école obligatoire (OFS, 2014a, pp. 3-4). De plus, en 2013, **71% des ménages dont le revenu mensuel brut se situe entre**

³⁵ Pour de plus amples développements à propos des inégalités entre femmes et hommes, en particulier la situation des familles monoparentales, se référer à la partie « Famille, générations et égalité ».

3'000 et 5'000 francs sont connectés à l'Internet, contre 99% des ménages disposant de 9'000 francs et plus (OFS, 2015o). Il existe par ailleurs un fossé numérique entre les utilisateurs et utilisatrices des classes d'âge de moins de 30 ans (99%) et celles des personnes de plus de 60 ans (57%) (OFS, 2016l). Toutefois, l'utilisation régulière ou la connexion à l'Internet ne dit rien des connaissances et des compétences dont disposent les utilisateurs et les utilisatrices.

Enfin, dans l'ensemble de la population suisse, **une personne sur dix ne peut pas partir en vacances chaque année**. Lorsque les pourcentages sont différenciés entre populations à risque de pauvreté ou non, il est possible de constater que 23,5 % des personnes présentant un risque de pauvreté n'ont pas les moyens de s'offrir chaque année une semaine de vacances hors du domicile, soit près d'un quart de cette catégorie de la population, contre 8,5 % des personnes qui ne sont pas menacées par la pauvreté (OFS, 2010a, p. 5).

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

88 % des personnes de 25 à 64 ans résidant en Suisse disposent d'une formation équivalente ou supérieure au degré secondaire II. Les principaux déterminants du niveau de formation sont le sexe, les différentes classes d'âges, la nationalité d'un individu et le niveau socio-économique de la famille.

En termes de pauvreté, un **manque de formation durant la jeunesse** peut creuser un **écart extrêmement difficile à combler** par la suite. Selon l'étude TREE, qui examine les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de jeunes ayant quitté l'école obligatoire en 2000³⁶, 10% d'entre eux ne possèdent aucun titre postobligatoire. En plus des éléments liés à l'origine géographique (différentes parties linguistiques de la Suisse et parcours lié à la migration), les autres facteurs de risque pouvant conduire à une absence de formation sont : le **bas niveau de formation des parents** ; le **suivi d'un type de filière liée à des exigences élémentaires au niveau secondaire I** ; les **retards subis lors de la transition entre les degrés secondaires I et II**. Ces facteurs sont moins liés à la performance des élèves qu'à leur origine sociale ou à des caractéristiques structurelles du système de formation. Dans le canton de Fribourg, la part de jeunes, issus de familles dont le statut économique, social et culturel est bas, est plus importante dans la filière exigences de base (52%) que dans la filière prégyrnasiale (15%). Cette variation en fonction des filières est également observée pour les jeunes issus de la migration (47% dans la filière exigences de base et 17% dans la filière prégyrnasiale). En termes de transition entre degrés secondaires I et II, dans le canton de Fribourg, 36% des jeunes « libérés de la scolarité du cycle d'orientation » durant l'année scolaire 2013-14 et issus de la filière exigences de base n'accéderont pas directement au niveau secondaire II, mais se dirigent vers une solution transitoire.

Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont en outre plus concernées par le chômage, le chômage de longue durée et la pauvreté. En 2014, 58 % des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg n'avaient aucune formation professionnelle. Ce taux s'élève même à 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère. Ce résultat s'explique, car les travailleurs et travailleuses recrutés à l'étranger avant les années 1990 disposaient en majorité d'un faible niveau de formation. En conséquence, ces personnes sont aujourd'hui particulièrement touchées par le recul de la demande en personnel peu qualifié et c'est aussi pourquoi la majorité de la population étrangère soutenue par le système de protection sociale vivant actuellement en Suisse n'a que peu de qualification. Pour terminer, **les inégalités d'accès à la culture, aux loisirs et aux**

³⁶ L'échantillon, suivi scientifiquement et représentatif tant sur le plan national que sur celui des régions linguistiques, comptait au départ 6'000 jeunes. Dix ans après la fin de l'école obligatoire, l'âge moyen des 3424 personnes restantes dans l'échantillon TREE était de 26 ans (Meyer, Etude longitudinale TREE, Les dix premières années, 2014).

médias, l'Internet en particulier (**phénomène de la fracture numérique**) permettent également de comprendre l'inscription dans un processus de pauvreté et la reproduction de celle-ci, car la situation économique des parents influence évidemment les possibilités de loisirs des enfants.

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté : Au regard de ces résultats, les **pistes prospectives** suivantes pourraient être étudiées :

- > Assurer un niveau de qualification suffisant aux personnes migrantes susceptibles de rester durablement en Suisse et leur procurer des moyens adéquats pour cette transition ;
- > Faire en sorte que chaque élève qui quitte l'école obligatoire ait terminé le programme scolaire prévu à la fin de la 11^H ;
- > Investir dans la formation et la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale et du chômage ;
- > Valoriser la validation des acquis ;
- > Perfectionner la reconnaissance des diplômes ou créer des passerelles pour l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ;
- > Améliorer l'accès à la formation en cours d'emploi ;
- > Réitérer l'expérience des bons de formation continue ;
- > Evaluer la possibilité de créer des allocations de formation (AFo) cantonales ;
- > Renforcer la collaboration entre la formation continue et les agences de placement ;
- > Accentuer la lutte contre l'illettrisme et la fracture numérique et sensibiliser les professionnels et professionnelles du domaine social à ces problématiques ;
- > Favoriser le maintien d'activités « simples » pour les personnes faiblement qualifiées dans le canton ;
- > Faciliter l'accès aux loisirs et à la culture pour tous ;
- > Renforcer les liens sociaux en favorisant la mixité sociale au travers notamment de la culture et du bénévolat ;
- > Développer des offres facilitant la conciliation entre famille et formations (initiale et continue) ;
- > Favoriser l'encadrement extrascolaire.

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Assurer les ressources nécessaires à la bonne mise en œuvre de la loi scolaire de 2014 et son règlement de 2016, qui vont dans le sens d'une stimulation de tous les élèves, d'un renforcement des mesures de soutien pour les élèves aux besoins particuliers, de l'égalité des chances d'accéder à une formation correspondant à ses aptitudes, d'une collaboration renforcée avec les parents, d'une organisation scolaire adaptée aux besoins pédagogiques des élèves et permettant une bonne perméabilité, d'un programme de scolarité obligatoire effectué complètement par le plus grand nombre d'élèves ;
- > Mettre en place le travail social en milieu scolaire prévu dans la législation ;
- > Renforcer et généraliser les actions de médiation culturelle dans les écoles : Projet culture et école ;
- > Renforcer la communication entre l'école et les parents : Conseil des parents (art. 58 et 59 RLS) ;
- > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), pilier II.

4.5. La famille, les générations et l'égalité entre femmes et hommes

Les ménages familiaux

Ces dernières décennies, le mode de vie en commun des femmes et des hommes s'est fondamentalement transformé en Suisse et dans les autres pays occidentaux. Même si le modèle de famille dite traditionnelle ou nucléaire – composée d'un couple de parents mariés et de leurs enfants biologiques – reste fortement répandu en Suisse et est vécu au quotidien par une majorité de la population, d'autres formes de vie familiale se développent en parallèle. C'est pourquoi on parle aujourd'hui de « mosaïque de formes de vie privée ». En effet, les couples se marient moins souvent, ils ont également moins d'enfants. Le divorce et les séparations, dont le nombre augmente, conduisent à la constitution de familles monoparentales, recomposées, arc-en-ciel, également appelées « électives » (OFS, 2015g).

L'évolution des modèles familiaux peut s'expliquer par **différents facteurs**.

- > Tout d'abord, en termes d'organisation au sein des familles, l'un des principaux changements est la **présence accrue** – bien qu'à temps partiel – **des femmes sur le marché du travail**.
- > Ensuite, depuis les années soixante, grâce aux avancées technologiques en matière de **contraception** – en particulier la diffusion de la pilule contraceptive – (OFS, 2015g), les femmes peuvent planifier leur maternité en rapport avec leur vie professionnelle et affective ou choisir de ne pas avoir d'enfant. Cette liberté des femmes et, à travers elles, des familles ouvre le choix des possibles tant au niveau professionnel que privé. Elle engendre également une modification des rôles entre hommes et femmes et un changement dans l'interprétation des différences entre les sexes (COFF, 2004, p. 18), dont l'un des principaux aboutissements est l'art. 8, al. 3³⁷ de la Constitution fédérale de la Confédération suisse et son application législative dans le monde professionnel avec la Loi sur l'égalité, entrée en vigueur en 1996.
- > Le **développement de l'Etat social** participe lui aussi à la transformation des modes de vie familiaux. Les enfants, les jeunes et les personnes âgées, notamment, ont acquis un statut social plus important au travers du développement de politiques particulières (école obligatoire, interdiction du travail des enfants, réglementation en matière de retraite (AVS) (COFF, 2004, p. 18). Les mesures favorisant la conciliation entre vie privée et vie professionnelle soutiennent également les familles dans les choix qui leur sont propres.
- > Ensuite, **l'interculturalité** de notre société est un autre aspect à prendre en compte, car les modèles familiaux dépendent aussi des us et coutumes, de la religion ou encore du caractère ancien ou récent de la migration.
- > Pour finir, **l'augmentation de l'espérance de vie**, qui allonge la phase de vie commune entre les différents âges au sein des familles, a fait émerger une « génération-sandwich », à la fois active sur le marché du travail et sollicitée par ses parents vieillissants, ses enfants et petits-enfants pour des soutiens informels, qui s'avèrent parfois assez conséquents.

A l'heure actuelle, il est possible d'affirmer que les enfants constituent un risque de pauvreté, en Suisse comme dans le canton de Fribourg. Selon Caritas Suisse, ce risque est même bien plus im-

³⁷ Cst, art. 8 al. 3 : « L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. »

portant que dans les pays voisins (Caprez, 2012, p. 4). En effet, les dépenses publiques destinées aux enfants et aux familles en Suisse sont sensiblement inférieures à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE. En raison de cet investissement limité, la politique familiale repose beaucoup plus que dans d'autres pays sur les ménages privés, autrement dit sur le travail domestique et familial fourni gratuitement par les familles. Celles-ci sont soumises à un stress plus ou moins marqué selon les prestations de soutien à la conciliation à disposition, et plus particulièrement lorsqu'elles ont un revenu bas ou un seul revenu. Les récents programmes d'austérité reposant sur des diminutions de prestations ont encore augmenté le coût de la vie de cette part de la population (UNICEF, 2012, p. 27). Les **transferts sociaux** semblent en effet avoir **perdu en efficacité** en matière de lutte contre la **pauvreté des enfants** entre 2010 et 2012 en Suisse (Kurth, 2014). Pour finir, en l'absence d'un réel partage des tâches entre femmes et hommes, ce manque de dépenses consacrées à une politique familiale globale est une source importante de pauvreté pour les femmes (Gani, 2016).

Comme mentionné ci-dessus et dans le chapitre 4.3 consacré au travail, la difficulté à **concilier vie privée et travail**, et en particulier le manque de ressources à disposition en termes de temps, constitue le risque le plus important pour les familles, dont le principal souci n'est pas le manque d'activité lucrative, mais la difficulté de mener de front activité professionnelle et garde d'enfants (OFS, 2015n, p. 103). 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 %) par rapport au taux de pauvreté global du canton de Fribourg (3 %). Le tableau ci-dessous montre en outre que le taux de pauvreté des familles nombreuses (2 adultes et 3+ enfants) dépasse de peu le taux cantonal, mais la précarité de ces ménages se révèle lorsque l'on observe leur **taux de risque de pauvreté**, qui s'avère cette fois bien supérieur au taux cantonal (15,7 % contre 10 %). Ces familles vivent sur le fil, à la limite de la pauvreté. Là encore, la difficulté de concilier vie familiale et vie professionnelle représente un défi considérable.

**Taux de pauvreté selon le type de ménage, 2011, canton de Fribourg
(N=7'577)**

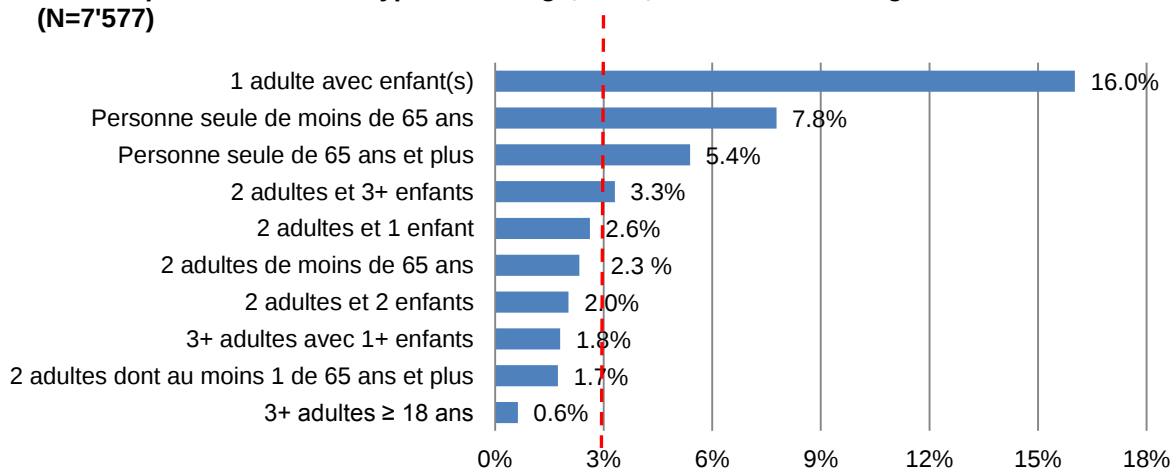


Tableau 4-16

Avoir des enfants constitue un risque de pauvreté plus élevé pour les femmes, non seulement au moment où ils sont à la charge de leurs parents, mais également par la suite. Cette affirmation peut également être vérifiée au moyen des données fiscales fribourgeoises. Le premier tableau ci-dessous (4-17) 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 enfants. Le second tableau représente la même situation pour les hommes. En 2011, 38 % des femmes en situation de pauvreté vivent dans un ménage avec des enfants, contre 26,4% des hommes dans la même situa-

tion. Si on compare l'ensemble des résultats entre hommes et femmes en situation de pauvreté, on constate que 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 sexe. La proportion de femmes en situation de pauvreté âgées de 36 à 45 ans appartenant à un ménage avec enfants s'élève à 75,5 %, celle des hommes dans la même situation à 48,2%. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que les femmes sont beaucoup plus souvent à la tête de familles monoparentales. 93,4 % de tous les ménages fribourgeois composés d'un adulte avec un ou plusieurs enfants sont tenus par des femmes (tableau 4-19). Comme mentionné plus haut, les ménages monoparentaux rencontrent les plus grandes difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Répartition des femmes en situation de pauvreté, selon l'âge et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2011, canton de Fribourg (N=3'095)

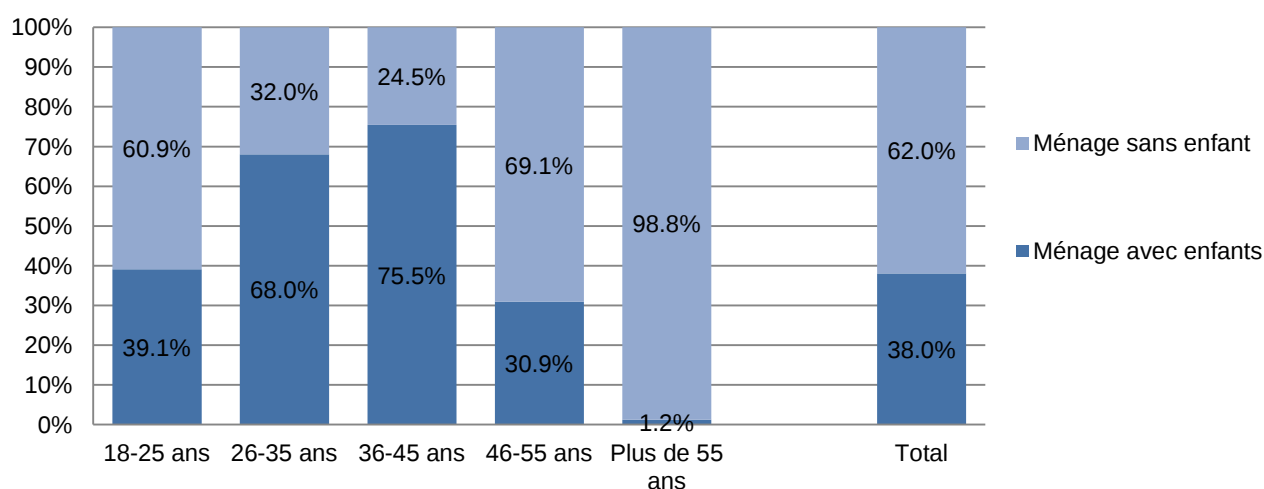


Tableau 4-17

Répartition des hommes en situation de pauvreté, selon l'âge (de 18 à 55 ans) et l'appartenance à un ménage avec ou sans enfant, 2011, canton de Fribourg (N=2464)

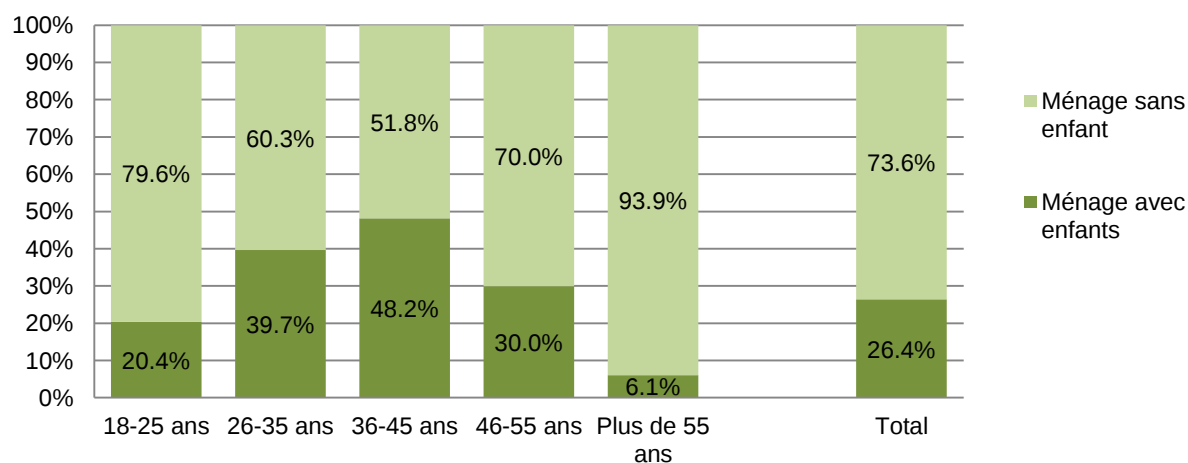


Tableau 4-18

Ménage composé d'un adulte avec un ou plusieurs enfant(s), selon le sexe, 2011, canton de Fribourg (N=487)

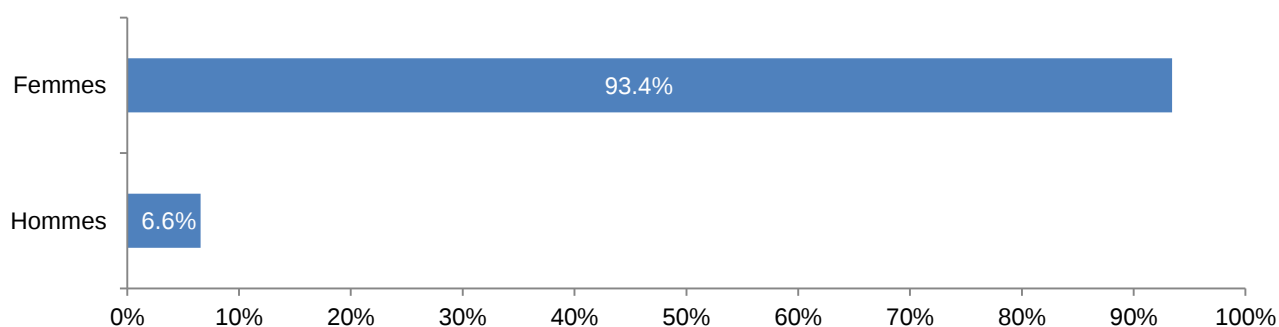


Tableau 4-19

Les **conséquences** de la pauvreté des familles sont **considérables** à plusieurs niveaux. La plus dommageable et la plus souvent oubliée est la **pauvreté des enfants eux-mêmes**. Selon les données récoltées pour le présent rapport, en 2011, **3'361** enfants étaient soit en situation de pauvreté (1'324), soit bénéficiaires de l'aide sociale (1'343) soit les deux à la fois (694). Plus d'un quart (26,6 %) des personnes en situation de pauvreté ont entre 0 et 17 ans. Leur taux de pauvreté est de 3,7 %. Ce résultat s'explique en partie, par le fait que **près de 40 % des enfants de 0 à 17 ans en situation de pauvreté grandissent dans une famille monoparentale contre un peu moins de 10 % des enfants du même âge dans la population totale**. Ils représentent également près d'un tiers (32.1 %) des bénéficiaires de l'aide sociale fribourgeoise en 2011 (OFS, 2012l, p. 11). Depuis 2005, il s'agit même du groupe d'âge le plus touché par l'aide sociale (OFS, Rumo, S., 2015). On parle aujourd'hui d'infantilisation de la pauvreté (CFEJ, 2007, p. 7). **Pourtant, les enfants sont souvent absents des débats publics relatifs à la pauvreté**. En 2007, la CFEJ parlait même de « tabou à briser » (CFEJ, 2007). Lorsque des diminutions de prestations sociales sont envisagées en matière de chômage ou d'aide sociale par exemple, les conséquences qu'elles pourraient avoir sur les enfants sont rarement prises en considération (Kurth, 2014).

La **pauvreté** est un **facteur de risque majeur pour le développement de l'enfant**, dont les **répercussions** sont souvent **observables au-delà de l'enfance et de l'adolescence** (CFEJ, 2007, p. 8). Selon une étude réalisée en Allemagne, au niveau matériel, 40 % des enfants en situation de pauvreté manquent de biens de première nécessité, contre 15 % des enfants qui ne sont pas concernés par ce phénomène. Ils arrivent par exemple à l'école en ayant faim ou besoin de soins corporels. Au niveau social, les enfants qui connaissent la pauvreté sont moins en recherche de contact avec les autres, ils participent moins activement à la vie du groupe et peuvent être moins avides d'apprendre. Les autres enfants auraient même tendance à les éviter. **Généralement, plus l'exposition d'un enfant à la pauvreté est précoce et durable, moins il disposera de capacités à développer son potentiel et à conserver ses chances de réussite future**. En effet, les enfants ne peuvent pas pleinement s'épanouir, car une partie de leur énergie est prise par d'autres soucis (être pauvre, être à l'aide sociale, ne pas pouvoir inviter des copains copines à la maison...) (Holz, 2007). Certains aspects méconnus de la pauvreté des enfants en Suisse ont été mis en lumière par Caroline Regamey, qui a interviewé des jeunes pour les besoins d'une étude destinée à la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ). Ces jeunes lui ont fait part de **souffrances durant l'enfance**, de **privations**, d'un **sentiment d'être différent** des autres, parfois d'une **solitude** par rapport aux événements douloureux de leur vécu (Regamey, 2006, p. 42). Les enfants en situation de pauvreté sont aussi **plus sujets aux problèmes de santé**. Leur carrière scolaire, souvent courte, les conduit en outre à une position précaire sur le marché du travail. **Heureusement, la formule « pauvre un**

jour, pauvre toujours » ne se vérifie pas toujours. Les travaux sur la **résilience**³⁸ montrent que les ressources personnelles, familiales et extrafamiliales influent sur le développement (surtout précoce) et peuvent contribuer à infléchir une situation difficile. **La façon dont les parents parviennent à « gérer la situation » est le facteur de protection le plus important.** L'enfant va s'imprégner de la capacité de ses parents à contrôler leur vie et à surmonter les difficultés, compétences renforcées chez ces derniers lorsqu'ils se sentent soutenus et qu'ils parviennent à entretenir un réseau et à participer à la vie sociale (Holz, 2007, p. 31). Soutenir les familles et protéger les enfants permet d'enrayer le phénomène de reproduction de la pauvreté et donc d'éviter de nombreux problèmes individuels, sociaux et même économiques qui pèsent, en premier lieu sur les individus, mais également sur l'ensemble des membres de la société. L'un des principaux leviers pour casser les cycles intergénérationnels de pauvreté est le développement de crèches. Un accueil précoce des enfants défavorisés dans des structures collectives a un effet très bénéfique sur les capacités d'apprentissage et sur les chances de sortie de la pauvreté. L'effet positif est d'autant plus fort que les enfants intègrent la structure précocement (6-12 mois) (Kamerman & al., 2003).

Autre conséquence des enfants comme risque de pauvreté, leur présence dans un ménage, et donc le devoir d'entretien à leur égard, est un **élément explicatif important de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale** (Caritas Suisse, Fredrich, B., 2015, p. 5). Cette dernière est peu à peu devenue un soutien à moyen et long terme en particulier pour les familles monoparentales, car élever seule un enfant n'est pas reconnu comme un risque social à part entière. Les personnes divorcées ou séparées représentent ainsi une part élevée des bénéficiaires de longue durée et durablement dépendants. Les données de l'aide sociale fribourgeoise montrent d'ailleurs, entre 2005 et 2014, une croissance du nombre de familles monoparentales de 48 % (OFS, Dubach, & Rumo, Journée thématique LASoc, 2015, p. 20). Comme mentionné précédemment, la principale difficulté pour les parents n'est pas de trouver un emploi, mais de parvenir à concilier vie familiale et vie professionnelle. Cette conciliation est particulièrement difficile pour les familles monoparentales où le parent doit assumer seul cette double contrainte (OFS, 2015n, p. 103). Les couples, par contre, parviennent à s'affranchir plus rapidement de l'aide sociale, car leur capacité à trouver des ressources pour faire face aux difficultés est souvent plus grande. Malgré tout, pour les couples avec enfants, comme pour les familles monoparentales, plus les enfants sont jeunes – et nombreux – plus leur probabilité de sortir rapidement de l'aide sociale est réduite. De réelles chances de sortie ne se dessinent que lorsque les enfants ont grandi, diminuant ainsi les charges éducatives (OFS, 2015n, pp. 94-96). Des enfants devenus adultes peuvent toutefois peser encore lourdement sur les finances de leurs parents. En effet, de nombreuses personnes de plus de 50 ans ont un devoir d'entretien envers des enfants en formation.

Les ménages composés d'une seule personne

L'**augmentation remarquable** durant ces dernières décennies des **ménages composés d'une seule personne** est à relever. Elle peut être expliquée par le croisement de plusieurs phénomènes. Tout d'abord, à l'heure actuelle, lorsque les jeunes quittent le foyer parental, ils ne se mettent pas forcément en couple comme autrefois (Insee, Pan Ké Shon, J-L, 2002, p. 2). Ensuite, comme les générations ne cohabitent plus sous le même toit et qu'il existe encore un différentiel de mortalité entre hommes et femmes, les personnes âgées – des femmes en particulier – vivent plus souvent seules (Kaufmann, 1994, p. 942). Enfin, le nombre accru de divorces explique également une part de cette

³⁸ « On entend par « résilience », la résistance psychique des enfants face aux risques affectant leur développement, qu'ils soient d'ordre biologique, psychologique ou psychosocial. La résilience comprend plusieurs aspects : développement sain et positif malgré des risques élevés, compétences qui se maintiennent dans des conditions de stress extrêmes, et récupération positive et rapide après un événement traumatique. » (Holz, 2007, p. 31)

augmentation. Selon Jean-Claude Kaufmann, il est possible de distinguer trois âges chez les ménages d'une personne : les jeunes, surtout des célibataires ; les 35-60 ans plutôt des personnes divorcées ou séparées et les personnes âgées, principalement des veufs et des veuves (Kaufmann, 1994, p. 944).

En termes de pauvreté, les ménages composés d'une seule personne sont particulièrement à risque. Dans le canton de Fribourg, en 2011, leur taux de pauvreté s'élève à 6,9 %. Selon les données à disposition pour le présent rapport, les personnes seules en situation de pauvreté assument leurs dépenses courantes avec un revenu disponible de 1'734 francs par mois en moyenne. Ce revenu disponible augmente légèrement en fonction de l'âge des personnes, respectivement 1'435 pour les 18 à 35 ans, 1'703 pour les 35-64 ans et 2'055 par mois en moyenne pour les 65 ans et plus. Une personne vivant seule est plus exposée au risque de pauvreté, car, non seulement elle doit assumer seule des charges fixes, mais elle doit également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour l'aider à surmonter ces difficultés. Dans un couple, lorsque l'un des partenaires connaît une situation de chômage par exemple, le ménage peut souvent compter sur un deuxième salaire. L'autre personne peut aussi chercher du travail si elle était occupée à la maison. Une personne seule confrontée au chômage ne peut pas compter sur ce soutien direct. De plus, comme explicité dans la partie « Ressources économiques », le gain garanti par les assurances sociales ne couvre généralement pas l'entier du salaire. En cas de difficulté, les personnes disposant de ressources limitées doivent donc composer avec un revenu encore plus faible. Une personne seule qui voit son revenu diminuer de 20 % et qui ne peut compter que sur elle-même en termes d'apport financier, peut être contrainte à demander un soutien de l'aide sociale pour couvrir ses besoins vitaux.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, en comparaison avec l'ensemble des personnes seules, celles de moins de 65 ans³⁹ touchées par la pauvreté tirent plus régulièrement leurs revenus des rentes et prestations sociales fédérales et des prestations sociales cantonales sous condition de ressources. Ce qui semble indiquer que la couverture des assurances sociales ne permet pas à ces personnes-là de couvrir leurs besoins vitaux.

³⁹ Compte tenu de l'importance des rentes et prestations fédérales chez les personnes de 65 ans et plus (98,7 % de leur revenu brut) et pour permettre une analyse plus détaillée de la source de revenu des personnes seules, la composition de leur revenu brut n'a pas été intégrée au tableau.

Composition du revenu brut des personnes seules en situation de pauvreté en comparaison avec le total des personnes seules, selon l'âge, en pourcents, 2011, canton de Fribourg (Npers seules pté= 1'586, Npers seules =20'406)

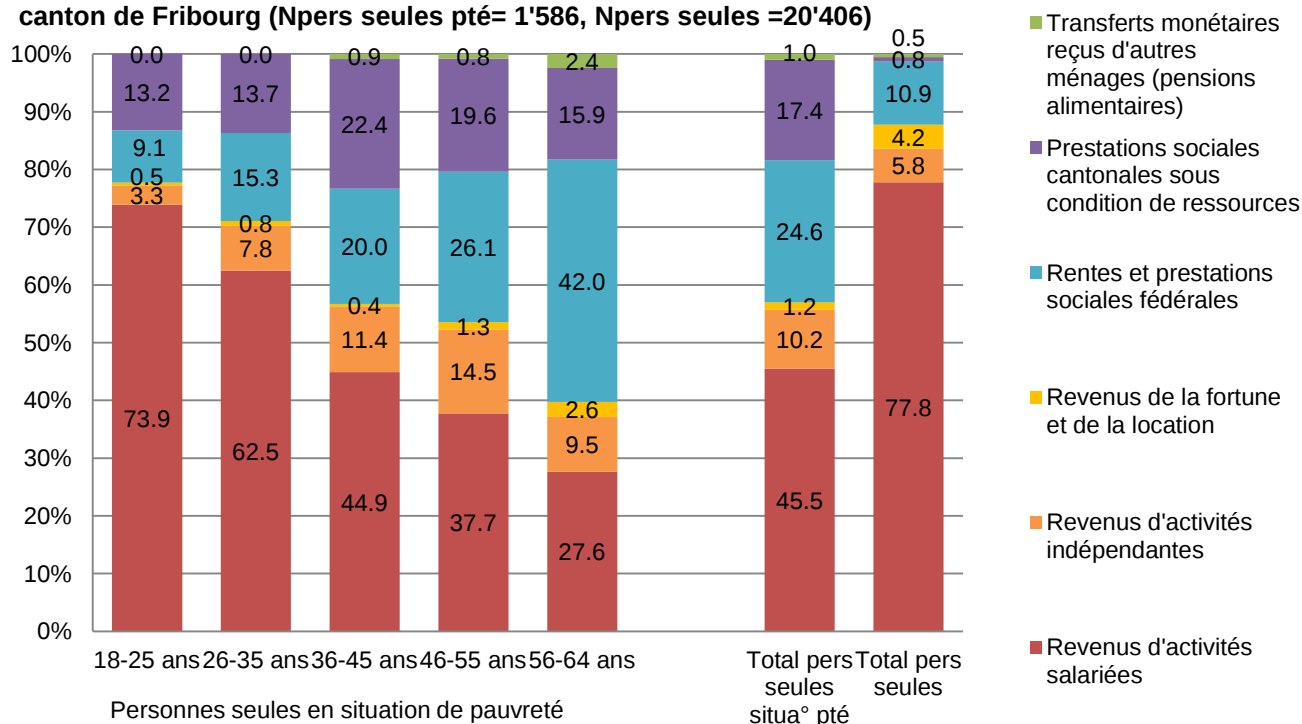


Tableau 4-20

Pour finir, la pauvreté peut être une question de **manque de lien**. En Suisse à l'intérieur des familles, l'entraide intergénérationnelle est conséquente. Le nombre d'heures apportées par les grands-parents aux soins aux enfants est estimé à 100 millions par année, soit 2 milliards de francs (à raison de 20 francs par heure). Les prestations apportées aux personnes âgées et aux malades par les familles équivaldraient quant à elles à 10 voire 12 milliards de francs (500 millions d'heures). Les transferts financiers entre ménages, principalement descendants, s'élèvent selon certaines estimations à 28,5 milliards de francs, montant important en comparaison avec les pays voisins. Ces soutiens contribuent à l'amélioration de la qualité de vie des personnes qui en bénéficient. Le problème est qu'ils ne concernent de loin pas tous les ménages. Il existe ainsi des inégalités entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de la solidarité familiale. Il s'agit notamment des ménages sans enfant ou encore des jeunes ne pouvant compter sur un soutien de proximité (ex. en raison de la migration ou de l'absence de parents bien portants ou financièrement indépendants) (Wanner, Les trous de la solidarité intergénérationnelle, 2011). Au-delà du soutien intrafamilial, le réseau social, dont dispose un individu, constitue une ressource très importante en termes de protection contre la pauvreté. Toutefois, il existe là aussi un gradient social marqué. Les personnes ayant un haut niveau de formation, des revenus élevés et suisses de naissance bénéficient de davantage de soutien et d'une plus grande confiance en leur entourage (Bachmann, 2014, p. 13).

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

Notre époque connaît une transformation des modes de vie. Non seulement la famille traditionnelle, dite « nucléaire », perd de l'importance au profit d'une « mosaïque de formes de vie privée », mais un nombre croissant de personnes vivent seules dans leur ménage.

Actuellement, les dépenses publiques destinées aux enfants et aux familles en Suisse sont sensiblement inférieures à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE. En raison de cet investissement limité, la politique familiale repose beaucoup plus que dans d'autres pays sur les ménages privés,

autrement dit sur le travail domestique et familial fourni gratuitement par les familles. Comme il est possible de le vérifier dans les données réunies pour le rapport social fribourgeois, la **présence d'enfant(s) dans un ménage** constitue aujourd'hui un **véritable risque de pauvreté** et ceci principalement, car les familles doivent relever le **défi de la conciliation entre garde d'enfant(s) et activité professionnelle**. En la matière, les **ressources en termes de temps sont prépondérantes**. Les femmes sont particulièrement concernées par le risque de pauvreté que constituent les enfants, non seulement car elles assument encore largement le travail domestique et familial, situation qui se traduit par une insertion partielle sur le marché du travail (pour plus de détails cf. chapitre 4.3), mais également, car 93,4 % de tous les ménages fribourgeois composés d'un adulte avec un ou plusieurs enfants sont tenus par des femmes, type de ménage dont le taux de pauvreté est de 16% (contre 3% en moyenne cantonale). Les **conséquences** de la pauvreté des familles sont **considérables** à plusieurs niveaux. La plus dommageable et la plus souvent oubliée est la **pauvreté des enfants**. Or, **les répercussions sur leur vie peuvent être sévères** : entraves au développement, problèmes de santé plus fréquents, contacts sociaux moindres, carrière scolaire écourtée... Autant d'obstacles qui, à long terme, pèsent sur l'ensemble des conditions de vie d'un individu, mais également sur l'ensemble de la société. La **présence d'enfant(s)** dans un ménage est de plus un **élément explicatif de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale**. Plus les enfants sont jeunes – et nombreux – plus la probabilité pour les familles de sortir rapidement de l'aide sociale est réduite. Pourtant, les enfants sont souvent absents des débats publics relatifs à la pauvreté, en particulier lorsqu'il est question de diminution de prestations qui les touchent directement, mais pour lesquelles ils sont rarement mentionnés. **L'un des principaux leviers pour casser les cycles intergénérationnels de pauvreté** est le **développement de crèches**. Un accueil précoce des enfants défavorisés dans des structures collectives a un effet très bénéfique sur les capacités d'apprentissage et sur les chances de sortie de la pauvreté. L'effet positif est autant plus fort que les enfants intègrent la structure précocement (6-12 mois).

Quant aux **personnes seules**, elles sont **plus exposées au risque de pauvreté**, car, non seulement elles doivent assumer seules des charges fixes en augmentation, mais elles doivent également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour les aider à surmonter ces difficultés.

Pour finir, la pauvreté peut être une question de **manque de lien, de solidarité familiale et/ou de réseau social**, des liens fragiles qui réduisent les possibilités de soutien.

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- > Renforcer les mesures de conciliation entre la famille et le travail ;
- > Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles (PC familles) ;
- > Développer une meilleure connaissance des personnes seules, à risque ou en situation de pauvreté, par une étude qualitative ;
- > Aménager le système fiscal en tenant compte de la situation des familles ;
- > Elaborer la loi sur les avances et recouvrements de pensions alimentaires ;
- > Renforcer et soutenir l'engagement des proches aidants ;
- > Favoriser et promouvoir la médiation familiale ;
- > Favoriser et promouvoir l'éducation parentale ;

- > Soutenir et développer l'encouragement précoce⁴⁰ des jeunes enfants et les offres de soutien pédagogique, médical et social destinées aux familles ;
- > Agir sur les freins empêchant les familles en situation précaire d'accéder à l'offre d'accueil extrafamilial (conditions d'accès qui font obstacle, tarification, lourdeurs administratives, etc.) ;
- > Renforcer les réseaux entre l'accueil de l'enfance, le système social et le domaine de l'intégration afin d'appuyer les parents dans leurs difficultés et pour faciliter l'intégration des personnes migrantes.

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles (PC familles) ;
- > 25 mesures visant à encourager l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) ;
- > FRI-TIME : offre à toutes les communes fribourgeoises les outils de proposer à moindres frais, des activités extrascolaires sportives, culturelles et artistiques aux enfants et aux jeunes pendant leur temps libre ;
- > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), piliers I et III ;
- > Développement de l'offre de formation pour les seniors par l'attribution d'un mandat de prestation pour l'organisation de cours, notamment dans le domaine de la maîtrise de la vie quotidienne (Senior+).

4.6. Le logement

Le lieu que l'on habite représente la capacité de revendiquer un droit exclusif à occuper un espace délimité contre les prétentions des autres (Knüsel, Le logement, clé de l'insertion sociale, 2013). Ce droit se monnaie et il est exercé soit en tant que propriétaire de cet espace « privé », soit en tant que locataire. Pour ces derniers, l'accès au logement est déterminé principalement par le taux de logement vacant et le prix des loyers. Ces facteurs varient en fonction du marché du logement, du coût des terrains, du prix de la construction et des politiques publiques de subventionnement. Les propriétaires sont aussi sensibles à ces facteurs, mais le niveau de l'intérêt hypothécaire et les fonds propres dont ils disposent jouent pour eux un rôle prépondérant.

Le logement répond à un besoin de base essentiel. C'est un espace de protection, un refuge contre les mauvaises conditions météorologiques, un endroit dans lequel il est possible de se reposer, de se restaurer, de se reconstituer et de préserver ses effets personnels. Mais il est encore bien plus. Le logement garantit aussi les conditions essentielles à l'équilibre physique et psychique que sont la sécurité, l'intimité et l'autonomie. C'est un lieu de retraite que chacun et chacune investit comme il l'entend et sur la base duquel il organise sa vie. Le logement remplit par ailleurs une fonction sociale et constitue un lieu d'identification à partir duquel les individus développent leurs relations. Leurs enfants fréquentent l'école et les autres enfants du quartier. Des échanges se nouent dans le voisinage. L'habitat est le pivot des situations de vie qui procurent une existence sociale et une reconnaissance (Knüsel, L'hébergement de nuit à Fribourg : un travail avec la marge de la marge : une observation conjointe de professionnels et de chercheurs, 3/4 2007).

⁴⁰ Conformément au programme « Education et accueil des jeunes enfants » de l'OCDE, l'encouragement précoce englobe la formation, l'accueil et l'éducation des jeunes enfants. Ce terme recouvre ainsi toutes les offres de formation et d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, les offres de soutien pédagogique, médical et social destinées aux familles et, enfin, les améliorations qualitatives apportées aux institutions concernées (DFI).

Le logement n'est donc pas un bien d'usage ordinaire. Il figure dans la Constitution fédérale parmi les buts sociaux : « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions tables⁴¹ ». La Constitution fribourgeoise confie à l'Etat et aux communes des tâches spécifiques sur le plan du logement : « L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à sa situation. L'Etat encourage l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement »⁴².

Evolution des loyers moyens
canton de Fribourg 1971 - 2013

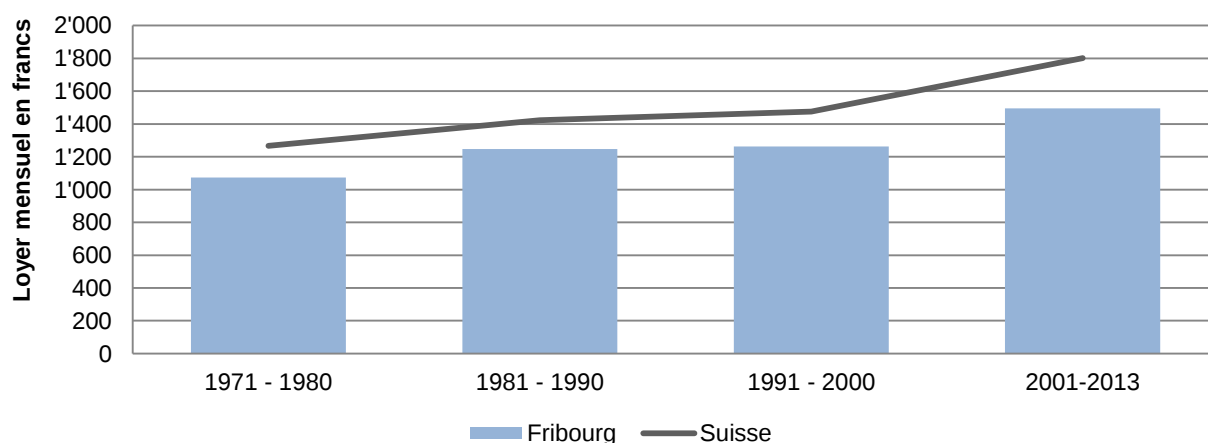


Tableau 4-21, Source : OFS

Le logement constitue un indicateur de vulnérabilité. La pauvreté et le logement sont en étroite corrélation (Caritas Suisse). La pauvreté se répercute inmanquablement sur la situation du logement et celui-ci a des incidences sur la pauvreté, par les différentes fonctions qu'il exerce. Un logement trop onéreux va obliger le ménage à réduire les activités culturelles, par exemple, ou à économiser sur la nourriture. La famille peut être contrainte à déménager – avec pour conséquence une augmentation de ses frais de déplacement – ou à chercher un autre emploi ailleurs – avec le risque d'être au chômage. Les logements exigus peuvent notamment avoir un impact sur les chances de développement des enfants et leurs performances scolaires, parce qu'ils ont moins de possibilités de retraite pour faire leurs devoirs ou de lire tout simplement sans avoir le bruit de la télévision. Selon une étude mandatée par l'OFAS, 83,5% des ménages touchés par la pauvreté ne disposent pas d'un logement adapté (Bochsler, et al., 15/15, 2015, p. V). Les personnes qui vivent seules et qui ont moins de 65 ans, les familles monoparentales, les ménages d'origine étrangère, ainsi que les bénéficiaires d'une rente vieillesse sont surreprésentés face aux difficultés de logement (Bochsler, et al., 15/15, 2015, p. VI). La perte du logement a quant à elle des incidences immédiates sur la relation à autrui et avec l'environnement. Dans les cas extrêmes, l'absence de « chez soi » amène à utiliser l'espace public de façon inhabituelle, enfreignant parfois les normes de conduites, ce qui entraîne une gêne, suscite la méfiance des autres et finalement fragilise les rapports avec l'environnement. La relation entre le logement et les autres conditions de vie est susceptible d'enclencher dans les situations de pauvreté un dangereux cercle vicieux.

⁴¹ Art. 41 al 1 let. e, Constitution fédérale.

⁴² Art. 56 al. 1 et 2, Constitution fribourgeoise.

Le canton de Fribourg compte 44.6 % de propriétaires et 49.6% de locataires⁴³ (OFS, 2013a). La part des propriétaires a légèrement augmenté au cours des dernières années et se situe en dessus de la moyenne nationale qui s'élève à 37.5 %. **La proportion de locataires dans le canton de Fribourg est par conséquent inférieure à la moyenne suisse** qui se place à 55.9%. La situation des locataires s'est péjorée au cours des dernières années avec une hausse constante des loyers. L'évolution des loyers mensuels moyens dans le canton de Fribourg ressemble à celle de l'ensemble de la Suisse. Les loyers ont augmenté d'environ 40 % au cours des quarante dernières années (canton de Fribourg +39 %, Suisse +42 %). Toutefois, cette augmentation a été particulièrement importante entre les deux dernières décennies. Entre les périodes 1991-2000 et 2001-2013, les loyers moyens ont augmenté dans le canton de Fribourg de 18 % (+22 %, Suisse) (OFS, 2016c).

En outre, parmi les locataires, **la répartition de la charge locative s'avère très inégale**. Dans un budget équilibré, le **taux d'effort**, autrement dit le coût du logement par rapport au revenu du ménage, **ne devrait pas dépasser les 25 %** (Cléménçon, 2016). En réalité, cette charge s'élève jusqu'à 40 % pour certains et les ménages qui ont les revenus les plus faibles doivent proportionnellement assumer les charges les plus élevées (cf. graphique 4-22). Depuis plusieurs années, l'Office fédéral du logement (OFL) observe une augmentation constante de la charge financière du loyer pour les personnes dont la condition est économiquement faible. Depuis longtemps, la demande d'appartements bon marché excède largement l'offre (Caritas Suisse).

Répartition des ménages selon le revenu net et le taux d'effort, données suisses extrapolées au canton de Fribourg, 2010 - 2011

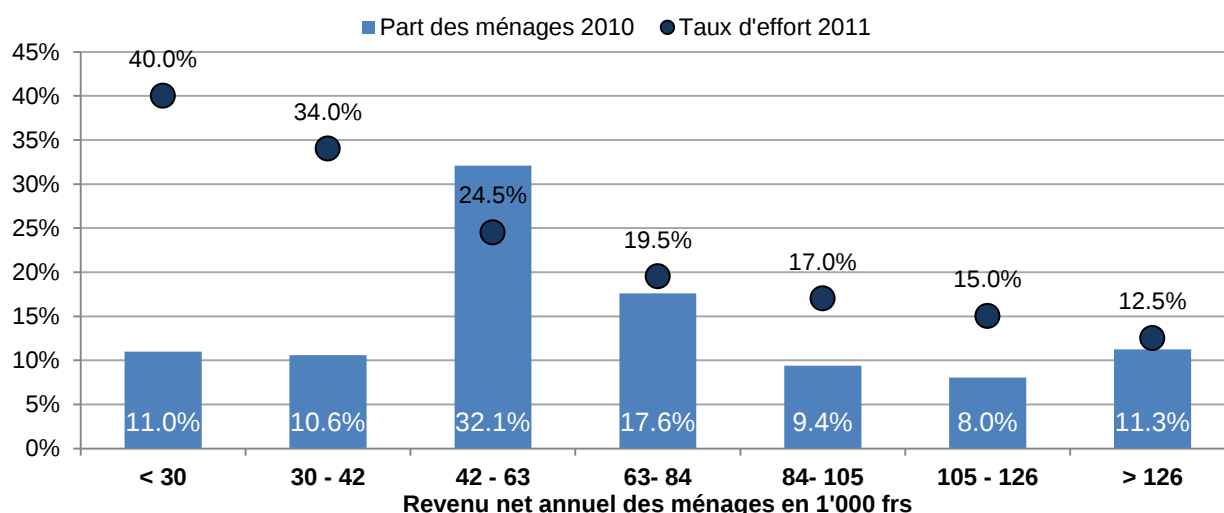


Tableau 4-22, (SLog, 2014)

L'analyse du taux de logements vacants dans le canton de Fribourg montre par ailleurs une situation tendue sur le marché du logement malgré les récentes améliorations. Fribourg est le 3^{ème} canton romand avec le plus faible taux de logements vacants. Rappelons qu'un marché est considéré équilibré lorsqu'il se situe à un taux de 1.5 %. Dans le canton de Fribourg, ce taux a augmenté entre 2011 et 2015, mais il est toujours relativement bas, plafonnant à 0.96 % en 2015 (SStat, 2015c, pp. 213-215).

A l'intérieur du canton, seuls les districts de la Gruyère et du Lac avoisinent le taux d'équilibre (respectivement 1.31 % et 1.38 % en 2015). Tous les autres sont en dessous ou à la hauteur de 1 %,

⁴³ Le solde est composé de personnes dont le logement est mis à disposition gratuitement, par exemple par les parents ou l'employeur.

la Veveyse étant le district avec le plus faible taux de logements vacants, avec une proportion en dessous de la moitié du taux d'équilibre qui s'élève à 0.68 % (2015) (SStat, 2015c, pp. 213-215).

Situation du marché du logement: taux de logements vacants / cantons

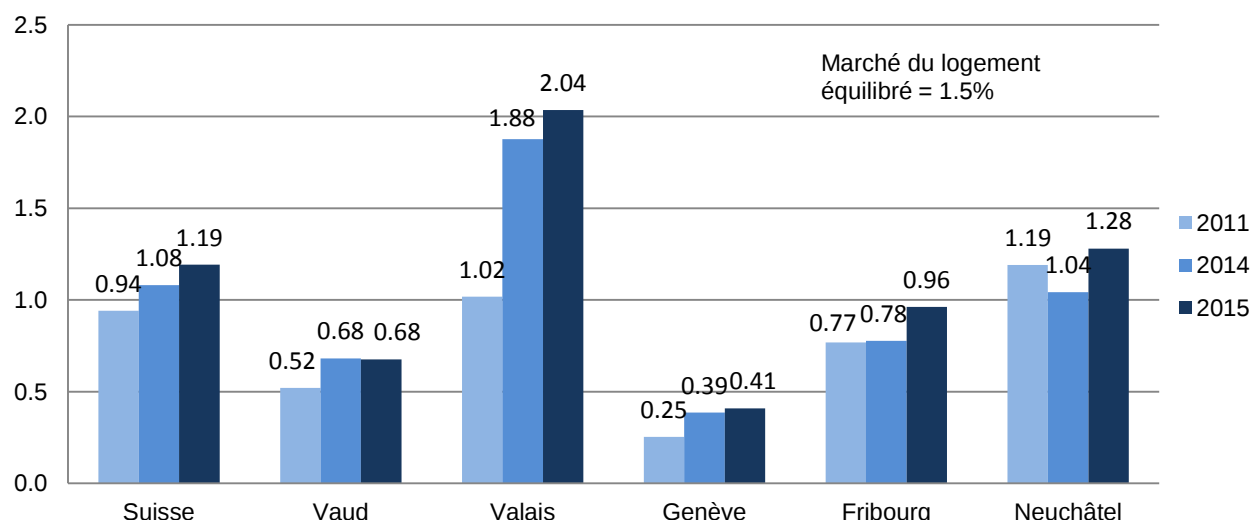


Tableau 4-23, Source : OFS

Cette situation est en rapport avec l'évolution sociodémographique du canton. L'augmentation de la population en général, associée en particulier au phénomène du vieillissement, de la divortialité et de la migration, provoque une demande accrue de logements. La situation du marché du logement sur la côte lémanique engendre aussi un mouvement migratoire vers le territoire fribourgeois dont l'impact se mesure notamment avec le faible taux de logements vacants signalé en Veveyse. Malgré les nombreuses constructions de logements qui ont considérablement élargi le parc immobilier fribourgeois (30 % d'augmentation en 10 ans (SStat, 2015c, p. 203 et suiv.), l'offre ne parvient pas à satisfaire la demande. La défaillance du marché se situe principalement dans le segment des prix les plus bas, explique l'OFS (news.admin.ch). D'un bien d'usage, le logement est aussi devenu un bien d'investissement et sa marchandisation excessive tend à pousser à la hausse les prix des loyers. Ce mouvement résulte de l'intérêt que représente ce marché pour les placements, notamment pour les caisses de pension qui doivent pouvoir compter sur une rentabilisation suffisante. Ces investisseurs ont en outre intérêt à effectuer des placements durables avec des logements de qualité qui engendrent aussi des loyers plus élevés.

Cette situation a de multiples conséquences. Elle a notamment une incidence sur la mobilité. Le fort mouvement pendulaire que connaît le canton de Fribourg est associé à ce phénomène. Toutefois, **les répercussions les plus importantes se manifestent sur les ménages à bas revenu qui peinent à trouver des logements**. Depuis quelques années, les services sociaux observent les graves difficultés que rencontre cette population face au logement et manifestent leurs préoccupations. Trouver un logement est de plus en plus improbable et, pour ceux qui ont accumulé quelques dettes, la chance d'obtenir un appartement est pratiquement nulle. Caritas-Fribourg note que 40 % des demandes d'aide visent à couvrir une part des loyers (Berset, 2013). Les curateurs et curatrices qui accompagnent également des situations fragiles notent que leur mandat officiel ne constitue plus une garantie suffisante aux yeux des régies immobilières et que le problème du logement est devenu particulièrement préoccupant (Sanchez, 8 juillet 2015).

L'aide au logement dans le canton de Fribourg est basée principalement sur la loi fédérale encourageant depuis 1974 la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) et la loi cantonale du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social qui complète la loi de 1974. Les subventions versées au travers de ces deux lois diminuent chaque année et

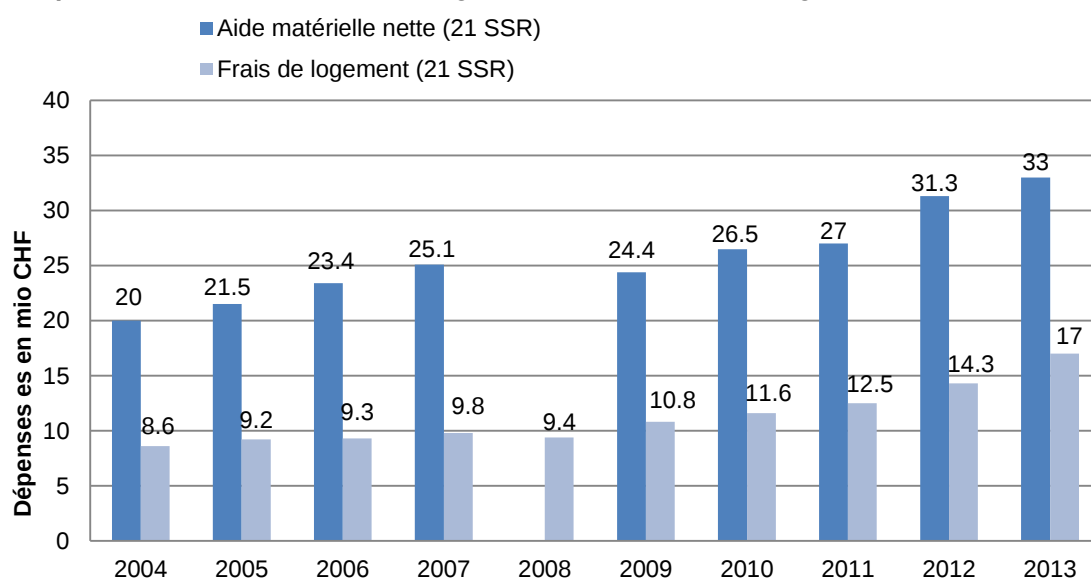
seront quasiment réduites à néant en 2024. Le parc de logements subventionnés en 2016 se limite à 262 immeubles, soit 3123 logements sur un total de 59'397 logements en location que compte le canton en 2013 (OFS).

Une nouvelle législation encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) a été adoptée en 2003 au plan fédéral, favorisant le développement de maîtres d'ouvrages d'utilité publique (principalement des coopératives d'habitations et des fondations). Cependant, aucune loi cantonale n'a encore été prévue pour remplacer les aides de la LCAP, quand bien même divers acteurs situés en terres fribourgeoises bénéficient des aides issues de la LOG. Cette dernière est exclusivement active au travers d'aides indirectes via notamment les prêts du fonds de roulement et les prêts de la Centrale d'émission pour la Construction de Logement (CCL), les prêts directs prévus pour faciliter l'accès au logement ayant été suspendus par le programme d'allègement budgétaire 2003.

L'impact de la politique cantonale en matière de logement sur l'offre d'appartements bon marché s'avère ainsi limité et ne permet pas de remédier à la situation tendue qui subsiste déjà depuis plusieurs années sur ce marché.

La croissance du prix des loyers ainsi que l'offre exiguë d'appartements bon marché se répercutent sur les dépenses d'aide sociale et expliquent, en partie du moins, l'augmentation constante de ses charges. Au cours des dix dernières années, comme le montre le graphique 4-24, **la part des dépenses dédiées à la couverture des frais de logement n'a cessé d'augmenter et représente aujourd'hui pratiquement la moitié des charges d'aide sociale.** Pour Caritas-Suisse, la couverture de ces loyers par des deniers publics équivaut à une forme de subventionnement des propriétaires privés et des régies immobilières (Caritas Suisse, p. 4). Grâce à ces garanties, ces derniers peuvent dégager des profits et assurer une rentabilité à leur investissement.

Dépenses des services sociaux régionaux, canton de Fribourg



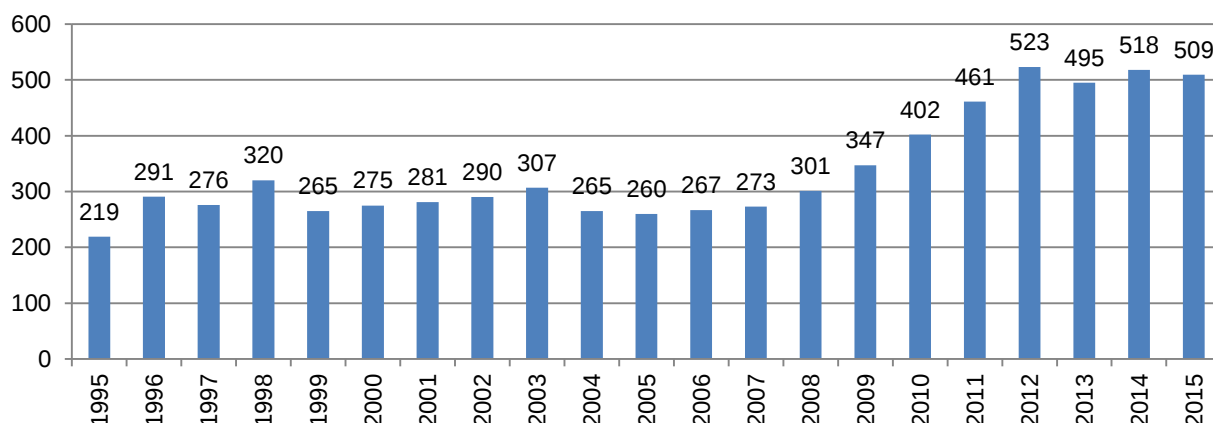
Source: Sondage réalisé par le SASoc auprès de 21 SSR en 2014 (Le montant de l'aide matérielle nette pour les 21 SSR n'est pas disponible pour l'année 2008).

Tableau 4-24

L'engrenage amène les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence. Chargée d'assurer cet accueil, La Tuile affiche des statistiques de fréquentation qui témoignent de la situation préoccupante sur le marché du logement. Le nombre des nuitées au centre d'accueil de nuit a augmenté de presque 70% entre 2008 et 2014 (La Gruyère, 7 février 2015). En 2015, La Tuile a accueilli 509 personnes (diffé-

rentes) qui ont eu besoin de son aide pour 7'540 nuitées. Leur nombre s'est toutefois stabilisé entre 2012 et 2014, et a même légèrement diminué en 2015. Ce résultat positif atteste du travail réalisé par la Tuile. Pour compléter le travail d'urgence, l'association a développé concepts et offres visant à agir en amont et en aval de l'accueil de nuit, rendant ainsi possible le fait de travailler sur les causes de la désinsertion, et non seulement sur les effets, avec pour résultat une réduction de la durée des séjours (La Tuile, 2016, p. 3).

Evolution du nombre de personnes reçues au centre d'accueil d'urgence et d'urgence 24h, La Tuile, 1995-2015



Ces chiffres correspondent au cumul du nombre de personnes accueillies au centre d'accueil d'urgence et des bénéficiaires de l'accueil d'urgence 24h. Le service d'accueil d'urgence 24h a été mis en place en 2013.

Tableau 4-25, (La Tuile, 2016, p. 2)

La carte ci-dessous rend compte du nombre de personnes en situation de pauvreté par commune. Il est possible de constater qu'elles sont établies sur l'ensemble du territoire cantonal. Il apparaît également que les chefs-lieux des districts présentent une densité plus marquée de personnes en situation de pauvreté. Il est possible de supposer que ce résultat est en lien avec la concentration d'infrastructures disponibles sur ces territoires, lesquelles représentent un avantage pour l'ensemble de la population et pourraient avoir également un effet attractif, en termes d'opportunités, pour les personnes dans les situations les plus vulnérables. Cet effet d'attraction est particulièrement visible autour de la ville de Fribourg et son agglomération.

Nombre de personnes en situation de pauvreté par commune, 2011

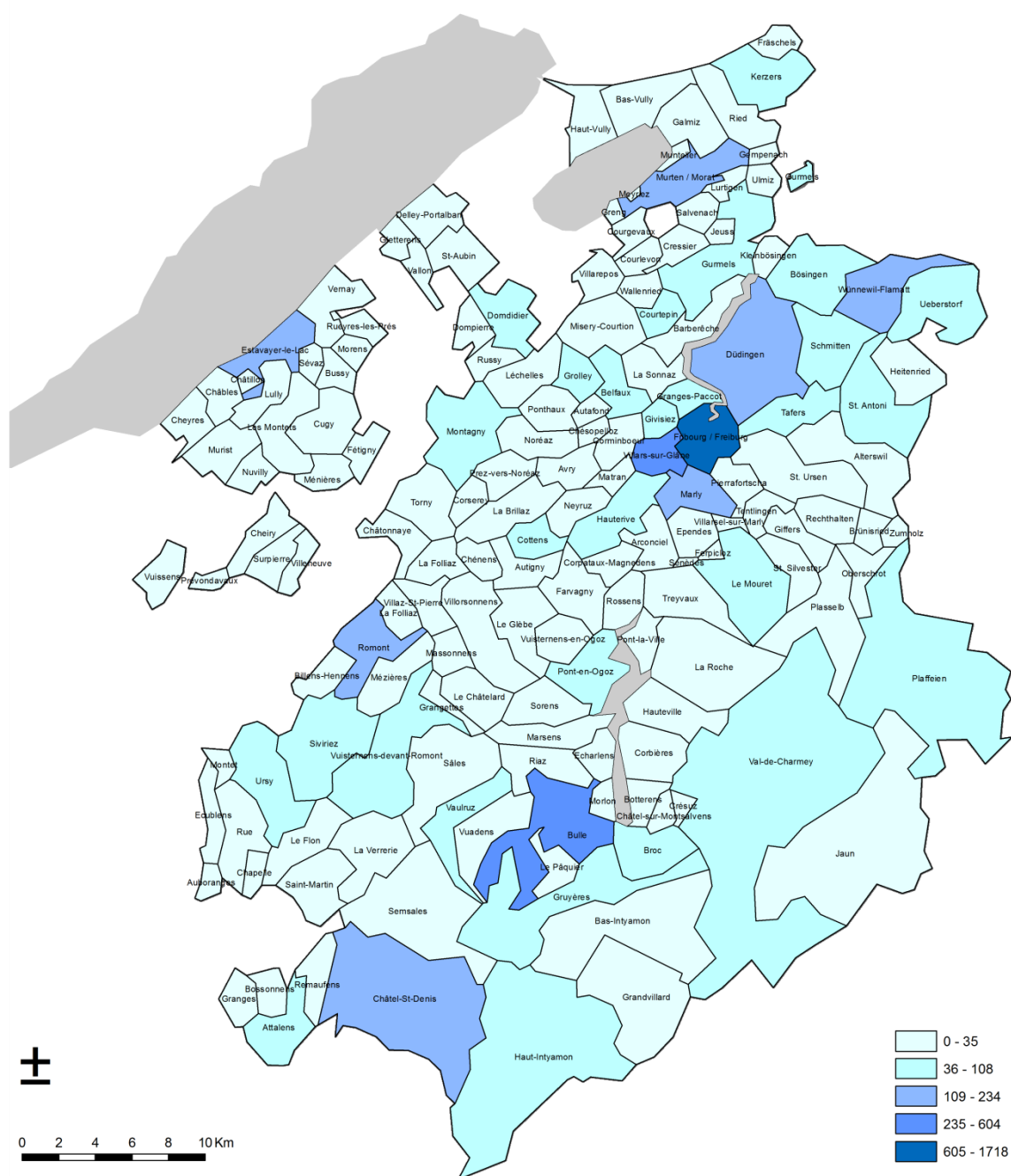


Tableau 4-26

Le tableau suivant résume le nombre de personnes pauvres et le taux de pauvreté des chefs-lieux des 7 districts fribourgeois.

Chef-lieu	Nbre de pers pauvres	Taux de pauvreté
Canton de Fribourg	7'577	3.0 %
Fribourg / Freiburg	1'718	4.8 %
Romont	656	4.0 %
Estavayer-le-Lac	192	3.3 %
Bulle	604	3.1 %
Murten / Morat	196	3.1 %
Tafers	85	2.8 %
Châtel-Saint-Denis	154	2.6 %

Tableau 4-27

Synthèse, pistes prospectives et mesures prévues

Le logement répond à un besoin essentiel et constitue un indicateur de vulnérabilité. L'évolution récente du marché du logement en Suisse romande et dans le canton de Fribourg constitue une importante menace pour les situations à risque de pauvreté et pègre encore davantage les situations de pauvreté.

La principale difficulté réside dans le manque de logements avec des loyers à des prix abordables pour les ménages ne disposant que d'un faible revenu. Il ne s'agit évidemment pas de fournir à ces ménages des logements bon marché, mais de mauvaise qualité, car cela activerait encore davantage le cercle vicieux de la pauvreté. La répartition de la charge locative s'avère en outre inégale et pèse sur les ménages à faible revenu. Au niveau de l'aide sociale, la part des dépenses dédiées à la couverture des frais de logement n'a cessé d'augmenter et représente aujourd'hui pratiquement la moitié des charges totales. L'engrenage peut amener les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence.

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- > Promouvoir des formes de logements adaptés ;
- > Soutenir et favoriser l'intégration par le logement ;
- > Créer une mesure d'insertion sociale « logement ».

Le Conseil d'Etat a prévu de développer les mesures suivantes :

- > Développement d'une politique cantonale du logement ;
- > Attribution d'un mandat de prestations pour l'évaluation du logement des seniors, dans le but de sécuriser les logements existants (Senior+) ;
- > Sensibilisation, des régies en particulier, à l'importance de développer des services d'accompagnement social dans les locatifs, notamment la conciergerie sociale.

5. Conclusion

Ce premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg dresse le portrait général des conditions de vie de la population fribourgeoise. Les pistes prospectives dégagées dans ce document ont volontairement été définies de manière large. Il s'agissait en effet de montrer d'abord par ce tableau que la pauvreté est multidimensionnelle, qu'elle touche toutes les sphères de l'existence (travail, santé, logement, famille...) et qu'elle doit dès lors être combattue non pas uniquement via des mesures d'aide matérielle, mais par un travail sur différents leviers, à différents niveaux et par une collaboration à la fois interdirectionnelle au sein de l'Etat, avec les communes et entre les secteurs privé et public. La prochaine édition de ce rapport, prévue une fois par législature, permettra d'effectuer des comparaisons avec cette première photographie et d'analyser l'évolution de la pauvreté. Les rapports sur la situation sociale et la pauvreté sont appelés à évoluer en fonction des thèmes qui émergeront au fil des analyses et des transformations du phénomène que constitue la pauvreté.

Grâce aux données fiscales cantonales de l'année 2011, une analyse détaillée des ressources à disposition des ménages a pu être réalisée pour les besoins de ce premier rapport. Les résultats indiquent que même si les inégalités en termes de revenu existent dans le canton, leur ampleur reste modérée. L'impact positif de la redistribution de l'Etat sur la diminution des inégalités de revenu via les transferts sociaux est à souligner en particulier. Le taux de pauvreté n'est quant à lui pas alarmant (3 %). Ces éléments indiquent que le système social actuellement en vigueur en Suisse et dans le canton de Fribourg produit les résultats escomptés : **il réduit les inégalités et limite la pauvreté**, d'où l'importance de préserver et d'entretenir les investissements dans des proportions au moins équivalentes à celles d'aujourd'hui en tenant compte de l'évolution démographique du canton.

Toutefois, les spécialistes de l'analyse de la pauvreté insistent sur le fait que celle-ci ne doit pas être appréhendée comme un état qui caractérise une partie de la population. Ce phénomène s'apparente au contraire à un processus et désigne les transformations de long terme dans lesquelles sont entraînées les personnes concernées. Dès lors, il est également nécessaire de tenir compte de certains indices avant-coureurs plus préoccupants, qui se dégagent de l'analyse monétaire. D'une part, 10 % de la population fribourgeoise est considérée comme à risque de pauvreté. Ce chiffre est corroboré par les résultats de l'étude « La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Fribourg » à laquelle plus de 5'000 élèves du degré secondaire II ont répondu. 10% de ces jeunes affirment que le niveau socio-économique de leur famille est en dessous de la moyenne (IUMSP, 2015). En d'autres termes, un peu plus de 25'500 personnes vivent avec des moyens fortement limités pour assurer leurs besoins vitaux, engendrant une incertitude quotidienne. Cette précarité peut devenir le lit du développement à moyen ou long terme de situations de pauvreté. D'autre part, la comparaison entre les données fiscales et celles de l'aide sociale a permis de mettre en lumière le phénomène du non-recours aux prestations (total ou partiel). Cette question est importante, car elle interroge le dispositif, son efficacité, son application et son adéquation avec la loi en vigueur – lorsque le non-recours est involontaire. De plus, le non-recours est reconnu comme une forme d'inégalité de traitement entre les ayants droit (Ministère français des affaires sociales et de la santé, 2012, p. 35). Enfin, il peut avoir des conséquences importantes : péjoration de la situation sociosanitaire, surendettement, perte de logement, répercussions sur les enfants et risque même de reproduction des situations de pauvreté.

Ensuite, comme explicité en début de rapport, la problématique de la pauvreté doit être appréhendée de manière multidimensionnelle. En effet, les restrictions dues à la pauvreté touchent des domaines fondamentaux de l'existence comme l'alimentation, l'habillement, le logement, la culture, les loisirs, etc. (DFI, 2010, p. 103) On ne saurait dès lors s'en tenir aux seuls éléments monétaires sous peine d'occulter une grande partie de la réalité. C'est pourquoi ce rapport offre également une ana-

lyse des conditions de vie de la population fribourgeoise. Celle-ci montre que les difficultés ou les limitations rencontrées dans un domaine ont des répercussions sur les autres sphères de l'existence, engendrant un cumul de désavantages qui diminuent les capacités des personnes concernées à sortir de leur situation de pauvreté et risquent de la prolonger. Or, plus la situation de pauvreté est longue, plus les possibilités de sortie se restreignent (DSAP Berne, 2010b, p. 42). Un bas niveau de formation, par exemple, débouchera généralement sur une faible rémunération, signifiant des cotisations réduites aux assurances sociales et donc une couverture moindre en cas de difficulté ou au moment de la retraite. Autre exemple, une atteinte à la santé implique une participation différente au marché du travail et ne permet pas de dégager un salaire suffisant pour pouvoir offrir un lieu de vie de taille convenable à une famille, l'espace insuffisant aura alors un impact sur les chances de développement des enfants et leurs performances scolaires. Ces illustrations montrent que les personnes en situation de pauvreté se retrouvent face à des limitations dans leurs possibilités de choix (d'un logement, d'un emploi, d'un mode de vie...) (Sen, Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté, 2000b) qui touchent les autres sphères de leur existence et peuvent devenir peu à peu des obstacles insurmontables.

L'approche choisie pour le premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, où les inégalités existantes en matière de revenu et de fortune sont également mises en lumière au-delà de la problématique de la pauvreté, s'apparente à de récentes recherches qui tentent de déterminer l'impact des inégalités sur la croissance économique, car celle-ci est considérée comme une des mesures de la bonne santé de l'économie d'un territoire donné. Les conclusions de ces recherches se rejoignent en plusieurs points. Tout d'abord, de trop fortes inégalités de revenu ou de fortune constituent une entrave potentielle à la croissance économique sur le long terme (OCDE, 2015). Selon les participants et participantes à un séminaire du FMI, croissance et inégalités seraient même incompatibles (FMI, 2014). Les limitations, qui empêchent les personnes en situation de pauvreté ou appartenant à la classe moyenne inférieure (40 % des revenus les plus faibles) de saisir toutes les opportunités qui leur sont offertes (les entraves à leurs capacités (Sen, Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté, 2000b), notamment en termes d'éducation et de formation, constituent le principal facteur de frein à la croissance (OCDE, 2015, p. 26). De plus, en raison d'un faible niveau d'actifs et/ou d'un fort endettement, la classe moyenne inférieure se trouve limitée dans ses possibilités d'investissement dans le capital humain ou d'autres domaines. La croissance potentielle peut dès lors être affaiblie par une concentration élevée de la richesse dans les mains d'une minorité (OCDE, 2015). Ensuite, la réduction des inégalités améliore la qualité de vie de tous les membres d'une société, pas seulement des personnes les plus pauvres (tissu social renforcé, meilleure confiance dans les institutions, mobilité sociale, amélioration en matière de santé, diminution du stress...) (Caritas Suisse, Fredrich, B., 2015, p. 16). Une étude de l'OCDE affirme d'ailleurs qu'une diminution des inégalités à la base de la distribution des revenus a un impact positif plus important sur les résultats économiques qu'une réduction des disparités de revenu au sommet de la distribution (OCDE, 2015, p. 77). Enfin, la redistribution étatique n'est pas un frein à la croissance, pour autant qu'elle soit cohérente avec des objectifs macroéconomiques (FMI, D. Lipton, 2014). Ainsi, ces recherches recommandent d'agir non seulement en faveur des personnes les plus pauvres, mais également de mettre en place des mesures pour les individus de la classe moyenne inférieure. Les résultats de ces études invitent donc à réfléchir à des politiques complémentaires qui favorisent la croissance économique tout en contribuant à diminuer les inégalités (OCDE, 2015, p. 37).

Pour finir, au-delà du point de situation que constitue ce rapport, il s'agit de prendre en compte les transformations des modes de vie apparues dans les 15-20 dernières années, détaillées ici dans l'analyse des conditions de vie, et qui posent de véritables défis à notre société. La tertiarisation du marché du travail et la diminution du nombre de places pour les personnes faiblement qualifiées, la présence accrue des femmes sur le marché du travail, la divortialité, la mobilité (intra- et internatio-

nale) ou les réformes des assurances sociales sont autant de réalités qui gagnent en importance et nous entraînent véritablement vers un nouveau modèle de société. Celui-ci engendre ses propres risques socio-économiques face auxquels les instruments de réponse actuels ne sont plus adaptés. Le système social est en effet construit à partir de biographies considérées comme « normales » – autrement dit une carrière professionnelle basée sur un emploi à plein temps sans interruption – qui aujourd’hui existent de moins en moins, voire plus du tout (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 48). Les solidarités conçues en d’autres temps n’offrent plus forcément de réponses aux nouveaux risques sociaux tels que la divortialité ou le chômage de longue durée et exposent de ce fait une partie de la population au risque de pauvreté. Les femmes subissent plus particulièrement les conséquences d’un système social basé sur un modèle de famille dite traditionnelle, car elles assument encore aujourd’hui une plus grande part du travail domestique et familial, situation qui se traduit généralement par une insertion à temps partiel sur le marché du travail. Or, non seulement travailler à temps partiel réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle, mais conduit de plus à une moindre protection au niveau des assurances sociales. Corollairement au développement de ces nouveaux parcours, l’aide sociale est aujourd’hui plus souvent sollicitée comme unique solution de secours improvisée pour gérer des problèmes structurels pour lesquels aucune autre alternative n’est envisagée pour l’instant, que comme ultime filet de la sécurité sociale.

C’est pourquoi il est aujourd’hui incontournable de réinventer les solidarités et de réfléchir à la façon dont notre société va relever le défi du nouveau modèle dans lequel elle s’inscrit.

Au regard de ces résultats, la liste ci-dessous présente une série de **pistes prospectives** communément reconnues dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté : Poursuivre la culture d’intégration des dispositifs ;

- > 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 ;
- > Privilégier la diversité des moyens pour combattre la pauvreté de manière ciblée ;
- > Miser sur les individus de manière durable – passer d’une réflexion sectorielle et statique à une approche multidimensionnelle et dynamique (trajectoires et transitions) ;
- > Centrer les actions des politiques sociales non plus sur les individus, mais considérer globalement la situation des ménages ;
- > 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.

6. BIBLIOGRAPHIE

- Aeppli, D. (2006). *La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse, Quatrième étude*. Berne.
- Aeppli, D., & Ragni, T. (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe?*. Berne: SECO.
- AGGLO. (2016). *L'Agglo en bref*. Consulté le 02 02, 2016, sur Agglo Fribourg-Freiburg: <http://www.agglo-fr.ch/menugauche/lagglo-en-bref.html>
- Allal, M. (2011). Discussion autour du concept de sécurité. Dans T. (. Meszaros, *Sociologie de la sécurité : Genèse et mutation d'un concept* (pp. 56-73). Revue internationale de sociologie et de sciences sociales.
- Association la Tuile. (2014). *Population de la Tuile en 2013*. Fribourg.
- Bachmann, N. (2014). *Les ressources sociales, facteur protecteur pour la santé*. Neuchâtel: OBSAN, Bulletin 1/2014.
- Banques cantonales romandes et Forum des 100. (2013). *L'emploi au-delà des frontières cantonales, Rapport sur le produit intérieur brut (PIB) romand*. Lausanne.
- BASS. (2010). *Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*. Basel: Christoph Merian Stiftung Verlag.
- Beck, U. (2001). *La société du risque*. Paris: Aubier.
- BEF. (2010). *Femmes et politique dans le canton de Fribourg, Est-ce suffisant?* Fribourg.
- BEF. (2016, 06 08). *Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'Administration cantonale*. Consulté le 07 01, 2016, sur Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille: http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.axh?fid=12706
- Berset, J. (2013). *Media*. Récupéré sur Caritas Fribourg: http://www.caritas-fribourg.ch/cm_data/Caritas_Fribourg_Fribourg_Le_manque_de_loyers_abordables_dans_le_canton_vritable_bo_mbe_retardement_1.pdf
- Bihr, A., & Pfefferkorn, R. (2008). *Le système des inégalités*. Paris: La Découverte.
- Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrli, C., Knöpfel, C., et al. (15/15, 2015). *Wohnversorgung in der Schweiz, Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*. Bâle-Berne: OFAS.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1970). *La Reproduction*. Paris: Minuit.
- Bühlmann, F., Schmid Botkine, C., & al. (2012). *Rapport social 2012: Génération en jeu*. Zürich: Seismo.
- Bureau et Commission de l'égalité et de la famille du canton de Fribourg. (2000). *Familles en situation de précarité dans le canton de Fribourg, une étude qualitative*. Fribourg: BEF.
- Burgener Woeffray, A., & Fasel, B. (Mars 2010). *Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg, P2072.10*. Fribourg.
- Caprez, C. (2012, mars). Nouveau mode de vie familial: moins d'enfants,

- davantage de parents. ZESO, pp. 16-17.
- Caritas Fribourg. (2013). Avoir un toit, une porte ouverte à l'espoir. *Caritas mag* n°7.
- Caritas Fribourg. (2015). *Service de gestion des dettes et désendettement: Statistiques année 2015*. Fribourg.
- Caritas Suisse. (2012). *Lutter contre la pauvreté en Suisse. Un aperçu du rapport sur la pauvreté au plan national et cantonal*. Lucerne.
- Caritas Suisse. (2014). *Habitat, Factsheet Almanach 2014*. Lucerne.
- Caritas Suisse. (2015). *Quelle politique de lutte contre la pauvreté pour la Suisse? Un état des lieux avec un accent particulier sur la pauvreté des familles*. Lucerne.
- Caritas Suisse. (s.d.). *Logement et pauvreté, Une analyse sur l'engagement des cantons, Observations sur la politique 2014 de lutte contre la pauvreté*. Lucerne.
- Caritas Suisse, Fredrich, B. (2015). *Rétrospective sur le développement économique et social de la Suisse en 2013/2014*. Consulté le 2015, sur Caritas Suisse:
https://www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Was_wir_sagen/2015/Forum2015/R%C3%A9trospective_Almanach_social_2015_F.pdf
- Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C. (2014). *Nouveau manuel sur la pauvreté en Suisse*. Lucerne.
- Caritas Suisse, Villiger S., Knöpfel C. (2009). *La pauvreté rend malade, Pourquoi les conditions sociales influent sur la santé*. Lucerne.
- Caritas Suisse; Kehrli C.; Knöpfel C. (2007). *Manuel sur la pauvreté en Suisse*. Lucerne: Caritas Suisse.
- CCLD. (2013). *Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat*. Fribourg.
- CDAS. (2007, sept 13-14). *Intrégration professionnelle et sociale des jeunes*. Consulté le 04 29, 2016, sur Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales:
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Kinder_und_Jugend/J_Positionspapier_VDK_EDK_SODK_2008_09_13_f.pdf
- CDAS. (2010). *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Berne.
- CDAS. (2012). *Recommandations relatives à la forme et au contenu des rapports sur la situation sociale dans les cantons*. Berne.
- CDIP. (2016). *Transition scolarité obligatoire - secondaire II*. Consulté le 04 26, 2016, sur CDIP:
<http://www.edk.ch/dyn/11743.php>
- CFEJ. (2007). *Jeune et pauvre: un tabou à briser, Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes*. Berne.
- Chambre de commerce et d'industrie de Fribourg. (2016, n°3, juin). Le poids des pendulaires, Fribourg a de la peine. *ECHO, Le Magazine de l'économie fribourgeoise*, pp. 8-11.
- Cléménçon, P. (2016, mars). Du pain sur la planche. *Habitation*, pp. 7-8.
- COFF. (2004). *La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses*. Berne.
- Confédération suisse. (2015, 11 25). *La réforme des prestations complémentaires assure le maintien des prestations*. Consulté le 06 03,

- 2016, sur news.admin.ch:
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=59653>
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg. (2006). *Introduction d'un revenu déterminant unique (RDU) pour les prestations sociales cantonales*. Fribourg.
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg. (2008). *Conséquences et mesures face à l'évolution démographique, Rapport n°113*. Fribourg.
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg. (2009). *Message n°132 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif au plan cantonal de soutien en vue de contrer les effets de la crise dans le canton de Fribourg*. Fribourg.
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg. (2013). *Prévention de l'endettement des jeunes*. Fribourg.
- Conseil exécutif bernois. (2015). *Rapport social 2015, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*. Berne.
- Conseil fédéral. (2014). *Répartition de la richesse en Suisse, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du 7 décembre 2010 déposé par Jacqueline Fehr (10.4046)*. Berne.
- Conseil fédéral. (2015). *Rapport explicatif, Révision partielle de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (réforme des PC)*. Berne.
- CSDE. (2016, 06 09). *Travail à temps partiel et rentes, Notre prévoyance vieillesse a une excellente mémoire*. Consulté le 06 23, 2016, sur <http://www.equality.ch/f/publications>. ht: http://www.equality.ch/pdf_f/CSDE_Resume_Recommandations_Temps_partiel.pdf
- CSIAS. (2005). *Concepts et normes de calcul de l'aide sociale*. Berne.
- CSIAS. (2010, mars). *La pauvreté des femmes*. ZESO, pp. 4-6.
- CSIAS. (2014a). *Fondements et positions, Dossiers thématiques, Sécurité sociale, Effets de seuil*. Consulté le 03 18, 2016, sur CSIAS: <http://csias.ch/fondements-et-positions/dossiers-thematiques/securite-social/effets-de-seuil/>
- CSIAS. (2014b, janvier). *Gesundheit*. ZESO, p. 18.
- CSRE. (2014). *L'éducation en Suisse*. Aarau: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Dantan, S., & Murtin, F. (2011). "Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis". Dans *OCDE Economics Department Working Papers*. Paris: OCDE.
- DEE. (2011). *Plan de relance fribourgeois. Première évaluation des impacts et des effets*. Fribourg.
- DFI. (2010). *Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté*. Berne.
- DFI. (2013). *Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, Concept*. Berne.
- DFI. (s.d.). *De bonnes conditions de départ pour tous les enfants*. Consulté le 07 11, 2016, sur Programme national contre la pauvreté: <http://www.contre-la-pauvrete.ch/themes/age-prescolaire-et-scolaire/encouragement-precoce/>
- Dickes, P. (1992). *Pauvreté en termes de conditions d'existence*. Nancy: Faculté

- de Droit, Sciences économiques et Gestion.
- DICS. (2014). *Rapport d'activité*. Fribourg.
- DSAP Berne. (2010a). *Quatrième rapport sur la santé dans le canton de Berne, Inégalité des chances en santé*. Berne.
- DSAP Berne. (2010b). *Rapport social 2010. La pauvreté dans le canton de Berne. Chiffres, faits et analyses*. Berne.
- DSAP Berne. (2012). *Rapport social 2012, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*. Berne.
- DSAS. (2010, 10 04). *Archives 2004-2012*. Consulté le 07 05, 2016, sur DSAS: http://www.fr.ch/dsas/files/pdf24/101004_commF_DSAS_pauvrete1.pdf
- DSAS. (2011, 05 23). *Actualités, Fribourg premier canton à octroyer une allocation de maternité à toutes les mères*. Consulté le 01 11, 2016, sur Direction de la santé et des affaires sociales: https://www.fr.ch/dsas/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38068
- DSAS. (2015a, 06 26). *Décision de la DSAS du 25 août 2015 relative aux droits et obligations découlant de la surcompensation entre les caisses d'allocations familiales actives dans le canton de Fribourg pour l'exercice 2014*. Fribourg.
- DSAS. (2015b). *Rapport d'activité 2014*. Fribourg.
- Dubois, Y. (2012, Décembre 12). *Les carnets du forum*. Consulté le juin 30, 2014, sur Mobile lives FORUM Vies mobiles: <http://fr.forumviesmobiles.org/publication/2012/12/11/revue-critique-480>
- ECAS. (2015). *Rapport d'activité 2014*. Fribourg.
- Eurostat. (2015, mars 12). *S80/S20 income quintile share ration by sex and selected age group (source: SILC)*. Consulté le avril 20, 2015, sur Eurostat: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=6>
- Felouzis, G. (2015). Ce que l'école fait aux plus faibles: une analyse comparative de 13 cantons suisses. Dans G. Felouzis, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (pp. 17-42). Berne: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Felouzis, G., & Goastellec, G. (2015). Introduction, Inégalités scolaires et inégalités sociales. Dans G. Felouzis, & G. Goastellec, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (pp. 1-16). Berne: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Fluder, R., Fritschi, T., & Salzberger, R. (2011, 9). Parcours types et profils de risques des chômeurs. *La Vie économique*, pp. 40-43.
- Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., & Salzberg, R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*. Berne: OFAS.
- FMI. (2014, 04 12). *Bulletin du FMI: Etudes, Inégalités et croissance, Les inégalités nuisent gravement à la croissance selon les participants à un séminaire du FMI*. Consulté le 06 27, 2016, sur Fonds monétaire international: <http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/RES041214AF.htm>
- FMI, D. Lipton. (2014, 03 13). *Fiscal Policy and Income Inequality*. Consulté le 06 27, 2016, sur International Monetary Fund:

- <http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/031314.htm>
- Fragnière, J.-P. (1999). Pour en finir avec la pauvreté. Dans OFS, *Comprendre la pauvreté pour mieux la combattre. Rapport sur la pauvreté sous l'angle de la statistique* (pp. 295-300). Neuchâtel.
- Fusco, A. (2008). *La Pauvreté. Un concept multidimensionnel*. Paris: L'Harmattan.
- Gani, S. (2016). *Concilier vie de famille et vie professionnelle: une affaire de femmes?* Charmey: Les Editions de l'Hébe.
- Gärtner, L., & Flückiger, Y. (2006). *Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives. Rapport de synthèse*. Zürich/Coire: Rüegger.
- Haenni, U. (2014). Die Freiburger Bevölkerung in Zahlen. *Freiburger Nachrichten*, 5.
- Holz, G. (2007, août). Pauvreté des enfants en Allemagne: moyens de prévention. Dans *Jeune et pauvre: un tabou à briser! Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes* (pp. 23-34). Berne.
- Imdorf, C., & Seiterle, N. (2015). La formation professionnelle dans le cadre des réseaux d'entreprises formatrices comme aide à l'intégration des jeunes issus de l'immigration. Dans G. Felouzis, & G. Goastellec, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (pp. 141-159). Berne: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Initiatives des villes pour la politique sociale. (2015, août 25). Communiqué de presse, Aide sociale de longue durée et problèmes de santé vont souvent de pair. *Indicateurs de l'aide sociale 2014 dans les villes suisses*. Berne.
- Insee, Pan Ké Shon, J.-L. (2002). *Être seul, Données sociales, La société française 2002-2003*.
- Institut de recherche et de documentation pédagogique. (2008). *PISA 2006, Compétences des jeunes romands, Résultats de la troisième enquête PISA auprès des élèves de 9e année*. Neuchâtel.
- Institut de recherche et de documentation pédagogique. (2014). *PISA 2012: Compétences des jeunes Romands, Résultats de la cinquième étude PISA auprès des élèves de fin de scolarité obligatoire*. Neuchâtel: IRDP.
- Institut national français de la statistique et des études économiques. (s.d.). *Définitions - Standard de pouvoir d'achat*. Consulté le 07 05, 2016, sur Insee: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/standard-pouvoir-achat.htm>
- IUMSP. (2015). *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Fribourg*. Lausanne.
- Kamerman, S., & al., e. (2003). Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries. *OECD, Social, Employment and Migration Working Papers No.6*. OECD Publishing.
- Kaufmann, J.-C. (1994). Les ménages d'une personne en Europe. *Population*, 49e année, n°4-5, pp. 935-958.
- Kempeneers, P., Flückiger, Y., & Ferro Luzzi, G. (2008). *Aide sociale 2008. Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux*. Genève: OUE.

- Knüsel, R. (2013). Le logement, clé de l'insertion sociale. *La Tuile, Rapport annuel Jahresbericht 2013*, p. 2.
- Knüsel, R. (3/4 2007). L'hébergement de nuit à Fribourg : un travail avec la marge de la marge : une observation conjointe de professionnels et de chercheurs. *Les politiques sociales*, pp. 116-133.
- Kurth, M. (2014). Inégalité des chances, pauvreté: les enfants d'abord. *Colloque "La révolution silencieuse" 25 ans des droits de l'enfant*. Genève.
- La Gruyère. (7 février 2015). La Tuile annonce des nuitées en hausse. *La Gruyère*, 7.
- La Tuile. (2016). *Population de La Tuile en 2015*. Fribourg.
- Lehmann, P. (2012). *Stratégies et actions des cantons pour diminuer les inégalités sociales en santé* (Vol. Cahiers d'études n°114). (S. s. (SSPS), Éd.) Berne.
- Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe*. Berne: SECO.
- Littmann-Wemli, S. (1999). *Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt*. Coire: Rüegger.
- Lustat. (2011). *Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen*. Lucerne.
- Lustat. (2013). *Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung*. Lucerne.
- Meyer, T. (2014). *Etude longitudinale TREE, Les dix premières années*. Consulté le 07 07, 2016, sur Panorama, Information spécialisées pour la formation, l'orientation et le marché du travail: http://www.panorama.ch/dyn/1026.aspx?id_article=450
- Meyer, T. (2015). Inégalités dans le(s) système(s) d'éducation suisse(s) : facteurs systémiques et devenir individuel. Dans G. Felouzis, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (pp. 161-177). Berne: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Michaud, P. (2014, janvier 28). Le logement, une des causes de pauvreté. p. 27.
- Ministère français des affaires sociales et de la santé, M. d. (2012). *Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France*. Paris.
- Mullener, E. (2013). *Accueil de nuit et réinsertion par le logement*. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique.
- Neukomm, S., & Fontana, M.-C. (2016, CHSS n°2). Etat et limites des rapports sur la pauvreté en Suisse. *Sécurité sociale*, pp. 12-17.
- news.admin.ch. (s.d.). *Marché du logement en 2013: faible augmentation des prix et signes de détente*. Consulté le 08 10, 2016, sur news.admin.ch: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53748>
- OBSAN. (2010). *La santé dans le canton de Fribourg, Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2007*. Neuchâtel.
- OBSAN. (2012). *Rapport de base sur la santé pour le canton de Fribourg*. Neuchâtel.
- OBSAN. (2014a). *Les ressources sociales facteur protecteur pour la santé*. Neuchâtel.

- OBSAN. (2014b). *Rapport de base sur la santé pour le canton de Fribourg*. Neuchâtel.
- Observatoire fribourgeois de l'économie. (2013). *L'économie fribourgeoise à la croisée des chemins*, Communiqué de presse. Fribourg.
- Observatoire du marché du travail de Suisse orientale (AMOS). (2007). *Chômage de longue durée. Situation et mesures*. Zürich: AMOS.
- Occupations@PISA2012. (s.d.). *Occupations@PISA2012*. Consulté le 05 10, 2016, sur Occupations@PISA2012: <http://mi2.mini.pw.edu.pl:8080/SmarterPoland/PISAoccupations2012/>
- OCDE. (2011). *Comment va la vie? Mesurer le bien-être*. Paris: Editions OCDE.
- OCDE. (2013/02, février). Les pays s'orientent-ils vers des systèmes d'éducation plus équitables? *PISA à la loupe*.
- OCDE. (2014a). *Better Life Index*. Consulté le juillet 2 2014, sur OCDE: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
- OCDE. (2014b, 02 01). *La profession des parents a-t-elle un impact sur la performance des élèves?* Consulté le 05 10, 2016, sur OECD iLibrary: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz8mr7bnxxq.pdf?expires=1462863453&id=id&accname=guest&checksum=A16D927C6DFE6BE5EB86793BE6A0AB9E>
- OCDE. (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016, mars 21). *Taux de chômage de longue durée (indicateur)*. doi: 10.1787/ffbd30f6-fr. Consulté le mars 21, 2016, sur OCDE Données: <https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage-de-longue-duree.htm#indicator-chart>
- OECD Income Distribution Database: Gini, poverty, income, Methods and Concepts. (2015). Consulté le juillet 14, 2015, sur OECD, Better policies for better lives: <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>
- Oegerli, T., & Morlok, M. (2007). *Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Arbeitsbericht des Projekts „Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen“*. Zürich: AMOS.
- OFAS. (2015). *Statistiques des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2014*. Berne.
- Office fédéral du logement. (2014). *Aperçu du marché du logement*. Berne.
- OFS. (2002). *Revenu et bien-être, Niveau de vie et désavantages sociaux en Suisse*. Neuchâtel.
- OFS. (2003). *Vers l'égalité ? La situation des femmes et des hommes en Suisse*. Neuchâtel.
- OFS. (2008). *Bas salaires et working poor en Suisse. Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête sur la population active 2006*.
- OFS. (2009). *Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté, Concept et résultats*. Neuchâtel.
- OFS. (2010a). *Les conditions de vie en Suisse en 2009, Résultats de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC)*. Neuchâtel.
- OFS. (2010b). *Les variations du budget des ménages selon la situation familiale et*

- l'âge, Communiqué de presse.* Neuchâtel.
- OFS. (2010c). *Terminologie des statistiques de la pauvreté de l'OFS.* Neuchâtel.
- OFS. (2011a). *Les ménages avec enfants ont plus de difficultés à faire face à une dépense imprévue, Communiqué de presse.* Neuchâtel.
- OFS. (2011b). *Migration et intégration.* Consulté le 07 25, 2011, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch>: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07.html>
- OFS. (2011c). *Rapport social statistique suisse 2011.* Neuchâtel.
- OFS. (2011d). *Statistique de l'aide sociale, Résultats de la statistique de l'aide sociale 2010, canton de Fribourg.* Neuchâtel.
- OFS. (2012a). *Comparaisons internationales - Indicateurs de la formation.* Consulté le juillet 17, 2012, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.406101.4066.html>
- OFS. (2012b). *Enquête suisse sur la structure des salaires 2010: Les bas salaires en Suisse, Actualité OFS.* Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2012c, novembre). *Handicap et travail, Restrictions et facilitateurs de l'activité professionnelle des personnes handicapées. Actualités OFS.* Neuchâtel.
- OFS. (2012d). *Inégalités des revenus et redistribution par l'Etat.* Neuchâtel.
- OFS. (2012e). *La pauvreté en Suisse. La pauvreté monétaire de la population résidente de la Suisse, de 2008 à 2010.* Neuchâtel.
- OFS. (2012f). *Les bas salaires en Suisse, Actualités OFS.* Neuchâtel.
- OFS. (2012g). *Les différences et la discrimination salariales entre femmes et hommes diminuent légèrement entre 2008 et 2010, Communiqué de presse.* Neuchâtel.
- OFS. (2012h). *Les difficultés financières pèsent sur la qualité de vie, Communiqué de presse.* Neuchâtel.
- OFS. (2012i). *Pauvreté en Suisse, Concepts, résultats et méthodes, Résultats calculés sur la base de l'enquête SILC 2008-2010, L'essentiel en bref.* Neuchâtel.
- OFS. (2012j). *Pauvreté en Suisse: Concept, résultats et méthodes, Résultats calculés sur la base de l'enquête SILC 2008 à 2010.* Neuchâtel.
- OFS. (2012k). *Pauvreté, risque de pauvreté et privation matérielle.* Consulté le mars 21, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>
- OFS. (2012l). *Statistique de l'aide sociale, Résultats de la statistique de l'aide sociale 2011, Canton de Fribourg.* Neuchâtel.
- OFS. (2012m). *Un dixième du budget pour la mobilité.* Neuchâtel.
- OFS. (2013a). *Conditions d'habitation, Chiffres clés.* Consulté le 01 10, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach_region.html
- OFS. (2013b). *Enquête sur le budget des ménages 2011, Résultats commentés et tableaux, Actualités OFS.* Neuchâtel.
- OFS. (2013c). *Etat de santé, renoncement aux soins et pauvreté.* Neuchâtel.

- OFS. (2013d). *Les propriétaires plus satisfaits de leur logement que les locataires*, Communiqué de presse. Neuchâtel.
- OFS. (2013e). *Situation matérielle, pauvreté, satisfaction - Répartition des revenus (rapport interquintile S80/S20)*. Consulté le 08 11, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/09/blank/ind42.indicator.420011.420003.html>
- OFS. (2013f). *Travailler et être pauvre, Résultats 2007 à 2011*, Actualités OFS. Neuchâtel.
- OFS. (2014a). *Culture, médias et société de l'information*, Panorama. Neuchâtel.
- OFS. (2014b). *Education et science*, Panorama. Neuchâtel.
- OFS. (2014c, novembre 27). *Enquêtes, sources - Revenus et conditions de vie en Suisse (SILC)*. Consulté le 01 15, 2016, sur Statistique suisse:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/silc/01.html
- OFS. (2014d). *En 2012, le salaire médian s'élève à 6118 francs bruts*, Communiqué de presse. Neuchâtel.
- OFS. (2014e). *Grandes régions*. Consulté le mars 24, 2014, sur Statistique suisse:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/02a.html
- OFS. (2014f). *La pauvreté des personnes âgées*. Neuchâtel.
- OFS. (2014g). *Mobilité et transports*, panorama. Neuchâtel.
- OFS. (2014h). *Travail non rémunéré-données, indicateurs, Travail bénévole organisé*. Consulté le juin 27, 2014, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/freiwilligen-arbeit/institutionalisiert.html>
- OFS. (2015a, mars). *Actualités OFS. Egalité pour les personnes handicapées*. Neuchâtel.
- OFS. (2015b, novembre 24). *Comparaisons internationales - Indicateurs de la formation, Impacts et effets - Niveau de formation de la population CI*. Consulté le décembre 14, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.416101.4116.html?open=4101#4101>
- OFS. (2015c, 11 24). *Comparaisons internationales - Indicateurs de la formation, Investissements et coûts, Dépenses publiques d'éducation CI*. Consulté le 07 08, 2016, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.412101.4012.html>
- OFS. (2015d). *Données détaillées, Pauvreté, risque de pauvreté et privation matérielle*. Consulté le juillet 6, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>
- OFS. (2015e). *Données détaillées, Pauvreté, risque de pauvreté et privations matérielles*. Consulté le décembre 17, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>
- OFS. (2015f). *Egalité pour les personnes handicapées, Niveau de vie, Pauvreté*. Consulté le novembre 19, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/06/blank/key/04/03.html>
- OFS. (2015g). *Formes des familles et des ménages, Aperçu thématique*. Consulté le octobre 26, 2015, sur

- Statistique suisse:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen.html
- OFS. (2015h). *Formes des familles et des ménages, Mères élevant seules leurs enfants de moins de 16 ans*. Consulté le octobre 26, 2015, sur Statistique suisse:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/allein_erziehende_muetter.html
- OFS. (2015i). *Niveau de vie, situation sociale et pauvreté – Données, indicateurs*. Consulté le septembre 08, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/02/06.html>
- OFS. (2015j). *Niveau de vie, situation sociale et pauvreté - Données, indicateurs, Risque de pauvreté*. Consulté le mai 5, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/07/02.html>
- OFS. (2015k). *Niveau de vie, situation sociale et pauvreté, Données, indicateurs, Evaluation de la situation financière*. Consulté le octobre 15, 2015, sur Office fédéral de la statistique:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/09/03.html>
- OFS. (2015l). *Population, panorama*. Consulté le novembre 2, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/pan.html>
- OFS. (2015m, 07). *Publications*. Consulté le 03 17, 2016, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=6688>
- OFS. (2015n). *Rapport social statistique suisse 2015*. Neuchâtel.
- OFS. (2015o, 11 23). *Société de l'information, Indicateurs généraux, Ménages et population, Accès des ménages à Internet*. Consulté le 04 29, 2016, sur Statistique suisse:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.2.html?open=309#309
- OFS. (2015p, novembre 20). *Statistique de l'aide sociale 2005-2014, Résultats du canton de Fribourg*. Consulté le janvier 11, 2016, sur Service de l'action sociale:
http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf80/Statistique_de_laide_sociale_2005-20143.pdf
- OFS. (2015q). *Statistique de l'aide sociale, Résultats de la statistique de l'aide sociale 2014, canton de Fribourg*. Neuchâtel.
- OFS. (2015r, avril 09). *STAT-TAB, Salaire mensuel brut Suisses/Suissesses et étrangers/étrangères selon Année, Grande région, Suisses/étrangers et Valeur centrale et intervalle interquartile*. Consulté le avril 09, 2015, sur Office fédéral de la statistique:
https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=fr&px_db=px-x-0304010000_112&px_tableid=px-x-0304010000_112%5cpx-x-0304010000_112.px&px_type=PX
- OFS. (2015s, juin 22). *Système de formation suisse, Indicateurs de la formation, Impacts et effets, Niveau de formation de la population*. Consulté le décembre 17, 2015, sur Statistique suisse:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=6688>

- ndex/themen/15/17/blank/01.indicator.406101.4086.html?open=9,404#404
- OFS. (2016a). *Assurances sociales: Vue d'ensemble - Données, indicateurs*. Consulté le 01 08, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/02/01/key/finanzen.html>
- OFS. (2016b). *Communiqués de presse*. Consulté le 01 10, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9199>
- OFS. (2016c). *Conditions d'habitation, Chiffres clés*. Consulté le 01 10, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/mietpreise/nach_region.html
- OFS. (2016d). *Données, indicateurs - Inventaire des prestations sous condition de ressources*. Consulté le 01 08, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/01/key.html>
- OFS. (2016e). *Etat et structure de la population, Données détaillées, Aperçu général, Population résidente permanente selon la nationalité et le sexe*. Consulté le 06 27, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/data/01.html>
- OFS. (2016f). *Etat et structure de la population - Indicateurs, Age et nationalité*. Consulté le 01 05, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/alter_nach_staatsangehoerigkeit.html
- OFS. (2016g). *Evolution des salaires nominaux, des prix à la consommation et des salaires réels 1939-2014*. Consulté le janvier 28, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/04/blank/data/02.html>
- OFS. (2016h). *Pauvreté et privation matérielle*. Neuchâtel.
- OFS. (2016i). *Population - Les principaux chiffres*. Consulté le 01 05, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/key.html>
- OFS. (2016j). *Protection sociale, Les principaux chiffres*. Consulté le 01 05, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/00/key.html>
- OFS. (2016k). *Protection sociale, Panorama*. Consulté le 06 16, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/00/pan.html>
- OFS. (2016l, 03 03). *Société de l'information, Indicateurs généraux, Ménages et population, Utilisation d'Internet*. Consulté le 06 23, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30106.301.html?open=5#5
- OFS. (2016m). *Travail non rémunéré, données, indicateurs, Mères et pères de famille*. Consulté le 05 03, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/haus-und-familienarbeit/belastung_von_muettern.html
- OFS. (2016n). *Travail non rémunéré - données, indicateurs, Travail domestique et familial: survol*. Consulté le 03 11, 2016, sur Statistique suisse: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/haus-und-familienarbeit/belastung_von_muettern.html

- ndex/themen/03/06/blank/key/haus-und-familienarbeit/ueberblick.html
- OFS. (2016o). *Travail, rémunération, Panorama*. Consulté le 03 11, 2016, sur Statistique suisse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/01/pan.html>
- OFS, Dubach, M., & Rumo, S. (2015, 11 20). *Journée thématique LASoc*. Consulté le 12 10, 2015, sur Service de l'action sociale: http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf80/Statistique_de_laide_sociale_2005-20143.pdf
- OFS, Rumo, S. (2015, Janvier). *Dossier du mois, Dossiers récents*. Consulté le 10 30, 2015, sur ARTIAS, Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale: <http://www.artias.ch/wp-content/uploads/2015/01/Dossierjanvier15-20ans.pdf>
- OFSP. (2006 n°58, août). Programmes de prévention et synergies. *Spectra, Prévention et promotion de la santé*, pp. 1-3.
- OFSP. (2015). *Monitoring 2014, Wirksamkeit der Prämienverbilligung*. Bâle: B,S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- OMS. (2014). *Déterminants sociaux de la santé*. Consulté le mars 10, 2014, sur Organisation mondiale de la santé: http://www.who.int/social_determinants/final_report/closethegap_how/fr/
- Oxfam. (2016). *An economy for the 1%, How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Hong Kong: Oxfam.
- Paugam, S. (2005). *Les Formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses universitaires de France.
- Paugam, S., & Duvoux, N. (2008). *La Régulation des pauvres*. Paris: Presses universitaires de France.
- Police cantonale fribourg. (2013a). *Statistique policière de la criminalité (SPC), Rapport annuel*.
- Police cantonale fribourg. (2013b). *Statistiques annuelles 2012*.
- Regamey, C. (2006). *De l'école à la précarité, Eclairages sur la situation difficile de certains jeunes en période de transition école-métier, rapport destiné à la CFEJ*. Lausanne.
- Rey, M. (2013, novembre 21). *Favoriser la mobilité, c'est créer des gagnants et des perdants*. Consulté le juin 30, 2014, sur Domaine public: <http://www.domainepublic.ch/articles/24756>
- Ritschard, G., Bigotta, M., Losa, F., & Stephani, E. (2011, 7-8). Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse. *La Vie Economique*, pp. 51-54.
- Rossini, S. (2002). *Les pauvretés cachées en Suisse. Analyse qualitative des processus de précarisation et perspectives d'action sociale*. Neuchâtel: Université de Neuchâtel.
- Rossini, S., & Legrand-Germanier, V. (2010). *Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Rywalski, A., & Vallat, P. (2011). *Plan d'action de promotion de la santé et de prévention 2011-2015*. Fribourg.
- Sanchez, S. (8 juillet 2015). Le logement: Graal des curatelles. *La Liberté*, 13.
- SASoc. (2015a, septembre 21). *Aide matérielle 2014*. Consulté le janvier 11, 2016, sur Service de l'action

- sociale:
http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf72/Aide_materielle_2014_FR.pdf
- SASoc. (2015b, septembre 21). *Pensions alimentaires*. Consulté le janvier 11, 2016, sur Service de l'action sociale: http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/pensions_alimentaires.htm
- SCC. (2015, janvier 9). *Impôts à la source*. Consulté le avril 7, 2015, sur Service cantonal des contributions: http://www.fr.ch/scc/fr/pub/impot_source.htm
- SECO. (2012). *Tendances conjoncturelles, printemps 2012*.
- SECO. (2013). *Tendances conjoncturelles été et automne 2013*.
- SECO. (2014). *Tendances conjoncturelles hiver 2013/2014*.
- SECO. (2015, 09 17). *Tendances conjoncturelles automne 2015*. SECO.
- SECO. (2016a). *Chômeurs*. Consulté le 03 15, 2016, sur Amstat: <https://www.amstat.ch/v2/index.jsp>
- SECO. (2016b). *Konjunkturtendenzen Frühjahr 2016*.
- SECO. (2016c). *Marché du travail et assurance-chômage*. Consulté le 03 14, 2016, sur Secrétariat d'Etat à l'économie: <https://www.amstat.ch/v2/download.jsp?lang=fr>
- Sen, A. (2000a). *Repenser l'inégalité*. Paris: Editions du Seuil.
- Sen, A. (2000b). *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Sheldon, G. (2010, 1/2). Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme. *La Vie économique*, pp. 15-19.
- Sheldon, G. (2013, décembre 6). Impact de la libre circulation des personnes sur le développement de l'économie suisse. *Conférence de presse*.
- SLog. (2014). Répartition des ménages selon le revenu net et le taux d'effort.
- SOPFA. (2014). *Statistique cantonale 2013-2014: choix scolaire et professionnel des élèves libéré-es du Cycle d'orientation*. Fribourg.
- Spadarotto, C., Bieberschulte, M., Walker, K., Morlok, M., & Oswald, A. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Zürich: KEK – CDC Consultants, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
- SPE. (2015, 12 16). *Actualités*. Consulté le 01 04, 2016, sur Service public de l'emploi SPE: http://www.fr.ch/spe/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=52659
- SPE. (Juin 2014). *Infobulletin*. Fribourg.
- Spini, D. (2012). Vulnérabilités et trajectoires de vie: vers une alliance entre parcours de vie et politiques sociales. Dans J.-P. Tabin, & F.-X. Merrien, *Regards croisés sur la pauvreté* (pp. 61-72). Lausanne: EESP.
- SStat. (2000). *Population résidante, par commune, de 1900 à 2000*. Consulté le 01 05, 2016, sur Service de la statistique: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=67&Contexte=1
- SStat. (2011, mars 29). Canton de Fribourg: 300 000 habitants en 2017 déjà, Communiqué de presse. Fribourg.
- SStat. (2012). *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2012*. Fribourg.

- SStat. (2013). *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2014*. Fribourg.
- SStat. (2014a, octobre 06). *Actualités, Ca y est: les Fribourgeois et Fribourgeoises sont 300'000!* Consulté le janvier 04, 2016, sur Service de la statistique: http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=48295
- SStat. (2014b). *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2015*. Fribourg.
- SStat. (2014c). *Conjoncture fribourgeoise 2014/1*. Fribourg.
- SStat. (2014d). *Portraits (canton, districts, communes)*. Consulté le juillet 1er, 2014, sur Service de la statistique: http://appl.fr.ch/stat_statonline/portrait/etape2.asp?Contexte=1&Domaine=81&Liste=81
- SStat. (2015/4). *Conjoncture fribourgeoise*. Fribourg.
- SStat. (2015a). *Actualité statistique fribourgeoise Statistique structurelle des entreprises STATENT 2011-2013*. Fribourg.
- SStat. (2015b, avril 23). *Actualités, Croissance démographique en 2014: Fribourg toujours en tête!* Consulté le janvier 05, 2016, sur Service de la statistique: http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=50060
- SStat. (2015c). *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2016*. Fribourg.
- SStat. (2015d). *Chômage, par mois*. Consulté le janvier 05, 2016, sur Service de la statistique: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp
- SStat. (2016/1). *Conjoncture fribourgeoise*. Fribourg.
- SStat. (2016/2). *Conjoncture fribourgeoise*. Fribourg.
- SStat. (2016a, 04 21). *Actualités, Démographie fribourgeoise: ralentissement confirmé*. Consulté le 05 20, 2016, sur Service de la statistique: http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=54457
- SStat. (2016b, 05 12). *Actualités, Prudence face au nouveau scénario démographique de l'OFS pour le canton de Fribourg*. Consulté le 05 20, 2016, sur Service de la statistique: http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=54685
- SStat. (2016c). *Chômage, par mois*. Consulté le 01 22, 2016, sur Service de la statistique, SStat: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=109&Contexte=1
- Steinhardt, M. F., Straubhaar, T., & Wedemeier, J. (2010). *Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung*. Hamburg: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).
- Suter, C., Perrenoud, S., Levy, R., Kuhn, U., Joye, D., & Gazareth, P. (2009). *Rapport social 2008, La Suisse mesurée et comparée*. Zürich: Seismo.
- Tabin, J.-P. (2011, août 26). *Le parcours de vie selon l'AVS*. Récupéré sur Revue d'information sociale REISO: <http://www.reiso.org/spip.php?article1409>
- Tabin, J.-P. (2013, janvier 10). *Les politiques sociales ont un sexe*. Récupéré sur Revue d'information sociale REISO:

<http://www.reiso.org/spip.php?article2713>

UNICEF. (2012). *Mesurer la pauvreté des enfants, Bilan Innocenti 10*. Florence.

von Gunten, L., Zürcher, P., Pulver, C., Fluder, R., & Koch, K. (2015). *Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und Neurentnerinnen*. Bern: Berner Fachhochschule, Sozial Arbeit.

Wanner, P. (2011, septembre 5). *Les trous de la solidarité intergénérationnelle*. Récupéré sur Revue d'information sociale REISO: <http://www.reiso.org/spip.php?article1420>

Wanner, P., & Gabadinho, A. (2008). *La situation économique des actifs et des retraités*. Genève: Laboratoire de démographie et d'études familiales.

Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies*. Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services.

Weder, R., & Wyss, S. (2010). *Arbeitslosigkeit unter niedrig Qualifizierten: die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz*. Berne: SECO.

Wirthner, M. (2011). Fribourg. Dans C. Nydegger, *PISA 2009: Compétences des jeunes Romands, Résultats de la quatrième enquête PISA auprès des élèves de 9e année* (pp. 69-78). Neuchâtel.

7. ANNEXE

Tableau récapitulatif des mesures prévues par le Conseil d'Etat

Conditions de vie	Mesures
Ressources économiques	> Prestations complémentaires pour les familles ; > Bilan et suites du plan d'action 2013-2016 contre le jeu excessif et le surendettement ; > Migration et communes sympas (Stratégie Développement durable).
Santé	> Dispositif cantonal d'indication addictions ; > Stratégie cantonale de promotion de la santé et prévention ; > Programme cantonal fribourgeois « je mange bien, je bouge bien » 2013-2017 ; > Programme cantonal de prévention du tabagisme 2014-2017 ; > Programme cantonal de promotion de la santé mentale ; > Plan cantonal action alcool ; > Concept cantonal de santé à l'école (2014-2017) promotion de la santé à l'école ; > Projet « migration et santé ».
Travail	> Stratégie en matière de politique cantonale d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée ; > 25 mesures visant à encourager l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) ; > Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles (PC familles) ; > Marchés publics durables – construction (Stratégie Développement durable) : respect des conventions collectives de travail et réduction du travail ; > Migration et communes sympas (Stratégie Développement durable) ; > Parrainage intergénérationnel (Stratégie Développement durable) ; > Diminution des coûts d'accueil extrafamilial (Loi sur les structures de la petite enfance en lien avec la troisième réforme des entreprises (RI III). > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), pilier II.
Education, formation, culture	> Assurer les ressources nécessaires à la bonne mise en œuvre de la loi scolaire de 2014 et son règlement de 2016, qui vont dans le sens d'une stimulation de tous les élèves, d'un renforcement des mesures de soutien pour les élèves aux besoins particuliers, de l'égalité des chances d'accéder à une formation correspondant à ses aptitudes, d'une collaboration renforcée avec les parents, d'une organisation scolaire adaptée aux besoins pédagogiques des élèves et permettant une bonne perméabilité, d'un programme de scolarité obligatoire effectué complètement par le plus grand nombre d'élèves ;

	> Mettre en place le travail social en milieu scolaire prévu dans la législation ; > Renforcer et généraliser les actions de médiation culturelle dans les écoles : Projet culture et école ; > Renforcer la communication entre l'école et les parents : Conseil des parents (art. 58 et 59 RLS) ; > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), pilier II.
Famille, générations, égalité entre femmes et hommes	> Mettre en œuvre les prestations complémentaires pour les familles (PC familles) ; > FRI-TIME : offre à toutes les communes fribourgeoises les outils de proposer à moindres frais, des activités extrascolaires sportives, culturelles et artistiques aux enfants et aux jeunes pendant leur temps libre ; > Programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC), piliers I et III ; > Développement de l'offre de formation pour les seniors par l'attribution d'un mandat de prestation pour l'organisation de cours, notamment dans le domaine de la maîtrise de la vie quotidienne (Senior+). > cf. Mesures visant à encourager égalité dans la condition « Travail ».
Logement	> Développement d'une politique cantonale du logement ; > Attribution d'un mandat de prestations pour l'évaluation du logement des seniors, dans le but de sécuriser les logements existants (Senior+) ; > Sensibilisation, des régies en particulier, à l'importance de développer des services d'accompagnement social dans les locatifs, notamment la conciergerie sociale.

8. ABRÉVIATIONS

AVS	Assurance vieillesse et survivants
AFo	Allocations de formation
AMOSa	Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale
AI	Assurance invalidité
APG	Assurance perte de gain
AC	Assurance-chômage
BASS	Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale
BEF	Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
BIT	Bureau international du travail
CCLD	Commission d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFC	Certificat fédéral de capacité
CFEJ	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CCL	Centrale d'émission pour la Construction de Logement
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CSDE	Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité entre femmes et hommes
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi du canton de Fribourg
DICS	Direction de l'instruction publique de la culture et du sport du canton de Fribourg
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg
DSAP Berne	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
ECAS	Etablissement cantonal fribourgeois des assurances sociales
EGID/EWID	Numéro d'identification fédéral de bâtiment et de logement
EPT	Equivalent plein temps
FMI	Fonds monétaire international

FRI-PERS	Base de données du contrôle des habitants du canton de Fribourg
HEP	Haute école pédagogique
HES	Haute école spécialisée
HEU	Haute école universitaire
ISO	Base de données des personnes imposées à la source dans le canton de Fribourg
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LAfam	Loi fédérale sur les allocations familiales
LCAP	la loi fédérale encourageant depuis 1974 la construction et l'accession à la propriété de logements
LASoc	Loi sur l'aide sociale du canton de Fribourg
LEE	Loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat
LICD	Loi sur les impôts cantonaux directs
LOG	Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, Loi sur le logement
LPP	Loi sur la prévoyance professionnelle
NAVS 13	Numéro AVS à 13 chiffres
Obsan	Observatoire suisse de la santé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OLF	Office fédéral du logement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OrTra	Organisations du travail
PC	Prestations complémentaires
PEAC	Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Programme d'intégration cantonal

PMU	Policlinique médicale universitaire du Centre hospitalier universitaire vaudois
RIE III	Troisième réforme de l'imposition des entreprises
RSL	Règlement sur la loi scolaire
SECO	Secrétariat d'Etat à l'Économie
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SPA	Standards de pouvoir d'achat
SASoc	Service de l'action sociale du canton de Fribourg
SCC	Service cantonal des contributions du canton de Fribourg
SLog	Service du logement du canton de Fribourg
SOPFA	Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes
SPE	Service public de l'emploi du canton de Fribourg
SSR	Service social régional
SStat	Service de la statistique du canton de Fribourg
UE	Union européenne

9. GLOSSAIRE

Chômage au sens du BIT

En Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie tous les mois la statistique des chômeurs enregistrés. De son côté, l'Office fédéral de la statistique (OFS) publie depuis 1991, dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), une statistique des chômeurs conforme aux directives du Bureau international du Travail (« chômeurs au sens du BIT »). Ces deux statistiques se basent sur des méthodes et sur des définitions différentes. La statistique du chômage du SECO est fondée sur un relevé exhaustif des personnes inscrites dans les Offices régionaux de placement (ORP). Ces personnes forment l'ensemble des demandeurs d'emploi enregistrés. Dans le cadre de l'ESPA, il n'est pas nécessaire d'être enregistré auprès d'un ORP pour être considéré comme chômeur. Sont considérées comme étant au chômage les personnes âgées de 15 à 74 ans qui n'étaient pas actives occupées au cours de la semaine de référence, qui ont recherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes et qui étaient disponibles pour exercer un emploi. L'ESPA tient ainsi compte également des personnes qui, n'ayant plus droit aux indemnités de chômage, ne se présentent plus à l'ORP, et des personnes qui, sans recourir aux services de l'ORP, souhaiteraient rentrer sur le marché du travail. En prenant en considération aussi les chômeurs non enregistrés, l'ESPA reflète de manière plus complète l'offre de travail inutilisée en Suisse. Les deux statistiques décrivent ainsi deux groupes de personnes qui ne se recouvrent que partiellement. Toutes deux donnent des tendances similaires concernant l'évolution respectivement des chômeurs enregistrés et des chômeurs au sens du BIT. Les deux statistiques sont complémentaires. Les chiffres de l'ESPA permettent néanmoins d'effectuer des analyses fondées sur des critères sociodémographiques, indispensables dans le cadre des rapports sociaux. (OFS, 2015n, p. 26)

Chômeurs et chômeuses de longue durée

Personnes inscrites au chômage et touchant des indemnités de chômage depuis plus de 365 jours.

Chômeur et chômeuses en fin de droit

Personnes qui ont épuisé leur droit maximum aux indemnités journalières ou dont le droit aux indemnités journalières s'est éteint à l'expiration du délai-cadre sans qu'elles aient pu ouvrir un nouveau délai-cadre d'indemnisation.

Coefficient (indice) de Gini

Le coefficient de Gini représente l'aire comprise entre la diagonale (droite d'égalité parfaite) et la courbe de Lorenz. Cette aire est exprimée en pourcentage de l'aire totale figurant entre la diagonale et les axes (surface du triangle). Si la répartition des revenus au sein de la population est parfaitement égalitaire, la courbe de Lorenz suit la diagonale et le coefficient de Gini est égal à zéro. Par contre, en cas d'inégalité maximale (l'ensemble des revenus aux mains d'un seul contribuable, les autres n'ayant rien), le coefficient de Gini est égal à un (Wanner & Gabadinho, La situation économique des actifs et des retraités, 2008, p. 34).

Décile

Les déciles servent à décrire une distribution. La population observée est répartie par ordre croissant selon une variable donnée (p. ex. le revenu) puis divisée en dix groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque dixième de la population. Si la distribution est équitable, chaque part est égale à un dixième (OFS, 2012d, p. 35).

Dépenses de transfert

Dépenses obligatoires : cotisations aux assurances sociales, Cotisation AVS/AI/APG/AC des personnes sans activité lucrative, impôts, primes d'assurance-maladie, pensions alimentaires versées, coût dettes privées-

commerciales (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 53).

Bas salaire

Le salaire est considéré comme bas lorsque la rémunération recalculée sur la base d'un équivalent plein temps de 40 heures hebdomadaires est inférieure aux deux tiers du salaire brut médian suisse, c'est-à-dire, pour l'année 2010, à moins de 3986 francs bruts par mois. (OFS, 2012f, p. 1)

Écart (de risque) de pauvreté médian

Distance médiane entre le revenu disponible des ménages de la population pauvre et leur seuil (de risque) de pauvreté

Echelle d'équivalence (OCDE)

D'après l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE, le poids 1,0 est attribué à la personne la plus âgée du ménage, le poids 0,5 à chaque autre personne de 14 ans ou plus et le poids 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans. La valeur d'équivalence du ménage équivaut à la somme de ces poids (OFS, 2012j, p. 59).

Gradient social

Diminution progressive parallèle des chances en santé et de la position sociale (DSAP Berne, 2010, p. I)

Heures normales de travail

Les heures normales de travail représentent les heures fixées dans le contrat des salariés, et dans le cas des indépendants, les heures habituellement consacrées à l'activité professionnelle. Les heures supplémentaires et les heures d'absences ne sont pas prises en considération dans les heures normales de travail (OFS, 2011c, p. 92).

Médiane

La médiane ou valeur centrale partage l'ensemble des valeurs observées, classées par ordre de grandeur, en deux moitiés de taille égale. Une moitié des valeurs sont au-dessus de la médiane et l'autre moitié au-dessous. A la

différence de la moyenne, la médiane n'est pas influencée par les valeurs extrêmes (OFS, 2012j, p. 74).

Personnes en sous-emploi

Sont considérées comme des personnes en sous-emploi les personnes actives occupées : dont la durée normale de travail est inférieure à 90 % ; de la durée normale de travail dans les entreprises ; qui souhaitent travailler davantage et qui sont disponibles pour prendre dans les trois mois un travail avec un taux d'occupation plus élevé (OFS, 2011c, p. 95)

Personnes soumises à l'impôt à la source

Les personnes imposées à la source sont des ressortissants étrangers ne bénéficiant pas d'un permis d'établissement. Il s'agit des personnes avec une autorisation de séjour (permis B), ainsi que des étrangers admis à titre provisoire (permis F ou N) et des personnes séjournant pour 24 mois au maximum (permis L) et des membres de la famille d'un fonctionnaire international (permis Ci) (SCC, 2015).

Population résidente permanente

Sont assimilées à la population résidente permanente toutes les personnes résidant en Suisse durant une année au moins. La population résidente permanente comprend :

- > toutes les personnes de nationalité suisse domiciliées en Suisse (domicile principal)
- > les personnes de nationalité étrangère y séjournant à l'année, à savoir :
 - > les titulaires d'une autorisation d'établissement (livret C)
 - > les titulaires d'une autorisation de séjour (livret B)
 - > les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) de 12 mois ou plus
 - > les diplomates, fonctionnaires internationaux et membres de leurs familles (livret du DFAE)

> les personnes dans le processus d'asile (livret F ou N) totalisant au moins douze mois de résidence en Suisse (catégorie présente dans la définition depuis 2010 seulement)

Cette définition, établie par l'Office fédéral de la statistique en référence à des critères internationaux, est uniformisée pour tous les cantons et garantit ainsi les comparaisons (SStat, 2013, p. 9).

Privation matérielle

Est définie par l'absence, pour raison financière, d'au moins trois des neuf éléments suivants: capacité à prendre une semaine de vacances par an hors du domicile, à s'offrir un repas complet un jour sur deux, à faire face dans un délai d'une semaine à une dépense imprévue de 2000 francs, absence d'arriéré de paiement, disposer d'une voiture pour usage privé, d'une télévision couleur, d'un ordinateur, d'un lave-linge, d'un logement suffisamment chauffé (OFS, 2013c, p. 3).

Quantile, rapport interquantile

Les déciles et les quintiles (et d'une manière générale les quantiles) servent à décrire une distribution. La population observée est répartie par ordre croissant selon une variable donnée (p. ex. le revenu) puis divisée en dix (ou cinq) groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque dixième (ou chaque cinquième) de la population. Si la distribution est équitable, chaque part est égale à un dixième (ou à un cinquième). Dans la réalité, revenu et fortune sont distribués de façon inégalitaire. Le rapport interquantile mesure cette inégalité. On considère pour cela la somme, la moyenne ou les valeurs limites dans les quantiles: les 20 % les plus riches de la population gagnent x fois plus que les 20 % les plus pauvres. Ce chiffre x est appelé « rapport S80/S20 » (OFS, 2012d, pp. 35-36).

Quintile

Les quintiles servent à décrire une distribution. La population observée est répartie par ordre croissant selon une variable donnée (p. ex. le revenu) puis divisée en cinq groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque cinquième de la population. Si la distribution est équitable, chaque part est égale à un cinquième (OFS, 2012d, p. 35).

Rapport interquantile

Les déciles et les quintiles (et d'une manière générale les quantiles) servent à décrire une distribution. La population observée est répartie par ordre croissant selon une variable donnée (p. ex. le revenu) puis divisée en cinq (ou dix) groupes égaux. On calcule alors la part des revenus (somme, moyenne ou valeur limite) que perçoit chaque cinquième (ou chaque dixième) de la population. Si la distribution est équitable, chaque part est égale à un cinquième (ou à un dixième). Dans la réalité, revenu et fortune sont distribués de façon inégalitaire. Le rapport interquantile mesure cette inégalité. On considère pour cela la somme, la moyenne ou les valeurs limites dans les quantiles: les 20 % les plus riches de la population gagnent x fois plus que les 20 % les plus pauvres. Ce chiffre x est appelé « rapport S80/S20 » (OFS, 2012d, pp. 35-36).

Le rapport interquantile (S20/S80) est le rapport interquantile le plus utilisé.

Rapports de travail normaux

Les rapports de travail normaux se caractérisent essentiellement par les éléments suivants: durée d'engagement indéterminée, occupation à plein temps, travail de jour, engagement par un employeur, intégration du salarié dans l'organisation de l'entreprise, soumission aux directives de l'employeur. Ils constituent la seule base d'existence du salarié (OFS, 2011c, p. 21).

Revenu brut

Le revenu brut correspond à la somme du revenu primaire et du revenu de transfert.

Revenu de transfert

Rentes et prestations sociales (rentes AVS et AI et caisses de pension, allocations pour pertes de gain, allocations de l'assurance-chômage, de la SUVA et de la caisse-maladie, réductions cantonales de primes d'assurance-maladie, bourses, allocations familiales et aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI), pensions alimentaires reçues et autres transferts provenant d'autres ménages (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 53).

Revenu disponible

Correspond au revenu brut total du ménage moins les cotisations aux assurances sociales, les impôts, les primes d'assurance-maladie obligatoire et les transferts réguliers à d'autres ménages. Il est divisé par une échelle d'équivalence pour tenir compte de la taille du ménage (par ex. 2,1 pour une famille de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans (OFS, 2013c, p. 3).

Revenu équivalent

Le revenu équivalent se calcule à partir du revenu des ménages. Pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages, le revenu de chaque ménage est divisé par une valeur d'équivalence qui a pour effet de convertir ce ménage en un ménage d'une personne. La « valeur d'équivalence » s'obtient en attribuant à chaque membre du ménage un facteur de pondération: p. ex. 1,0 à la première personne adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans (conformément à la nouvelle échelle d'équivalence, dite « échelle modifiée », de l'OCDE). La somme de ces pondérations donne la « valeur d'équivalence » du ménage. Le revenu équivalent des ménages, obtenu par pondération, constitue une mesure usuelle du bien-être (OFS, 2015n, p. 110).

Revenu médian

Le revenu médian est le revenu tel que la moitié des ménages ont un revenu supérieur et l'autre moitié un revenu inférieur (OFS, 2010c, p. 2).

Revenu primaire

Gain d'une activité professionnelle, revenu de la fortune ou de la location (Caritas Suisse, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, p. 53).

Risque de pauvreté

Concerne les personnes vivant dans un ménage dont les ressources financières sont inférieures à 60 % du revenu disponible équivalent médian (29' 141 francs par année pour une personne seule en 2011) (OFS, 2013c, p. 3).

Sous-emploi

Sont considérées comme des personnes en sous-emploi, les personnes actives occupées :

- dont la durée normale de travail est inférieure à 90 % de la durée normale de travail dans les entreprises ;
- qui souhaitent travailler davantage et ;
- qui sont disponibles pour prendre dans les trois mois un travail avec un taux d'occupation plus élevé. (OFS, 2011c, p. 93)

Standard de pouvoir d'achat

Le standard de pouvoir d'achat (SPA) est une unité monétaire artificielle qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays. Ainsi, un SPA permet d'acheter le même volume de biens et de services dans tous les pays. Cette unité permet des comparaisons en volume significatives des indicateurs économiques entre les pays. Les agrégats exprimés en SPA sont calculés en divisant les agrégats à prix courants et en monnaie nationale par les parités de pouvoir d'achat (PPA) respectives. Le niveau d'incertitude caractérisant les prix et les données de comptabilité nationale de base ainsi que les méthodes utilisées pour calculer les PPA impliquent que les différences entre des pays ayant des indices d'une valeur proche ne

doivent pas être sur-interprétées (Institut national français de la statistique et des études économiques).

Taux d'aide sociale

Part des bénéficiaires de l'aide sociale (sont considérés tous les membres de l'unité d'assistance) ayant reçu une prestation durant la période d'enquête par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente selon les données de STATPOP de l'année précédente. (OFS, 2015q, p. 9)

Taux de chômage de longue durée

Le chômage de longue durée recense les personnes au chômage depuis 12 mois ou plus. Le taux de chômage de longue durée illustre la proportion des chômeurs et chômeuses de longue durée dans le total des chômeurs et chômeuses (OCDE, 2016).

Taux de pauvreté

Le taux de pauvreté 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). Ce montant est identique dans toute la Suisse et est adapté à la taille du ménage. Il n'y a pas de différenciation entre les adultes et les enfants. 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
- de 100 francs par mois et par personne de 16 ans ou plus pour d'autres dépenses indispensables, telles que les primes d'assurance responsabilité civile et autres assurances.

(OFS, 2012e, pp. 55-59)

Taux de risque de pauvreté

Le taux de risque de pauvreté correspond aux 60 % du revenu équivalent médian disponible⁴⁴ de la population. Une personne est considérée comme pauvre si son revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté (OFS, 2012j, pp. 55-59).

UE-15

Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande et Suède

UE-28

Membres de l'UE-15 auxquels s'ajoutent Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie et Croatie

⁴⁴ cf. Revenu équivalent médian disponible

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17

CH-1700 Fribourg/Freiburg

-

ISBN : 978-2-9701111-0-8



Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

ISBN: 978-2-9701111-1-5

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG	5
1.1. Zweck	5
1.2. Begriffsbestimmungen	6
2. HINTERGRUND	8
2.1. Wirtschaftlicher Hintergrund	8
2.1.1. Konjunktur	8
2.1.2. Arbeitsmarkt	9
2.2. Sozialer Hintergrund	10
2.2.1. Bevölkerung	10
2.2.2. Gesundheit	12
2.2.3. Bildung, Ausbildung, Kultur	13
2.2.4. Soziale Sicherheit	14
3. UNGLEICHHEIT, ARMUT UND ARMUTSGEFÄHRDUNG	18
3.1. Methode	18
3.1.1. Datenerhebung	19
3.1.2. Für die Studie berücksichtigte Population	19
3.1.3. Zusammensetzung der Haushalte	21
3.1.4. Berechnung des Bruttoeinkommens	22
3.1.5. Berechnung des verfügbaren Einkommens	22
3.1.6. Bestimmung und Berechnung der Armutsschwellen	23
3.1.7. Vergleiche	25
3.2. Einkommen und Ungleichverteilung	25
3.2.1. Einkommenszusammensetzung und -verteilung	25
3.2.2. Einkommensverteilung und Ungleichheit	31
3.2.3. Vermögensverteilung	36
3.3. Armut und Armutsgefährdung	37
3.3.1. Armutsquote und soziodemografische Merkmale	37
3.3.2. Armutsrisikoquote und soziodemografische Merkmale	41
3.3.3. Armut und Sozialhilfe	44
3.3.4. Armut und Sozialtransfers	45
4. Lebensbedingungen und Armut	46
4.1. Wirtschaftliche Ressourcen	47
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	53
4.2. Gesundheit	54
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	59
4.3. Arbeit	60
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	70
4.4. Bildung, Ausbildung und Kultur	72
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	77

4.5. <i>Familie, Generationen und Gleichstellung von Frau und Mann</i>	78
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	86
4.6. <i>Wohnen</i>	87
Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen	95
5. Schlussfolgerung	96
6. BIBLIOGRAPHIE	99
7. ANHANG	114
8. ABKÜRZUNGEN	116
9. GLOSSAR	120

Redaktion

Kantonales Sozialamt (KSA)

Sarah Mariéthoz, universitäre wissenschaftliche Mitarbeiterin

Jean-Claude Simonet, wissenschaftlicher Berater

Martine Zwick Monney, universitäre wissenschaftliche Mitarbeiterin

Joëlle Duruz, universitäre wissenschaftliche Mitarbeiterin

Koordination

Kantonales Sozialamt (KSA)

François Mollard, Amtsvorsteher

Mitarbeit

Amt für Statistik (StatA)

Pierre Caille, Amtsvorsteher

Martial Clément, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Kantonale Steuerverwaltung (KSTV)

1. EINFÜHRUNG

1.1. Zweck

In ihrer Verantwortung für die Umsetzung des Sozialhilfegesetzes im Kanton widmet die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) dem Armutsproblem grösste Aufmerksamkeit. Sie verfolgt laufend seine Entwicklung und nimmt Präventions- und Unterstützungsmassnahmen zugunsten der betroffenen Bevölkerungsgruppen voraus. Für die Wahrnehmung dieses Auftrags verfügte sie bisher lediglich über die Sozialhilfestatistiken. Mit dem Bericht über die soziale Situation und die Armut kann sie nun auf ein neues Instrument zählen, mit dem diese Realität umfassend angegangen werden kann.

Anlässlich des 2010 proklamierten **Europäischen Jahrs gegen Armut und soziale Ausgrenzung** wurden die Realität dieses Problems und die Notwendigkeit weiterer Bekämpfungs- und Präventionsaktionen in Erinnerung gerufen. Aus den öffentlichen Debatten in diesem Zusammenhang ging hervor, dass es einer vertieften Kenntnis und eines besseren Verständnisses dieses Phänomens bedarf.

In der Schweiz ist Armut nicht wirklich sichtbar, Wohlstand und Erfolg unseres Landes kaschieren tendenziell die grossen Schwierigkeiten, mit denen gewisse Minderheiten zu kämpfen haben. Aber entgegen dem Anschein und jenseits vorgefasster Meinungen ist die **Schweiz ebenso betroffen** wie die sogenannten entwickelten Länder, und infolge des europäischen Impulses verzeichneten verschiedene Schweizer Projekte signifikante Fortschritte. Zunächst veröffentlichte der Bundesrat seine **«globale Strategie zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung»** (EDI, 2010) und berief eine nationale Konferenz zu diesem Thema ein, um die Aktionen und Massnahmen der Hilfe an armutsbetroffene oder armutsgefährdete Personen zu diskutieren und zu koordinieren. Gemäss dem Programm der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) vom 25. Juni 2010 zur Armutsbekämpfung verpflichteten sich die **Kantone** sodann zu **«regelmässigen Sozialberichten»** (SODK, 2010, S. 6). Schliesslich veröffentlichte die SODK Empfehlungen zu Form und Inhalt der Sozialberichte in den Kantonen (SODK, 2012).

Im Kanton Freiburg gab das am 17. März 2010 eingereichte und begründete Postulat von Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Bruno Fasel den Anstoss zur Fortsetzung der auf Bundesebene eingeleiteten Bewegung, denn es ersuchte den Staatsrat um regelmässige detaillierte Berichte über Entwicklung und Ursachen der Armut im Kanton Freiburg (Burgener Woeffray & Fasel, März 2010). Das Postulat wurde **am 11. November 2010 vom Staatsrat angenommen**.

Der Entscheid für einen **regelmässigen Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg** entspricht demnach dem eidgenössischen und interkantonalen Willen, der Armut entgegenzuwirken. Nach dem Vorschlag des Staatsrats soll ein solcher Bericht **einmal pro Legislaturperiode** erstellt werden. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden eine bessere Erfassung von Entwicklung und Ursachen der Armut sowie eine umfassende, kohärente und laufend verbesserte Bekämpfungspolitik ermöglichen.

Anlässlich des europäischen Jahrs gegen Armut und soziale Ausgrenzung gab die GSD einen Überblick über die Diversität der Aktionen zur Prävention und Bekämpfung des Armutsproblems (81 verzeichnete Hauptmassnahmen) (GSD, 2010). In Kenntnis des bestehenden Dispositivs verfolgt dieser Bericht ein anderes Ziel: Auskunft über die Situation der Bevölkerung allgemein in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Lebensbedingungen sowie insbesondere auf das Armutsproblem. Somit umfasst diese erste Ausgabe weder eine Bestandsaufnahme noch eine Beurteilung der bestehenden öffentlich politischen Massnahmen. Hingegen ist dieser Bericht als **Instrument für das Sozial-Monitoring** der Kantonsbevölkerung gedacht und wird sich **im Lauf seiner weiteren Ausgaben weiterentwickeln**. In Anbetracht der Dynamik des Armutsproblems, das sich in Wechselwirkung mit Umwelt und Konjunktur entwickelt, können in jeder Legislaturperiode dem Zeitpunkt

und den Umständen entsprechend bestimmte Themen vertieft behandelt und weitere Ziele entwickelt werden.

Der Bericht wird sich auch nach Massgabe der verfügbaren Daten entwickeln, um möglichst dicht an der von der Bevölkerung erlebten Realität zu bleiben. Eine der Feststellungen im Vorfeld der Arbeiten für diesen ersten Bericht betraf die **geringe Menge verfügbarer Daten** als Grundlage für Beschrieb und Analyse der Armut im Kanton Freiburg sowohl unter quantitativem als auch unter qualitativem Aspekt. Die Konsolidierung dieser Daten war daher vorrangig. Entsprechend den Empfehlungen der SODK konzentrierten sich die Bemühungen für diese erste Ausgabe auf den Erhalt und die **Analyse von Steuerdaten**. In der Tat empfiehlt die SODK, dass die kantonalen Berichte einen Teil beinhalten, der dem Beschrieb der Lebensbedingungen, des Einkommens und Vermögens der verschiedenen Haushaltstypen gewidmet ist. Der erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg zentriert sich daher hauptsächlich auf eine quantitative Untersuchung. In der Kantonsgeschichte ist eine derart umfangreiche Analyse auf Sozialebene ein erstmaliges Unterfangen.

Im zweiten Teil dieses Berichts verhilft eine qualitative Analyse aber auch zu einem Verständnis des Armutsphänomens und seiner zähen Fortdauer, indem die Mechanismen dargestellt werden, die auf zahlreichen Gebieten zu seiner Entwicklung beitragen. Auf diese Weise mündet dieser Bericht in eine Gesamtanalyse, indem er verschiedene Bereiche aufgreift, in die alle Direktionen des Staatsrats impliziert sind. Aus diesem Grund schlägt jede von ihnen abschliessend **schon geplante Massnahmen vor, die unmittelbar dazu beitragen sollen, die Entwicklung der Armut im Kanton zu stoppen oder sie zumindest zu bremsen**. Somit stellt dieser in regelmässigen Zeitabständen erscheinende Bericht ein echtes Instrument der Entscheidungshilfe dar, indem er es ermöglicht, die Entwicklung des Phänomens zu dokumentieren, sein Verständnis zu erleichtern und zukunftsorientierte Wege aufzuzeigen.

Schliesslich wurde der Freiburger Armuts- und Sozialbericht auch mit der Absicht verfasst, das Armutsproblem in systemischer Weise als Komponente in die Freiburger Realität insgesamt zu integrieren. Die Analyse der Finanzmittelverteilung in der Bevölkerung und des Ausmasses der Ungleichheit sind übliche, sozusagen unumgängliche Etappen derartiger Vorhaben, deren Ziel nicht die Förderung eines egalitären Gesellschaftsmodells ist, sondern darin besteht, die Realität festzustellen und die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Gesellschaft in Beziehung zum Gemeinwohl zu setzen, um die damit verbundenen Herausforderungen zu erfassen.

1.2. Begriffsbestimmungen

Wie die Überschrift des Berichts zeigt, geht der folgende Inhalt von einer **weiten Perspektive** aus, nämlich der **sozialen Situation der im Kanton Freiburg lebenden Personen**, und mündet in eine **genauere Untersuchung der Schwierigkeiten, die unter bestimmten Lebensbedingungen zur Entstehung von Armut beitragen**. Zunächst erfolgt ein Überblick über den wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund für die ganze Bevölkerung. Anschliessend werden die Einkommen aller Freiburger Haushalte aufgrund der kantonalen Steuerdaten auseinandergenommen und analysiert. Sodann liefern die Armuts- und die Armutsrisikoquote einen ersten Hinweis auf den Umfang des Phänomens im Kanton Freiburg. Und schliesslich bietet eine vertiefte Analyse der sechs Lebensbedingungen – wirtschaftliche Ressourcen; Gesundheit; Arbeit; Bildung, Ausbildung und Kultur; Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann; Wohnen – ein umfassendes Verständnis der Mechanismen, die zu Armut führen.

In dieser Optik kommt man – bei aller Schwierigkeit einer genauen Definition des Begriffs Armut – nicht umhin zu klären, was Studien ergeben haben, und das Phänomen so gut wie möglich zu umreissen. Die von der Europäischen Union gewählte und vom Bundesrat in seinem Bericht über die

gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung übernommene Formel ist ein interessanter Ausgangspunkt, denn sie enthält sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte:

«Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist» (EDI, 2010, S. 15-16).

Das breite Spektrum dieser Definition verweist auf die **Vielschichtigkeit** des Armutsproblems, das nicht nur unter **materiellem**, finanziellem Aspekt betrachtet werden darf, sondern auch einen **symbolischen, kulturellen und sozialen** Aspekt beinhaltet.

In Bezug auf die sogenannte finanzielle Armut beruhen die Ergebnisse dieses Berichts auf zwei landläufigen, auf nationaler und internationaler Ebene anerkannten Ansätzen.

Zum einen gibt es die Berechnung der ***Armutsquote***¹, die meist auf sozialpolitischen **Normen** beruht. In der Schweiz verwendet das Bundesamt für Statistik (BFS) die Richtlinien der **Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)**, um die Schwelle, unterhalb der jemand als arm gilt, festzusetzen. «Die Höhe von Sozialleistungen kann als eine auf Konsens beruhende oder implizite kollektive Wahl des in der Gesellschaft annehmbaren Minimums, das heisst des Mindestbetrags, den die Gesellschaft allen ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern gewährleisten muss, betrachtet werden» (Fusco, 2008, S. 64). Als arm gelten demnach «Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben erforderlichen Güter und Dienstleistungen zu erwerben» (BFS, 2012e, S. 3).

Zum anderen findet sich die Berechnung der ***Armutsrisikoquote***: Dieses Konzept gilt als **relativ**, denn der Bedarf wird hier nicht aufgrund des strikten Minimums, sondern entsprechend den üblichen Lebensstandards der untersuchten Gesellschaft definiert. Armut wird somit als eine Form von Ungleichheit betrachtet: «Ob eine Person als armutsgefährdet gilt, hängt nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation ab, sondern auch vom landesspezifischen Wohlstandsniveau» (BFS, 2012e, S. 3). Die Armutsrisikoschwelle bezieht sich auf das ***mediane* verfügbare Einkommen***. Als armutsgefährdet werden gewöhnlich Personen bezeichnet, die in einem Haushalt mit einem verfügbaren Einkommen von **«weniger als 60% des *medianen Äquivalenzeinkommens*»** leben.

Die **Sozialhilfequote** hingegen entspricht dem Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung. Wie weiter unten ausgeführt decken die beschriebenen Quoten unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ab. Denn eine in Armut lebende Person zum Beispiel bezieht nicht unbedingt Sozialhilfe.

Diese Indikatoren sind wichtig, um Armut zu erklären. Es ist aber im Auge zu behalten, dass sie keine genaue Information über den effektiven Lebensstandard der Personen liefern. Zudem bleiben diese Schwellen – auch wenn sie das Verdienst aufweisen, in ihrer Konzeption klar zu sein und europäische und internationale Vergleiche zu ermöglichen – mit einem gewissen Mass an Subjektivität und Willkür behaftet und stellen vor verschiedene Fragen, wie etwa diejenige nach Personen, die ein Einkommen von 61% des Medianäquivalenzeinkommens haben: Sind sie nicht armutsgefährdet?

Es ist demnach wichtig, **das Armutsverständnis zu erweitern**, indem man auch die **Lebensbedingungen** mit einbezieht. In der Tat ist unter Armut nicht nur der Mangel an materiellen Ressourcen zu verstehen, sondern sie hängt auch von weiteren Lebensbedingungen ab. Armut ist als eine **Mehrfachbenachteiligung** (in Bezug auf Gesundheit, Wohnverhältnisse, Einkommen, Freizeit) zu verstehen; diese Benachteiligungen insgesamt sind «Symptome sozialer Ohnmacht» (Fraginière, 1999, S. 297) und äussern sich «in einem Fehlen von Verhandlungsmacht, einer Unmöglichkeit, die Le-

¹ Die zwischen Sternchen gesetzten Begriffe in kursiver Schrift werden im Glossar definiert.

bensbedingungen zu kontrollieren, einer Disqualifizierung auf Wirtschafts- und Sozialebene, der Unmöglichkeit, vor auszuplanen» (Fragnière, 1999, S. 297). Die auf Armut zurückzuführenden Einschränkungen berühren grundlegende Lebensbereiche wie Ernährung, Bekleidung, Wohnen, Kultur, Freizeit usw. (EDI, 2010, S. 103). Abgesehen vom rein finanziellen und materiellen Aspekt beteiligen sich armutsbetroffene Personen «nicht an den Aktivitäten, die in einer Gesellschaft in der Regel als «üblich» gelten. Es fehlt ihnen an Gütern und Mitteln, die bei den Mitgliedern einer Gesellschaft implizit als «selbstverständlich», «normal», «notwendig» gelten oder als Dinge, «die jedermann zustehen» (Dickes, 1992, S. 6). Es geht also darum, **die Bezüge und Wechselwirkungen zwischen Armut und Lebensbedingungen zu erfassen**.

Dem ist zuzufügen, dass Armut kein Zustand, sondern ein **Prozess** ist. Um zu verstehen, wie jemand in Armut geraten ist, muss auch die **Lebensgeschichte, die die Person in Armut geführt hat**, berücksichtigt werden. Jedes Individuum ist das Ergebnis verschiedener (z.B. familiärer, beruflicher, gesundheitlicher) Wege, die sich verflechten und vermischen, wobei sie ihm mehr oder weniger grosse Wahlmöglichkeiten bieten. Dieser Prozess setzt sich langfristig in Gang, während eines ganzen Lebens oder sogar schon in den vorhergehenden Generationen. Daher schlägt Spini den Wechsel «vom Diskurs über die Risikokategorien (Arbeitslosigkeit, Scheidung usw.) zum Diskurs über die **Risikowege**» vor (Spini, *Vulnérabilités et trajectoires de vie: vers une alliance entre parcours de vie et politiques sociales*, 2012, S. 61) und verleiht dem Armutskonzept auf diese Weise eine dynamische Dimension. Nachdem dieser Bericht eine Fotografie der Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt ist, bildet er auch die erste Etappe einer Längsschnittstudie über das Armutsproblem im Kanton Freiburg. Die Wiederholung der Messungen bei den nächsten Ausgaben wird es ermöglichen, seiner zeitlichen Dimension Rechnung zu tragen.

Die Armutsbekämpfung muss also den zahlreichen Dimensionen der Armut Rechnung tragen. Demzufolge dürfen die **Politiken nicht nur als materielle und finanzielle Hilfe** konzipiert werden, **sondern müssen die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung im Allgemeinen sowie der armutsbetroffenen Personen im Besonderen maximal fördern** und aufmerksam sein für die Wege und Übergangsmomente in den privaten Lebensläufen der Einzelpersonen. Wie die SODK unterstreicht, geht die Politik der Armutsbekämpfung über die Sozialhilfethematik hinaus und «berührt Bereiche wie die Wirtschafts- und Steuerpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Gesundheitspolitik, die Bildungspolitik, die Wohnungs- oder auch die Migrationspolitik» (SODK, 2010).

2. HINTERGRUND

Der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg hat zum Zweck, die Situation der Freiburger Bevölkerung zu untersuchen und insbesondere die Situationen von Armut oder Armutsgefährdung zu analysieren. Dieses Kapitel umreisst den allgemeinen Lebensrahmen der Freiburger Bevölkerung insgesamt mit Hilfe des wirtschaftlichen und sozialen Hintergrunds. Die **in diesem Kapitel vorgestellten Zahlen** erstrecken sich über mehrere Jahre, entsprechen aber alle den **neuesten auf Schweizer und Freiburger Ebene verfügbaren Daten** zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts.

2.1. Wirtschaftlicher Hintergrund

2.1.1. Konjunktur

Die **Finanzkrise**, die **2008** weltweit eintrat, bedeutete für die Mehrzahl der Länder die **kritischste Phase seit dem Zweiten Weltkrieg**. Um sie zu bewältigen, investierten die Staaten zu diesem Zeitpunkt beträchtliche Mittel, die ihre Früchte zu tragen schienen, zeugt doch die Entwicklung der

Konjunkturindikatoren von einem Wiederanstieg des Wachstums in den sogenannten entwickelten Wirtschaften während des Jahres 2009 (VWD, 2011).

Seither aber schwebt namentlich wegen der Geldpolitik ein **Klima der Unsicherheit** über der Weltwirtschaft. Die Prognosen zu den künftigen Entwicklungen bleiben sehr vorsichtig. Bestimmte **Risiken**, die das gute Funktionieren der Weltwirtschaft gefährden, sind identifiziert worden. Gemäss den letzten Analysen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) spiegelt das verhaltene Wirtschaftswachstum, das sich 2015 weltweit fortgesetzt hat, die **mangelnde Handelsdynamik**. Ausserdem ist eine immer grössere Divergenz zwischen Industrieländern und Schwellenländern zu beobachten. Während es in Europa dem Euroraum gelang, dank dem schwachen Euro und einer expansiven Geldpolitik seinen moderaten Aufschwung fortzusetzen, und sich in den Vereinigten Staaten das BIP-Wachstum wieder beschleunigte, gesellen sich in China zu einer strukturellen Wachstumsabschwächung vermehrt Befürchtungen eines konjunkturellen Einbruchs (SECO, 2015). Für die meisten Länder **schränkt die fortdauernde Schwäche der Investitionen eine Verbesserung der Produktivität ein**. Die in mehreren Regionen des Erdballs herrschenden geopolitischen Spannungen und die Zuwanderung, die Europa derzeit erlebt, machen die Prognosen umso heikler (StatA, 2016/1, S. 4). Im Übrigen aber haben sich einige **wichtige Konjunkturindikatoren stabilisiert** und hat sich die Wechselkursituation leicht entspannt, was eine **positivere Konjunkturentwicklung als erwartet** vorhersagen lässt (SECO, 2015, S. 2). Daher rechnet der Internationale Währungsfonds (IWF) für 2016 mit einer leichten Verbesserung der Wachstumsrate auf geschätzte 3,4%, auch wenn die Weltkonjunktur keine so deutliche Wachstumsbeschleunigung wie angekündigt verzeichnen dürfte (StatA, 2016/1, S. 4).

In der **Schweiz** liegt das registrierte **Wachstum für 2015 bei 0,9%** (StatA, 2016/2, S. 4). Das Land leidet unter den bedeutenden Auswirkungen des starken Frankens auf die Konjunktur (SECO, 2015). Dennoch hat sich die Angst vor einer Rezession verflüchtigt. Zwar ist die Konjunkturlage düster, aber die deutlich tieferen Preise haben den erwarteten Einbruch nach Aufgabe des Mindestwechelkurses von 1,20 Franken pro Euro durch die Schweizerische Nationalbank gedämpft (StatA, 2015/4), und das BIP-Wachstum könnte 2016 immerhin nahe bei 1,4% liegen (SECO, 2016b, S. 1). Die **Schweizer Wirtschaft** dürfte daher **während zwei Jahren eine Wirtschaftsdynamik verzeichnen, die zwar unter ihrem Potenzial liegt, aber zumindest nicht rückläufig ist**. In diesem Kontext könnte es zu einer Anspannung auf dem Arbeitsmarkt kommen, wobei Entlassungen und Auslagerungen nicht auszuschliessen sind (StatA, 2016/1, S. 4). Ein erneuter internationaler Konjunkturaufschwung ist die wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Schweizer Wirtschaftslage (SECO, 2015).

Derzeit zeigen die Umfrageergebnisse der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF)² für den **Kanton Freiburg**, dass die **Freiburger Konjunktur im roten Bereich bleibt**. Der **Geschäftsgang** wird von der Mehrheit der befragten Unternehmen als **unbefriedigend beurteilt** und hat Mühe, sich zu erholen. Der starke Druck auf die Preise verringert die Gewinnmargen sowohl im Industriebereich als auch im Detailhandel. **Arbeitsstellen** sind künftig **bedroht**, denn immer mehr Unternehmen halten ihren Personalbestand für zu hoch, und nur wenige von ihnen sehen positive Perspektiven für die nächsten Monate. Immerhin dürfte das Freiburger Bruttoinlandprodukt (BIP) 2016 um 1,7% wachsen (StatA, 2015/4).

2.1.2. Arbeitsmarkt

Auf dem **Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg** waren die **Auswirkungen der Krise** während des zweiten Halbjahrs 2009 **vermehrt zu spüren**. Anfangs 2010 betrug die **Arbeitslosenquote** sogar

² Umfrage, in der eine Stichprobe von Unternehmen regelmässig und freiwillig Fragen zu ihrem Geschäftsgang beantwortet.

3,9% erreicht. Bessere Ergebnisse wurden dann ab Juni 2010 registriert. 2011 betrug die seit fast zehn Jahren niedrigste Quote 2,6%. Anschliessend hingegen war der Trend erneut ansteigend, bis zu einer Quote von **3,5% im Jahr 2015** (StatA, 2016c).

Was das Freiburger Erwerbsleben angeht, so gelten nach den letzten verfügbaren Daten **164'700 Personen als Erwerbspersonen**, von denen 155'600 beschäftigt sind. 63% der erwerbstätigen Freiburger Bevölkerung arbeiten vollzeitlich. Der Anstieg der Zahl erwerbstätiger Frauen seit 1970 ist sehr ausgeprägt, von damals knapp über 20%³ auf heute 50%. Der Prozentsatz erwerbstätiger Männer blieb in diesem ganzen Zeitraum mit ca. 60% vergleichsweise stabil. In Bezug auf die Arbeitsmarktstruktur weist der Kanton Freiburg verglichen mit der Schweiz einen grösseren Primärsektor auf: 5,7%⁴ gegenüber 2,7% auf Gesamtschweizer Ebene. Seit 2005 ist er jedoch überall zurückgegangen, ausser in Galmiz und bestimmten Gemeinden des Greyerz- und des Vivisbachbezirks. Der Sekundärsektor wiederum blieb mehr oder weniger konstant. Der Tertiärsektor schliesslich macht 63,9% des Freiburger Arbeitsmarkts aus (StatA, 2015c, S. 97-99). Seit 2005 ist die Stellenzahl im Kanton Freiburg um 12% gestiegen (StatA, 2015c, S. 100; StatA, 2014b, S. 100).

Was den **Erwerbsstatus** angeht, so besteht die grosse Mehrheit der Erwerbstätigen (78%) aus Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Der Anteil der selbständig Erwerbenden beträgt 8,6% und jener der Lernenden 4,8%, somit 7'900 Personen. Von den Arbeitnehmenden sind 18,2% in leitenden Funktionen tätig (StatA, 2015c, S. 100).

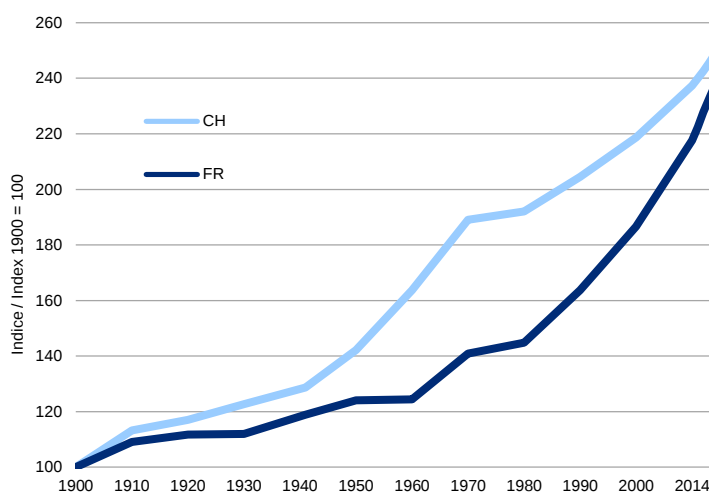
2.2. Sozialer Hintergrund

2.2.1. Bevölkerung

Der Kanton Freiburg verzeichnet seit den 1980-er Jahren ein **starkes Bevölkerungswachstum**. Von 2007 bis 2014 nahm die Freiburger Wohnbevölkerung um 1,93% zu, gesamtschweizerisch hingegen um 1,2% (StatA, 2015c).

Am 31. Dezember 2014 zählte der Kanton **303'337 Einwohnerinnen und Einwohner**. Zur Stadt Freiburg gehören 12,6% der Bevölkerung und zu ihrer Agglomeration 26,8%. 55,2% der Einwohnerinnen und Einwohner leben in der Freiburger Agglomeration oder in einem der Hauptorte der sieben Bezirke (StatA, 2015c, S. 24). Die Stadt Bulle verzeichnet einen beträchtlichen Zuwachs von 14'452 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2000 (StatA, 2000) auf 21'464 im Jahr 2014, dies ist ein Anstieg um 48% (StatA, 2015c, S. 22).

Bevölkerungsentwicklung¹, Kanton Freiburg und Schweiz, von 1900-2014



¹Bis 1980 Wohnbevölkerung, ab 1990 ständige Wohnbevölkerung

Tabelle 2-1 : (StatA, 2015c, S. 25)

³ Aktive Personen in % der Bevölkerung.

⁴ Anteil der Beschäftigten (VZÄ)

Sodann zeichnet sich die Freiburger Bevölkerung durch ihr **tiefes Alter** aus. 2015 lag das Alter von 23,1% der Freiburgerinnen und Freiburger zwischen 0 und 19 Jahren. Dieser Prozentsatz liegt über

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 2000 und 2014

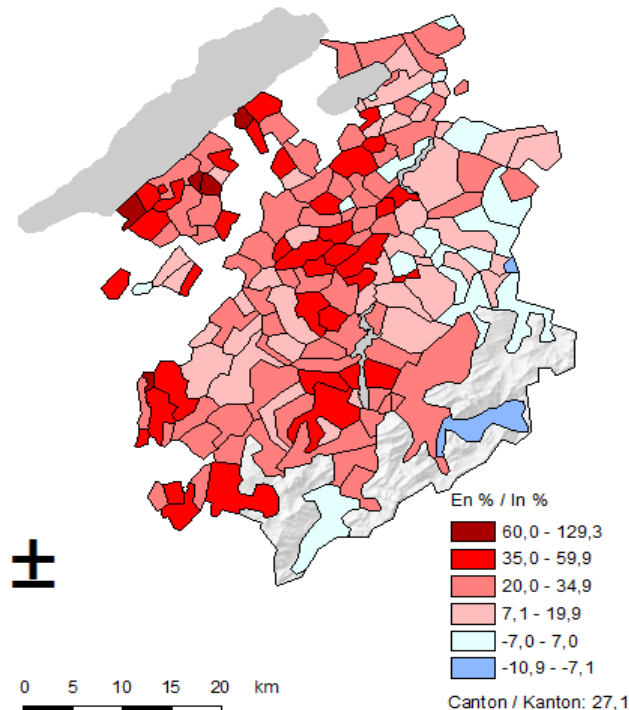


Tabelle 2-2 : (StatA, 2015c, S. 25)

Haushalte bestehen aus alleinerziehenden Müttern oder Vätern (StatA, 2015c, S. 51). Wie die Grafik 2-4 zeigt, ist die Anzahl Personen pro Haushalt seit Beginn des 20. Jahrhunderts stark rückläufig.

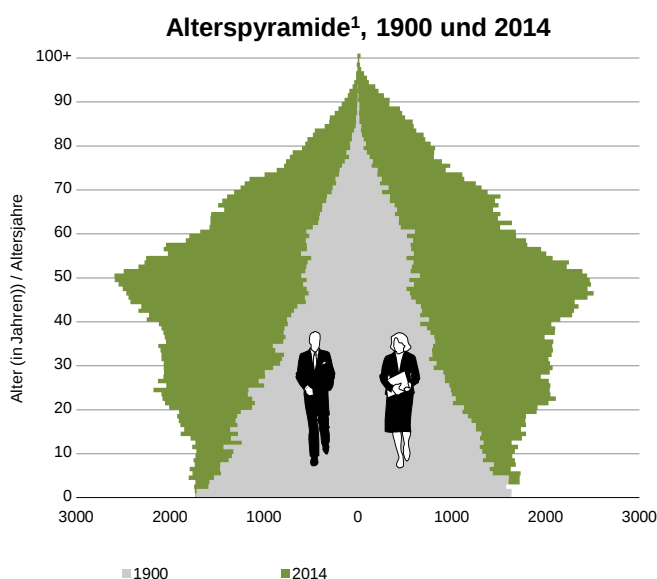
Dem **Zivilstand** nach sind 45% der Freiburgerinnen und Freiburger ledig, 43,1% verheiratet, 7,5% geschieden oder getrennt und 4,4% verwitwet (StatA, 2015c, S. 29). Die Zahl der Heiraten ist seit zehn Jahren ziemlich stabil geblieben (StatA, 2015c, S. 43). Die **zusammengefasste Scheidungsziffer** beträgt 46,6% (StatA, 2015c, S. 45). Die Zahl eingetragener Partnerschaften ist stark zurückgegangen, von 45 im Jahr 2007 auf 20 im Jahr 2014 (StatA, 2015c, S. 45).

Auf Migrationsebene ist der **Zuwanderungssaldo** des Kantons Freiburg positiv, dies gilt sowohl für Personen aus internationaler als auch aus interkantонаler Zuwanderung. Er beläuft sich auf 3'435 Personen: 1'864 aus anderen Ländern und 1'571 aus anderen Schweizer Kantonen (StatA, 2015c, S. 47).

Seit zehn Jahren ist die Bevölkerung ausländischer Staatsangehörigkeit in der

dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 20,2% (StatA, 2015c, S. 20; BFS, 2016i). Kein anderer Kanton zählt so viele Personen unter 64 Jahren (Haenni, 2014). Die **zusammengefasste Geburtenziffer** ist im Anstieg begriffen. Von 1,57 Kindern pro Frau im Jahr 2005 ist sie bisher auf 1,66 gestiegen (StatA, 2015c, S. 41). Dies verhindert aber nicht eine Bevölkerungsalterung, die sich in den nächsten 20 Jahren verstärken wird, wie aus der Alterspyramide zu ersehen ist (s. unten stehende Grafik).

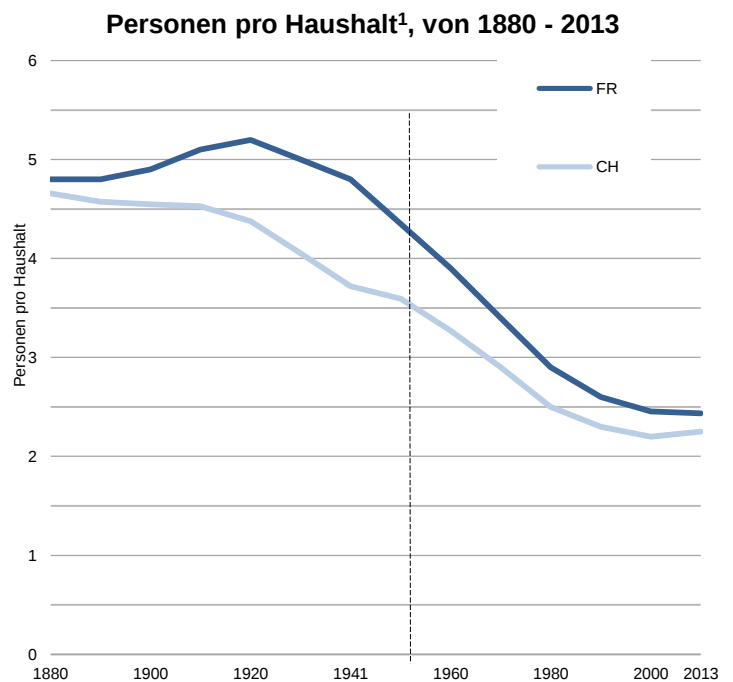
Bezüglich der **Zusammensetzung der Haushalte** rangiert **Freiburg** unter den Kantonen mit **der höchsten Anzahl Personen pro Haushalt** (2,4) (StatA, 2015c, S. 51), wobei der Schweizer Durchschnitt bei 2,25 liegt (BFS, 2016i). Nach den letzten verfügbaren Daten zählt der Kanton Freiburg nahezu 120'000 Privathaushalte (StatA, 2015c, S. 51). An der Spitze stehen verheiratete oder unverheiratete Paare mit einem oder mehreren Kindern (35,8%), gefolgt von Einpersonenhaushalten (29,8%). Die verheirateten oder unverheirateten Paare ohne Kind machen 29,7% der Haushalte aus. 5,8% der



¹1900 Wohnbevölkerung. 2014 ständige Wohnbevölkerung

Tabelle 2-3 : (StatA, 2015c, S. 21)

Freiburger Bevölkerung von 16,6% im Jahr 2005 auf **21,4%** im Jahr 2015 gestiegen (StatA, 2015c, S. 22), eine leicht stärkere Entwicklung als in der Schweiz insgesamt, wo die Quote von 20,7% im Jahr 2005 (BFS, 2016e) auf 24,6% im Jahr 2015 gestiegen ist (BFS, 2016f). Im Kanton Freiburg besteht die Mehrheit der ausländischen Wohnbevölkerung aus Personen, deren Herkunftsland sich in Europa befindet (86,3%) (StatA, 2015c, S. 32). 62% der ständig im Kanton wohnenden Ausländerinnen und Ausländer haben eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) und 34,4% eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B und Ci). 2014 erwarben 665 im Kanton Freiburg lebende Personen die schweizerische Staatsangehörigkeit (StatA, 2015c, S. 48).



¹Bis 1950, Privat- und Gemeinschaftshaushalte. Ab 1960 nur Privathaushalte

Tabelle 2-4 : (StatA, 2015c, S. 52)

In seiner demografischen Entwicklung verzeichnet der Kanton Freiburg nach den letzten verfügbaren Daten derzeit eine deutliche Verlangsamung und steht im Jahr 2015 an sechster Stelle (StatA, 2016a), wohingegen er sich zuvor seit vierzehn Jahren ununterbrochen in den vordersten Rängen der Schweizer Kantone mit starkem Bevölkerungswachstum befand (StatA, 2015b). Verschiedene Faktoren tragen zu diesem immerhin über dem Schweizer Mittel liegenden Resultat bei: der Geburtenüberschuss, die Zuwanderung aus anderen Ländern, aber auch aus anderen Kantonen. Die interkantonale Zuwanderung, insbesondere aus dem Kanton Waadt, ist landesweit proportional am stärksten. Dies lässt sich damit erklären, dass Freiburg immer stärker in das Einzugsgebiet der Metropolitanregionen von Bern und des Genferseebogens gelangt (StatA, 2014a).

Die **Bevölkerungsentwicklung des Kantons** in den nächsten Jahrzehnten zu bestimmen ist ein schwieriges Unterfangen, denn auf der Ebene kleiner Gebiete wie der Kantone spielt der Migrationsanteil (Zu- und Abwanderungen) eine entscheidende Rolle. Letztere sind aber schwer vorherzusehen. So scheinen die letzten vom BFS im Mai 2016 veröffentlichten demografischen Szenarien die Entwicklung der Freiburger Bevölkerung weit zu überschätzen (die Prognosen 2015 übersteigen die reale Einwohnerzahl schon um 2'000), wohingegen sie bisher unterschätzt worden war (StatA, 2016b).

2.2.2. Gesundheit

2012 beantragte der Kanton Freiburg zum dritten Mal eine spezifische Analyse der Ergebnisse der gesamtschweizerischen Gesundheitsumfrage des Gesundheitsobservatoriums Schweiz (OBSAN).

Insgesamt geht aus dieser Studie hervor, dass sich die **Bevölkerung des Kantons Freiburg gesund fühlt**. 79,8% der Antwortenden sind der Meinung, bei guter bzw. sehr guter Gesundheit zu sein. Es überrascht nicht, dass sich die jungen Leute häufiger gesund fühlen als die Älteren. Auch die Personen mit gehobenem Bildungsstand fühlen sich subjektiv gesehen gesünder als solche mit niedrigem

Bildungsniveau. Wie in der Schweiz insgesamt betreffen lang dauernde Gesundheitsprobleme rund 30% der Bevölkerung des Kantons Freiburg. In Bezug auf die psychische und die soziale Gesundheit fällt die Mehrzahl der gemessenen Indikatoren für die Freiburger Bevölkerung weniger positiv aus als für die Schweizer Bevölkerung. Die im Kanton Freiburg befragten Personen erwähnen etwas häufiger mittlere bis erhebliche psychische Probleme (23,1%) und ein geringes Mass an Kontrollüberzeugungen (28,5%) als in der Schweiz insgesamt (18,0% bzw. 20,6%). Auch Einsamkeit scheint im Kanton Freiburg häufiger vorzukommen: 42,1% der Freiburger Antwortenden geben an, dass sie sich manchmal, ziemlich oft oder sehr oft alleine fühlen (gegenüber 36,1% der Schweizerinnen und Schweizer). Insbesondere die Freiburgerinnen scheinen von Einsamkeitsgefühlen betroffen zu sein (50,4% gegenüber 32,2% der Freiburger Männer). Hingegen geben nahezu alle Freiburger Personen an, eine oder mehrere Vertrauenspersonen zu haben (95,9%), was dem Prozentsatz auf Schweizer Ebene gleichkommt. Um diese Resultate etwas zu gewichten, sei vermerkt, dass bezüglich der psychischen Gesundheit die Ergebnisse der Westschweiz allgemein weniger positiv als in der deutschen Schweiz ausfallen.

Die Umfrage des Obsan gilt auch den Einstellungen und Verhaltensweisen, die die Gesundheit beeinflussen können. Im Kanton Freiburg wird etwas weniger auf die Gesundheit geachtet als in der Schweiz insgesamt (81,5% bzw. 85,6% der Antwortenden sind der Meinung, ihrer Gesundheit (grosse) Aufmerksamkeit zu schenken). Beim Übergewicht (einschliesslich Fettleibigkeit) ist der Prozentsatz betroffener Freiburgerinnen und Freiburger weniger hoch (39,5%) als derjenige der Schweizerinnen und Schweizer (42,2%). Die Raucherinnen und Raucher machen 27,0% der Freiburger Bevölkerung aus, eine Zahl, die der Schweizer Rate nahezu gleichkommt. 5,8% der Freiburger Bevölkerung schliesslich weisen einen Alkoholkonsum auf, der ein mittleres bis hohes Gesundheitsrisiko darstellt (gegenüber 4,8% der Schweizer Bevölkerung).

Vermerkt sei noch, dass sich die Lebenserwartung der Bevölkerung des Kantons Freiburg während der letzten 20 Jahre stark erhöht hat, von einer Lebenserwartung bei der Geburt von 81,1 Jahren bei den Frauen und 73,6 Jahren bei den Männern im Jahr 1995 auf 84,4 und 79,6 im Jahr 2012. Die Frauen haben also nach wie vor eine höhere Lebenserwartung bei der Geburt als die Männer (OBSAN, 2012)

2.2.3. Bildung, Ausbildung, Kultur

2012 wurden **von der schweizerischen öffentlichen Hand 34,5 Milliarden Franken in die Bildung investiert**, somit **4,9%** des Bruttoinlandprodukts (BIP), ein Anteil, der dem Durchschnitt der Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (4,8%) (BFS, 2015c) annähernd entspricht.

Gemäss der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) umfasst die obligatorische Schule in der Schweiz **zwei Stufen: Primarstufe** (1-8^H, einschliesslich Kindergarten oder Cycle élémentaire) und **Sekundarstufe I** (9-11^H). Hierzu ein paar Statistikzahlen für das Schuljahr 2014/15 (StatA, 2015c, S. 311).

Schulstufe	Schülerzahl: Schweiz	Schülerzahl: Kanton Freiburg
Primarstufe	612'504	27'297
Sekundarstufe I	263'709	11'036

Tabelle 2-5

Die **Sekundarstufe II** umfasst die Allgemein- und die Berufsbildung. Im Kanton **Freiburg** stehen 57% der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II in Berufsbildung.

In der Schweiz haben mehr als 90% der 25-Jährigen einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Seit 2006 haben sich der Bund und die Organisationen der Arbeitswelt (OrTra) auf Anregung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) auf ein gemeinsames Ziel geeinigt: eine Erhöhung dieses Prozentsatzes auf 95% (EDK, 2016) – für alle Jugendlichen, denn diese Quote ist bei den in der Schweiz geborenen Personen schon erreicht (SKBF, 2014, S. 111). Die **Berufsbildung**, einschliesslich Vorlehre und berufliche Grundbildung, stellt den **meistverbreiteten nachobligatorischen Bildungsweg** dar. Rund zwei Drittel der Jugendlichen nehmen am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit eine Berufsbildung auf. Von ihnen streben immer mehr eine Berufsmaturität an (BFS, 2014b, S. 4-5).

Auf Tertiärstufe zählt der Kanton Freiburg für das Jahr 2014/15 die folgende Anzahl Studierender (StatA, 2015c, S. 311) :

Universitäre Hochschulen	10'422
Fachhochschulen	3'029
Höhere Berufsbildung	1'584

Tabelle 2-6

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Anzahl Studierender an den Schweizer Hochschulen mehr als verdoppelt. 62% von ihnen haben sich an einer universitären Hochschule (UH) eingeschrieben, 30% an einer Fachhochschule (FH) und 8% an einer pädagogischen Hochschule (PH). Mehrere Faktoren erklären diesen Anstieg, darunter die Eröffnung neuer FHs und PHs, wo sich zahlreiche Studierende nach ihrem Abschluss der Sekundarstufe II einschreiben, oder auch die zunehmende Internationalisierung der Schweizer Hochschulen und die Entwicklung der Master-Lehrgänge an den Fachhochschulen (BFS, 2014b, S. 3-5). Die Änderungen in der Ausbildungsstruktur der Lehrpersonen – Umwandlung der bisherigen Lehrerseminare auf Sekundarstufe II in Pädagogische Hochschulen auf Tertiärstufe – lassen hier die Anzahl Studierender ansteigen.

2013/14 erhielten im Kanton Freiburg **1'764** Studierende ein **Stipendium** über eine Gesamtsumme von 11'036'648 Millionen Franken⁵. Ausserdem wurden 66 Gesuche um Studiendarlehen angenommen, was 472'520 Franken entspricht. Ferner wurden Darlehensrückerstattungen in Höhe von 388'666 Franken verbucht (EKSD, 2014, S. 49).

2.2.4. Soziale Sicherheit

In der Schweiz beruht das System der **sozialen Sicherheit** auf den Grundsätzen **Subsidiarität** und **Komplementarität** zwischen den Dispositiven der sozialen Sicherheit und zwischen den institutionellen Akteuren, d. h. Bund, Kantonen und Gemeinden. Die **Mechanismen** der sozialen Sicherheit **wirken von oben nach unten**, von den Sozialversicherungen bis hin zur Sozialhilfe.

Das System der sozialen Sicherheit lässt sich nach drei Interventionsformen unterteilen:

1. **Schutz vor den Risiken** in Verbindung mit Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Alter/Invalidität und Mutterschaft durch die **Sozialversicherungen**, für die hauptsächlich der Bund zuständig ist;
2. **Gewährleistung des Zugangs zu den öffentlichen Grundleistungen** (Bildung, öffentliche Sicherheit, Rechtssystem), **Schliessung von Leistungslücken**, wenn die Leistungen der Sozialversicherungen oder von Privatversicherungen ungenügend sind, durch **bedarfsabhängige Sozialleistungen**, für die hauptsächlich die Kantone zuständig sind;

⁵ Im Kalenderjahr 2014 ausgerichtet.

3. **Unterstützung der Autonomie und sozialen Einbindung** bedürftiger Personen über die **Sozialhilfe**, für die im Kanton Freiburg die Sozialkommissionen zuständig sind.

System der sozialen Sicherheit: Bund, Kantone, Gemeinden

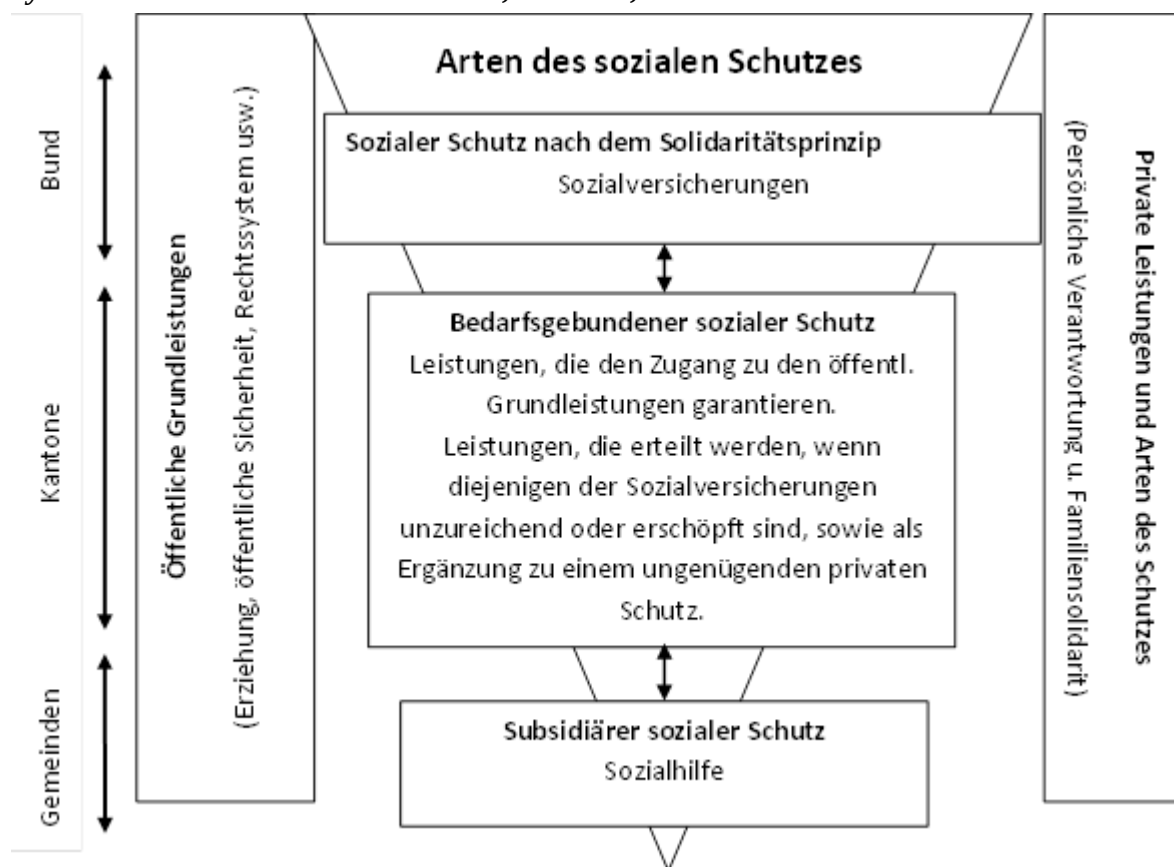


Tabelle 2-7 : (Staatsrat des Kantons Freiburg, 2006, S. 2)

2013 widmete die Schweiz **der sozialen Sicherheit** nahezu **171 Milliarden Franken**, somit 24,2% ihres BIP. Mehr als **80%** der Sozialleistungen galten dem Schutz vor **Alters-, Krankheits- und Invaliditätsrisiken**. Die Altersvorsorge allein macht 42,8% der Sozialleistungen aus. Nur 2,7% der Sozialleistungen insgesamt gehen an sozial ausgegrenzte Personen (namentlich Sozialhilfe). Wie die folgende Grafik zeigt, sind die Einnahmen, Leistungen und Ausgaben der sozialen Sicherheit seit der Einführung der AHV im Jahr 1948 stark gestiegen (BFS, 2016k).

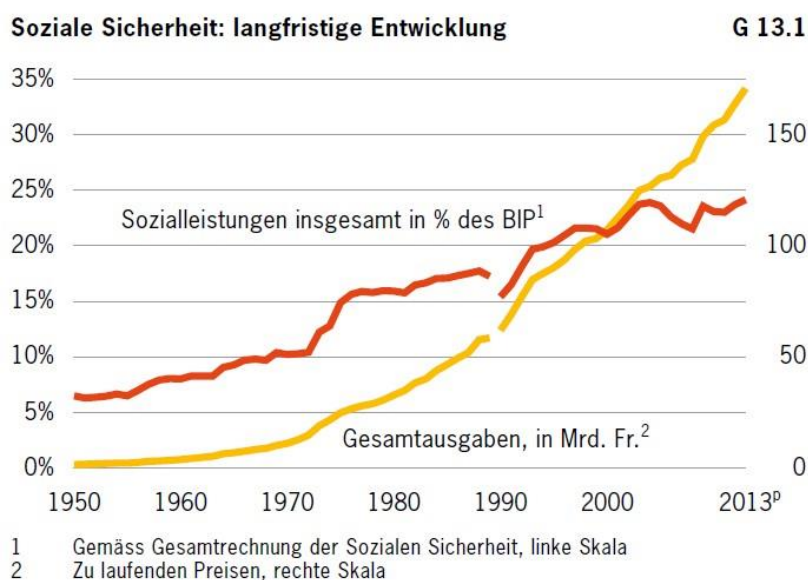


Tabelle 2-8 (BFS, 2016k, S. 1)

Der **starke Anstieg der Sozialleistungsquote** (= Sozialleistungen im Verhältnis zum BIP) **von 5 auf 23% des BIP** erklärt sich nicht nur durch den **schrittweisen Ausbau des Sozialstaates** (z.B. datiert das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung aus dem Jahr 1946, das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1982, und der Mutterschaftsbeitrag wurde 2005 eingeführt), sondern auch damit, dass in **wirtschaftlich schwierigen Zeiten mehr Personen auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind** (BFS, 2016k, S. 1). Umgekehrt zeigt die unten stehende Grafik, dass die **relativen Kosten** (in BIP-Prozenten) **seit den 2000er Jahren annähernd konstant geblieben sind**, trotz des demografischen Wachstums und der Bevölkerungsalterung. 2011 lag die Schweiz im internationalen Vergleich 3,7 Punkte unter dem europäischen Durchschnitt. Betrachtet man die Situation unter dem Aspekt der **Kaufkraftstandards (KKS)** pro Einwohner, so liegt die Schweiz mit 9200 KKS hingegen über dem Durchschnitt der **EU-28** (7300 KKS). Langfristig haben die Schweizer Sozialleistungsausgaben in gleicher Weise zugenommen wie jene der **EU-15** (BFS, 2016k, S. 3-4).

Heutige Herkunft der Einnahmen der Sozialen Sicherheit, 198 Milliarden Franken:

- > Zu 66% stammen sie aus den Sozialabgaben der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der selbständig Erwerbenden,
- > zu fast 25% von der öffentlichen Hand,
- > und der Rest stammt vor allem aus Vermögenserträgen.

Die Sozialleistungen werden nach folgenden Proportionen erteilt:

- > nicht bedarfsabhängig:
 - 64,5% Geldleistungen
 - 28,3% Sachleistungen
- > bedarfsabhängig:
 - 3,2 % Geldleistungen
 - 4,0 % Sachleistungen (BFS, 2016k, S. 2-3).

Vorherrschend ist also das **Versicherungsprinzip**, wohingegen das **Bedarfsprinzip** eine **marginale** Rolle spielt. Jedoch sind zwischen 2003 und 2012 die bedarfsabhängigen Sozialleistungsausgaben schneller als diejenigen der Sozialversicherungen gestiegen, nämlich um 47% gegenüber 33% (BFS, 2016d; BFS, 2016a).

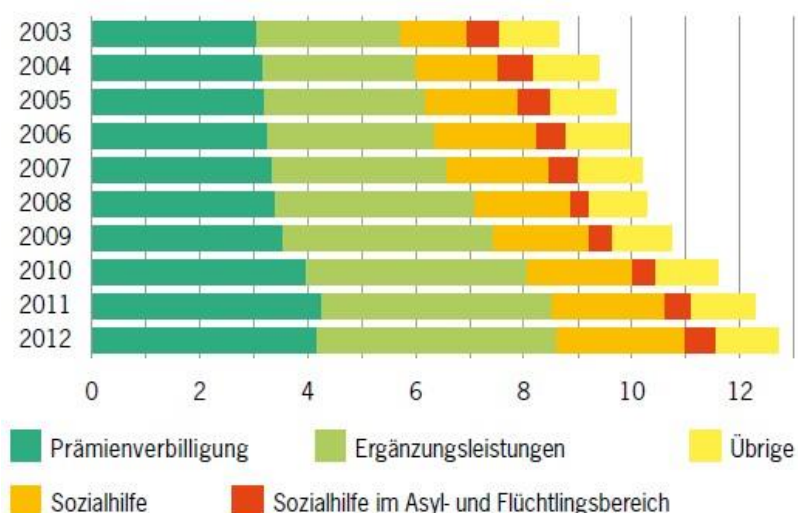
Die Kantone sind die Hauptfinanzierer der bedarfsabhängigen Leistungen. Die Ausgaben für diese Leistungen verteilen sich wie folgt:

- > 43,9% der Nettoausgaben werden von den Kantonen finanziert,
- > 32,2% werden vom Bund finanziert,
- > 23,5% werden von den Gemeinden finanziert.

Nettoausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen

G 13.12

Nach Leistung, in Mrd. Franken¹



1 Laufende Preise

Tabelle 2-9 : (BFS, 2016k, S. 11)

Wie die obige Tabelle zeigt, werden die bedarfsabhängigen Sozialleistungen hauptsächlich in Form von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (34,9%) und von Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung (32,8%) ausgerichtet. Die Sozialhilfe macht 18,6% aus, die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich 4,7 % (BFS, 2016k, S. 10; BFS, 2016d).

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 2014).

Kanton Freiburg 2014 ⁶		
Leistung	Anzahl Beziehende	Ausgaben (Mio)
EL AHV-IV (KSVA, 2015, S. 25-26)	10'347	145,2
Prämienverbilligung Krankenversicherung (KSVA, 2015, S. 28-29)	80'070	149,5
Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (GSD, 2015b, S. 49)	1'663 Familien	6,3
Kantonaler Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall (KSVA, 2015, S. 25-32)	161 Mütter	1,5

⁶ Gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG vom 24.03.06) handelt es sich um «einmalige und periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder auszugleichen ». Somit sind diese Leistungen, die nicht bedarfsabhängig ausgerichtet werden, nicht in der oben stehenden Tabelle enthalten.

Familienzulagen für Familien ohne Erwerbstätigkeit in bescheidenen Verhältnissen (KSVA, 2015, S. 36)	960 Kinder 63 Neugeborene	2,6
Sozialhilfe (BFS, 2015q, S. 9; KSA, 2015a, S. 2)	8'528	42,4

Tabelle 2-10

Die jährliche Prämienverbilligung in der Krankenversicherung beläuft sich durchschnittlich auf 1'868 Franken pro Bezügerin oder Bezüger.

Bei den Unterhaltsbeiträgen kann die Schuldnerin oder der Schuldner eine Bevorschussung von maximal 400 Franken pro Kind und/oder von 250 Franken für eine alleinstehende erwachsene Person erhalten (KSA, 2015b). 2014 konnten durch das Inkasso von Unterhaltsbeiträgen 5,5 Millionen Franken eingezogen werden (GSD, 2015b, S. 49).

Die **Sozialhilfequote** schliesslich lag 2014 bei **2,6%** (BFS, 2015q, S. 9). Zwischen 2005 und 2014 blieb sie stabil (2,7 bzw. 2,6%). **Kinder** machen rund ein Drittel der Beziehenden aus (**30,4%**). Dieser prozentuale Anteil blieb zwischen 2005 und 2014 stabil, im Gegensatz zu demjenigen der Personen von **46-55** und von **56-64** Jahren, der um **50** bzw. sogar um **97%** gestiegen ist (BFS, 2015p). 50,1% der Beziehenden sind ausländischer Nationalität (BFS, 2015q, S. 11; StatA, 2015c, S. 14). Dieses Ergebnis erklärt sich hauptsächlich aus der **fehlenden Berufsbildung bei 71% der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ausländischer Nationalität** (BFS, 2015p, S. 17). Diese Quote der von den Systemen der sozialen Sicherheit abhängigen Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ohne Berufsbildung ist die Folge erstens einer langen Politik der Rekrutierung schwach qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland und des Rückgangs der Nachfrage nach niedrig qualifiziertem Personal (Sheldon, Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen, 2010). Die Zahl der **eine einzige Person betreffenden Dossiers** ist im Kanton Freiburg wie in der Schweiz allgemein seit 2005 stark im Anstieg begriffen (+ 58%), eine Erscheinung, die sich seit 2008 akzentuiert. Die **Einelternfamilien** schliesslich machen im Kanton Freiburg 23% der Dossiers aus. Ihre **Zunahme** seit 2005 zeichnet sich hier viel deutlicher ab (**+48%**) als auf Bundesebene (+13%) (BFS, 2015p, S. 19-20).

3. UNGLEICHHEIT, ARMUT UND ARMUTSGEFÄHRDUNG

3.1. Methode

Für Untersuchungen im Zusammenhang mit Armut ist der materielle Ansatz ein wichtiges Element, das zum Verständnis der wirtschaftlichen Situation von Individuen verhilft. Entsprechend den Empfehlungen der SODK führte der Kanton Freiburg eine von den kantonalen Steuerdaten ausgehende Analyse durch.

Wie der Berner Sozialbericht 2010 erläutert, «eignen sich die **Steuerdaten** besonders gut als **Datengrundlage zur Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung** » (GEF Bern, 2010b, S. 18), nicht nur weil sie **den grössten Teil der Haushalte erfassen**, sondern auch weil sie sich durch eine **hohe Genauigkeit auszeichnen**, «da es sich bei Steuerdaten gewissermassen um eine Vollerhebung handelt, bei der fehlende Angaben selten sind und es keine Antwortausfälle gibt» (GEF Bern, 2010b, S. 18). Aber auch wenn Steuerdaten als eine sehr verlässliche sozialwissenschaftliche Informationsquelle gelten, ist im Auge zu behalten, dass sie nicht im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen erhoben werden, sondern der Steuerlogik folgen, was bei der Analyse zu einigen Herausforderungen führt (Berner Regierungsrat, 2015, S. 15).

3.1.1. Datenerhebung

Die Analyse ergibt, dass die Steuerdaten zwar eine wesentliche Informationsquelle sind, aber nicht **isoliert zu verwenden sind**, denn sie enthalten **keine verlässlichen Angaben über die Zusammensetzung der Haushalte**. Unter steuerlichem Gesichtspunkt ist die Zusammensetzung des Haushalts keine für die Veranlagung nötige Komponente. Die Veranlagung basiert auf der steuerpflichtigen Person und nicht auf dem Haushalt. Daher war es nötig, **die Grundlagen der ordentlichen Steuer** um Daten zu ergänzen, mit denen die Haushalte rekonstruiert werden konnten. Dies sind die **Daten der Einwohnerkontrolle (FRI-PERS)**.

Zudem wurden die Steuerdaten um weitere Grundlagen ergänzt. Dabei handelt es sich um Daten der **Sozialhilfe**, über die **Ausbildungsbeiträge** und die **Ergänzungsleistungen AHV/IV (EL AHV-IV)**. Da diese **bedarfsabhängigen Leistungen nicht steuerpflichtig sind**, mussten sie hinzugenommen werden, damit das verfügbare Einkommen der betroffenen Haushalte nicht unterschätzt wird.

Diese Sozialdaten wurden vom **Amt für Statistik (StatA)** verknüpft, und diese Datenverbindung ging anschliessend an die **Kantonale Steuerverwaltung (KSTV)**, die sie anhand der AHV-Nummer der Personen (AHVN13) mit den Steuerdaten paarte. Für die verlangten Rubriken integrierte die KSTV die Daten des «satzbestimmenden Einkommens», denn sie werden den Situationen und der realen Steuerkraft am besten gerecht. Anschliessend unterdrückte die KSTV die AHVN13 und übermittelte die erzielte Grundlage an das StatA für die statistische Datenverarbeitung. Das **Kantonale Sozialamt (KSA)** erstellte die Tabellen und Grafiken mit Unterstützung des StatA. Auf dieser Basis machte sich das KSA an die Analyse der erzielten Resultate. Formalisiert wurde das ganze Vorgehen mit Hilfe eines **Reglements zwischen den verschiedenen Parteien, das von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz überprüft und validiert wurde**.

Eine Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung des Kantons Freiburg anhand der mit den obgenannten weiteren Grundlagen verknüpften Steuerdaten weist mehrere Vorzüge auf. Zum einen umfassen sie eine grosse Mehrheit der Freiburger Haushalte, zum anderen sind darin die meisten Einkommensquellen eines Haushalts erfasst. Die Zusammenführung mehrerer Datenbanken beinhaltet Herausforderungen auf technischer Ebene, aber auch einen intensiven Einsatz im Sinne von Zusammenarbeit, Verhandlung, Informationsaustausch und Harmonisierung zwischen mehreren Verwaltungseinheiten – eine weitere gewaltige Herausforderung, die diese Analysemethode mit sich bringt.

3.1.2. Für die Studie berücksichtigte Population

Da es sich um das vom BSF verwendete Konzept handelt, wurde für die Analyse der Einkommen der Bevölkerung des Kantons Freiburg zunächst die Population berücksichtigt, welche die der ***ständigen Wohnbevölkerung*** zuzurechnenden Personen umfasst. Unter der ständigen Wohnbevölkerung wurden sodann die Personen berücksichtigt, die **der Freiburger ordentlichen Steueranlagung** unterliegen. Mit anderen Worten: ***quellensteuerpflichtige Personen (QSt)*** sind von der untersuchten Population **ausgeschlossen** worden. Materielle Gründe in Verbindung mit dem Format der QSt-Datenbank verhinderten ihre Zuordnung zu den übrigen in diesem Dokument verwendeten Grundlagen. Der Sozial- und Armutsbericht basiert auf einer Replikation der Daten der kommunalen Einwohnerkontrollregister (Fri-Pers) am 31.12.2011.

Bestimmte Daten wiesen jedoch ein **erhebliches Informationsdefizit** auf oder waren ganz einfach nicht erhältlich. Sie wurden daher von der Basispopulation **subtrahiert**. Dabei handelt es sich um Daten über:

- in einer Sondereinrichtung oder einem Gemeinschaftshaushalt lebende Personen unter 18 Jahren mit Behinderungen, für die kein Referenzhaushalt gefunden werden konnte;
- Personen, die im Lauf des Jahres aus dem Ausland in den Kanton Freiburg eingereist waren;
- aus Personen von über 18 Jahren bestehende Haushalte, die nicht mit den Steuerdaten in Übereinstimmung gebracht werden konnten (unvollständige Einkommensquelle für den Haushalt).

Nach Koppelung und Bereinigung der Datenbanken zählt die für die Studie berücksichtigte Population **254'679 Personen**, die in **104'941 Haushalten** leben.

Das **Fehlen von Daten** über die **Quellensteuerpflichtigen** stellt für die Analyse der Einkommen und der Armut im Kanton Freiburg ein **besonderes Problem** dar, das sich hauptsächlich in zweierlei Hinsicht auswirkt. Erstens mindert es die **Repräsentativität der ausländischen Bevölkerung**. Denn wie die Pyramide auf der folgenden Seite, welche die Daten der ständigen Wohnbevölkerung mit denjenigen dieses Berichts vergleicht, zeigt, machen die **aus der Untersuchung ausgeschlossenen ausländischen Personen** einen **nicht zu vernachlässigenden Teil der gesamten ausländischen Bevölkerung** aus; dies betrifft aufgrund des Altersprofils der fehlenden Personen (20-25 Jahre und unter 20 Jahren) vor allem Familien. 2011 waren 16'324 von insgesamt 54'329 ausländischen Personen im Kanton quellensteuerpflichtig. Zweitens ist nicht auszuschliessen, dass **dieses Fehlen von Daten einen Einfluss auf die Ergebnisse der Gesamtbewertung** hat. Die Folge dieses Einflusses wäre eine **leichte Tendenz zur Überschätzung der Einkommen der Bevölkerungsgruppe und zur Unterschätzung der Armut**, denn die Quellensteuerpflichtigen stellen eine **ressourcenmässig besonders gefährdete Gruppe** dar. In der Tat beziehen diese Personen tiefere Löhne als Schweizer oder Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C). Nach den Ergebnissen der Lohnstrukturerhebung des BFS im Espace Mittelland⁷ betrug im Jahr 2010 der mediane Monatsbruttolohn 4'500 Franken für Personen mit Saisonier- oder Kurzaufenthaltsstatus, 5'083 Franken für Personen mit Ausweis B, 5'403 Franken mit Ausweis C und 6'075 Franken für Schweizerinnen und Schweizer (BFS, 2015r). Dieses Problem sollte in der nächsten Ausgabe dieses Berichts durch eine Lösung der obgenannten materiellen Schwierigkeiten behoben werden.

⁷ Espace Mittelland: Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg, Jura

Vergleich der ständigen Wohnbevölkerung und der im Sozial- und Armutsbericht berücksichtigten Population, 2011, Kanton Freiburg

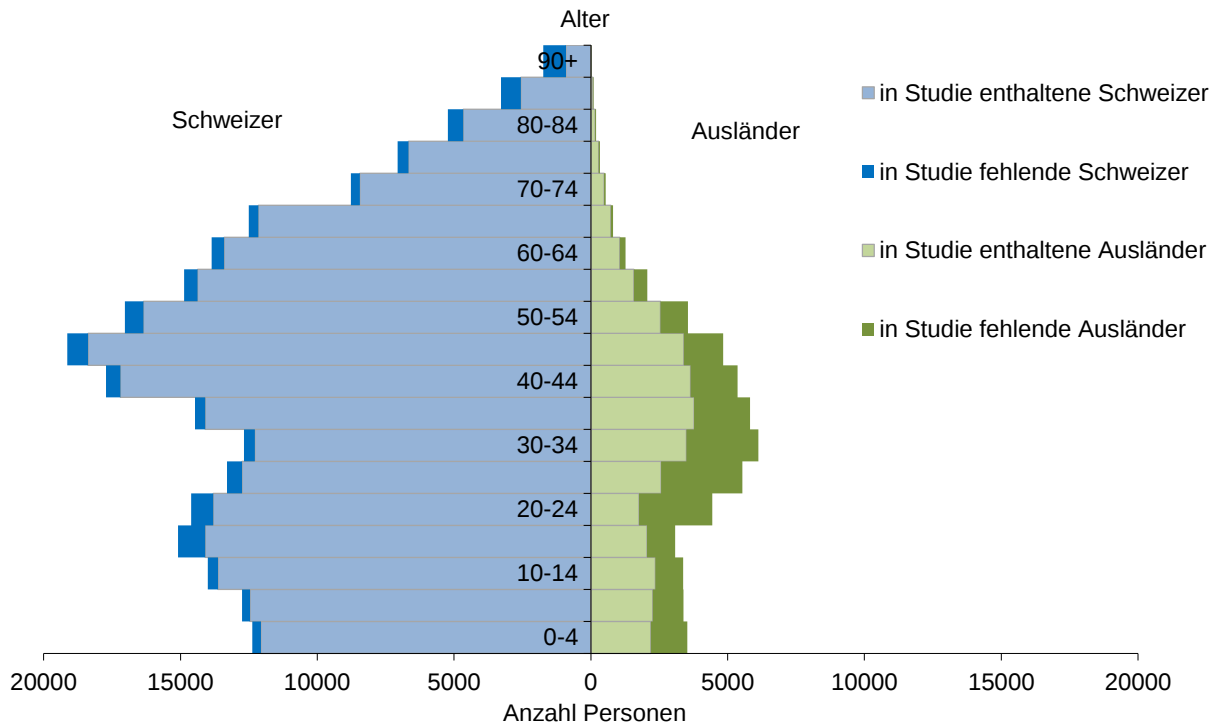


Tabelle 3-1

3.1.3. Zusammensetzung der Haushalte

Wie gesagt mussten die Haushalte eigens rekonstruiert werden, da die Steuerdaten diesbezüglich keine verlässlichen Angaben enthalten. Möglich wurde diese **Rekonstruktion** mit Hilfe der **Daten der Einwohnerkontrolle (FRI-PERS)** sowie des **eidgenössischen Gebäudeidentifikators (EGID) und Wohnungsidentifikators (EWID)**; mit letzteren können die Personen ermittelt werden, die ein- und dieselbe Wohnfläche belegen. Wegen dieser Rekonstruktion sind die Ergebnisse der Freiburger Sozialberichts nicht mit denjenigen der Steuerstatistik vergleichbar.

Für den vorliegenden Bericht wurde beschlossen, **möglichst nah an den Definitionen des BFS zu bleiben**. Demnach **gelten unverheiratete Personen oder mehrere Familien, die die gleiche Wohnfläche belegen, als ein- und demselben Haushalt zugehörig**, denn das BFS geht davon aus «dass ein Haushalt eine wirtschaftliche Einheit darstellt und das Haushaltseinkommen allen Haushaltsmitgliedern gleichmässig zu Gute kommt» (BFS, 2012i, S. 54).

Die «**Typologisierung**» der Haushalte beinhaltet allerdings eine besondere **Schwierigkeit** für das Jahr 2011. Mangels verlässlicher Daten über das Kindsverhältnis war es nicht möglich, bestimmte Haushalte von Einelternfamilien gesondert hervorzuheben. Wenn zum Beispiel zwei Erwachsene im gleichen Haushalt leben und nicht verheiratet sind, kann nicht in Erfahrung gebracht werden, ob es sich dabei um einen Elternteil mit seinem Kind oder aber um zwei Erwachsene ohne verwandtschaftliche Beziehung handelt. Solche Familien mit einem oder mehreren volljährigen Kindern können also nicht in die Kategorie der Haushalte von «Eltern mit Kindern» aufgenommen werden und werden demzufolge als Haushalte mit mehreren Erwachsenen eingereiht (z.B. 2 Erwachsene zwischen 18 und 64 Jahren, 3 Erwachsene und mehr im Alter ab 18 Jahren usw.). Infolge dieser fehlenden Unterscheidung **reduziert sich aber die Zahl der Einelternfamilien**, die in andere Haushaltskategorien eingereiht werden. Eine solche Beeinträchtigung der Analysegenauigkeit in Bezug auf diese Gruppe ist bedauerlich, denn anerkanntermassen sind Einelternfamilien besonders armutsgefährdet (BFS, 2016h, S. 3). **Dieser Punkt kann aber in den nächsten Ausgaben des Be-**

richts verbessert werden, denn die Daten zum Kindsverhältnis sind im FRI-PERS für die Jahre nach 2011 verfügbar.

3.1.4. Berechnung des Bruttoeinkommens

Nach der Definition des BFS umfasst das Bruttoeinkommen eines Haushalts die folgenden Einkommenskomponenten (BFS, 2012i, S. 54) :

- Einkommen aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit;
- Einkommen von Kindern unter 16 Jahren (Erwerbseinkommen aus Lehre, Ferienjobs, Gelegenheitsarbeiten sowie Invaliditäts- oder Waisenrenten, Ausbildungsstipendien usw.);
- Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsrenten aus der 1. und 2. Säule (ohne Kapitalbezüge), Renten aus persönlicher 3. Säule (ohne Kapitalbezüge);
- bedarfsabhängige Leistungen (Sozialhilfe, Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien, Wohnbeihilfen, Alimentenbevorschussungen, Ausbildungsstipendien);
- regelmässige Transfereinkommen von anderen Haushalten, Vergütungen übriger Institutionen, Einkommen aus Arbeitslosenversicherung, Krankentaggelder und Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen);
- Einkommen aus der Vermietung von Immobilien, Zinserträge und Dividenden;
- Fiktive Miete.⁸

Da die Analysen des Freiburger Sozial- und Armutsberichts auf den Steuerdaten und den hinzugefügten Daten der bedarfsabhängigen Leistungen gründen, sind bestimmte Einkommen der obigen Liste in den Berechnungen dieses Berichts nicht inbegriffen. Es handelt sich um die nicht steuerpflichtigen Einkommen von Kindern unter 16 Jahren und um regelmässige Transfereinkommen von anderen Haushalten. Ausserdem spiegeln die Daten, auf denen der Bericht gründet, nicht unbedingt die volle wirtschaftliche Realität. In der Tat basieren die Daten zu den Haushaltseinkommen auf den amtlichen Zahlen, es ist aber nicht auszuschliessen, dass auch andere, inoffizielle Einkommen bestehen, was das Vorkommen von Personen ohne Einkommen erklären könnte. Was die fiktive Miete angeht, so ermöglichten die verfügbaren Daten keine Unterscheidung zwischen Eigentümern und Mietern. Daher wurde **keine fiktive Miete in Anschlag gebracht**. Jedoch umfasst die Steuererklärung Rubriken zu Einkommen und Vermögen aus Immobilienbesitz, dank denen in der Berechnung des Haushaltbruttoeinkommens gewissen finanziellen Vorteilen Rechnung getragen werden kann.

3.1.5. Berechnung des verfügbaren Einkommens

Das BFS berechnet das verfügbare Haushaltseinkommen durch Abzug der folgenden obligatorischen Ausgaben vom Bruttohaushaltseinkommen:

- Sozialversicherungsabgaben;
- direkte Steuern;
- Krankenkassenprämien für die Grundversicherung;

⁸ Die fiktive Miete wird bei Haushalten mit selbst genutztem Wohneigentum oder Mietzins unter dem marktüblichen Preis berechnet. Sie entspricht dem Nutzungswert des Objekts abzüglich der effektiven Wohnkosten. (BFS, 2012i, S. 54)

- regelmässige Transferzahlungen an andere Haushalte.

Wie beim Bruttoeinkommen konnten regelmässige Transferzahlungen an andere Haushalte – bei denen es sich um einen informellen monetären Austausch zwischen Personen handelt, der in den Verwaltungsdaten keine Spuren hinterlässt – in den Berechnungen dieses Berichts nicht berücksichtigt werden.

Bei den **direkten Steuern sind die Bundessteuern, Kantonssteuern, Gemeinde- und Kirchensteuern berücksichtigt worden**. Die genaue Information zu den Bundes- und Kantonssteuern stammt von der KSTV, die diese Steuern zu erheben hat. Weil das Freiburger Steuersystem es den Gemeinden freistellt, ihre Steuern direkt zu erheben oder diese Aufgabe an die KSTV zu delegieren, sind die auf KSTV-Ebene verfügbaren Daten nicht umfassend. Daher wurde beschlossen, auf jeden Haushalt den amtlichen Steuerfuss der jeweiligen Wohngemeinde anzuwenden. Bei den Kirchensteuern ist zu berücksichtigen, dass die Gebiete der Pfarreien oder Kirchgemeinden nicht genau denen der Gemeinden entsprechen. Daher wurde entschieden, auf die Haushalte mit erklärter Zugehörigkeit zur römisch-katholischen oder evangelisch-reformierten Kirche⁹ einen einheitlichen Prozentsatz der einfachen Kantonssteuer anzuwenden: 9,8% für das Einkommen und 13,8% für das Vermögen der Katholiken und 9,5% für das Einkommen und 15,7% für das Vermögen der Protestanten. Diese Sätze entsprechen dem Durchschnitt der Kirchensteuerfüsse der katholischen und reformierten Pfarreien (Kirchgemeinden) für das Jahr 2011 (StatA, 2012, S. 423-426). Für die übrigen Konfessionen wird keine Steuer berechnet.

Die Freiburger Steuererklärung erlaubt den Abzug eines Pauschalbetrags für die Kranken- und Unfallversicherungsprämien. Dieser Betrag (Rubrik 4.110 der Steuererklärung), der der kantonalen Durchschnittsprämie abzüglich der allfälligen Prämienverbilligung (für Personen, die in deren Genuss kommen) entspricht, ist in der Berechnung des verfügbaren Einkommens verwendet worden. Diese Vorgehensweise entspricht der Praxis des BFS, das ebenfalls die kantonalen Durchschnittsprämien verwendet.

3.1.6. Bestimmung und Berechnung der Armutsschwellen

Wie gesagt werden im materiellen Armutskonzept zwei verschiedene Armutsdefinitionen verwendet, die auf nationaler und internationaler Ebene anerkannt sind: die Armuts- und die Armutsrisikoschwelle. Der gewählten Definition entsprechend berechnen sich diese Schwellen unterschiedlich (BFS, 2012i, S. 55-59).

Armutsschwelle

Die **Armutsschwelle** bezieht sich auf das **soziale Existenzminimum** nach den **SKOS-Richtlinien**. Dieser Betrag ist in der ganzen Schweiz identisch und wird der Haushaltsgrösse angepasst. Es besteht keine Unterscheidung zwischen Erwachsenen und Kindern.

Das soziale Existenzminimum setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Unterhaltspauschale für die Deckung des Grundbedarfs (Ernährung, Bekleidung usw.);

⁹ Die vom Staat Freiburg anerkannten Pfarreien (Kirchgemeinden), d.h. der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche, können zur Erfüllung ihrer Aufgaben und finanziellen Verpflichtungen Steuern erheben. *Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen dem Kirchen und dem Staat (KSG)*.

- Wohnkosten¹⁰;
- 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für gewisse weitere notwendige Ausgaben wie beispielsweise Haftpflicht- und andere Versicherungen.¹¹

Ein Haushalt gilt als arm, wenn sein verfügbares Einkommen unter der Armutsschwelle liegt. Die für die Berechnung der Armutsschwelle berücksichtigten Beträge entsprechen den im Jahr 2011 geltenden.

Armutsrisikoschwelle

Die **Armutsrisikoschwelle** gehört zur Kategorie der «**relativen**» Schwellen, weil sie sich auf die Güter- und Ressourcenverteilung in der ganzen Bevölkerung bezieht. Sie spiegelt die soziale Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft. Die geläufigste relative Schwelle entspricht **60% des *medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens*** der Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikoschwelle liegt. Zur Ermittlung der Armutsrisikoschwelle wird zunächst der Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens berechnet. Für die Bestimmung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens wird für jeden Haushalt das verfügbare Einkommen berechnet, und anschliessend durch die **modifizierte OECD-Äquivalenzskala** dividiert. Der sich daraus ergebende Betrag wird sodann jeder Person im Haushalt als persönliches verfügbares Äquivalenzeinkommen zugeordnet. Dann werden alle Personen nach der Höhe ihres verfügbaren Äquivalenzeinkommens aufsteigend sortiert.

Vermögensgrenze

Um die Armuts- oder Armutsrisikoquote zu bestimmen, werden die oben definierten Schwellen mit dem verfügbaren Einkommen jedes Haushalts oder jeder Person verglichen. Diese von zahlreichen Referenzinstitutionen verwendete Methode berücksichtigt in der Berechnung des verfügbaren Einkommens aber nicht das Vermögen. Demzufolge **können Haushalte in der als armutsbetroffen geltenden Population erscheinen, obwohl sie über zusätzliche Mittel zur Ergänzung ihres verfügbaren Einkommens verfügen**. Auf nationaler Ebene bestehen noch keine diese Komponenten betreffenden Daten. Beim BFS laufen derzeit Arbeiten, um dieses Problem zu umgehen. Hingegen konnten die Kantone, die für die Analyse der materiellen Armut ihre Steuerdaten heranziehen, eine **Vermögensgrenze** einführen, bei deren Überschreitung Personen oder Haushalte nicht mehr als arm gelten. Auf diese Weise ist auch der Kanton Freiburg vorgegangen.

Für die Berechnung der **Armutsquote** wurde die Vermögensgrenze auf **2'000 Franken für Kinder von 0 bis 17 Jahren und 4'000 Franken für Personen ab 18 Jahren festgesetzt**. Diese Grenze entspricht den Vermögensbeträgen, die den Personen gemäss den SKOS-Richtlinien frei zur Verfügung stehen (SKOS, 2005, S. E.2-3). Diese Richtlinien wurden auch vom Kanton Luzern in seinem Bericht über die soziale Situation seiner Bevölkerung verwendet (Lustat, 2013, S. 114).

Bezug nehmend auf den Berner Sozialbericht wurde **für die Berechnung der Armutsrisikoquote eine Vermögensgrenze von 120'000 Franken festgesetzt** (GEF Bern, 2010b, S. 29).

¹⁰ Für die Analysen dieses Berichts entsprechen die berücksichtigten Wohnkosten den vom BFS im Rahmen der Ergebnisse der Strukturerhebung 2011 errechneten mittleren kantonalen Mietzinsen, denen die durchschnittlichen Nebenkosten zugefügt wurden (StatA, 2013, S. 141; StatA, 2014b, S. 139).

¹¹ Die medizinischen Kosten (Anteil der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung zu Lasten der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen), die nach den SKOS-Richtlinien zum sozialen Existenzminimum gehören, wurden in der Berechnung der Armutsschwelle nicht berücksichtigt, weil sie schon bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen werden.

Zusammenfassender Überblick

Bestimmung der Armutsschwelle			
Armut	=	1. verfügbares Haushaltseinkommen	< Armutsschwelle
		(s. oben)	Unterhaltspauschale + effektive Wohnkosten + 100 Franken pro Monat pro Haushaltsmitglied ab 16 Jahren
		2. Vermögen	≤ 2'000 Franken 0-17 Jahre 4'000 Franken ab 18 Jahre

Bestimmung der Armutsrisikoschwelle			
Armutsge- fährdung	=	1. verfügbares Äquivalenzeinkommen	< Armutsrisikoschwelle
		verfügbares Haushaltseinkommen / Äquivalenzwert des Haushalts	60% des verfügbaren media- nen Äquivalenzeinkommens
		2. Vermögen	≤ 120'000 Franken/Haushalt

3.1.7. Vergleiche

In seinem quantitativen Teil enthält der Freiburger Sozial- und Armutsbericht keinen direkten Vergleich mit den für die Schweiz oder in anderen Kantonen erhaltenen Daten, denn wie das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hervorhebt (Neukomm & Fontana, 2016), unterscheiden sich zum einen die Definitionen der Armutsschwellen. So etwa wird die im Kanton Freiburg geltende Vermögensgrenze (die angewandt wird, damit nicht Personen, die über zusätzliche Mittel zur Ergänzung ihres verfügbaren Einkommens verfügen, als arm gelten) auf Schweizer Ebene nicht verwendet. Zum anderen sind die Datenquellen inkompatibel. Der Bund z.B. benützt eine telefonische Erhebung, wohingegen sich die Kantone auf Steuerdaten stützen. Es wird hier keine vollständige Liste der Divergenzen erstellt, Tatsache jedoch ist, dass kein bestehender Bericht absolut vergleichbare Daten enthält. Hingegen dürften die Empfehlungen auf eidgenössischer Ebene mit der Zeit zuverlässige Vergleiche ermöglichen.

3.2. Einkommen und Ungleichverteilung

3.2.1. Einkommenszusammensetzung und -verteilung

Die für den Bedarf des Freiburger Sozial- und Armutsbericht kombinierten Datengrundlagen ermöglichen eine Analyse der Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen in der Bevölkerung. Für die Beurteilung der Differenzen ist es interessant, die sukzessiven Schichten von Einkommen und Ausgaben auseinander zu nehmen, aus denen schlussendlich das verfügbare Einkommen hervorgeht, d.h. die Summe, die den Haushalten für ihre laufenden Konsumausgaben zur Verfügung steht (Ernährung, Miete, Bekleidung, Freizeitgestaltung usw.).

Das **primäre Einkommen** ist das Einkommen der Mitglieder eines Haushalts hauptsächlich aus einer Erwerbstätigkeit. Fügt man diesem das Transfereinkommen hinzu – zum Beispiel Renten und Sozialleistungen – erhält man das **Haushaltsbruttoeinkommen**. Zieht man dann die Transferausgaben (oder obligatorischen Ausgaben) ab, wie etwa Steuern oder Krankenversicherungsprämien, erhält man schliesslich das **verfügbare Haushaltseinkommen**.

Zusammensetzung des verfügbaren Haushaltseinkommens

Primäres Einkommen: Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Einkünfte aus Vermögen und Vermietung

+ **Transfereinkommen:** Renten und Sozialleistungen (AHV-, IV- und Pensionskassenrenten, Zuwendungen nach der Erwerbsersatzordnung, der Arbeitslosenversicherung, der SUVA und der Krankenversicherung, kantonale Prämienverbilligungen, Stipendien, Familienzulagen und Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV), erhaltene Unterhaltsbeiträge und Transferzahlungen aus anderen Haushalten

= **Bruttohaushaltseinkommen**

- **Transferausgaben:** obligatorische Ausgaben: Sozialabgaben, AHV/IV/EO/ALV-Beiträge von Personen ohne Erwerbstätigkeit, Steuern, Krankenversicherungsprämien, ausgerichtete Unterhaltsbeiträge, private und geschäftliche Schuldenkosten

= **Verfügbares Haushaltseinkommen**

(Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 53)

Bruttoeinkommen

2011 betrug das **mediane Bruttoeinkommen** der Freiburger Haushalte **8'360 Franken** im Monat. Auf den ersten Blick scheint dieses Einkommen hoch zu sein. Es gilt jedoch zu beachten, dass darin die Einkommen aller Haushaltsmitglieder enthalten sind.

Wie im methodologischen Teil erläutert¹², werden die Freiburger Einkommen in diesem ersten Bericht vermutlich überschätzt, weil es an Daten über die quellensteuerpflichtige Bevölkerungsgruppe fehlt.

¹² Siehe Teil Methode, für die Studie gewählte Bevölkerung

Zusammensetzung des Bruttoeinkommens nach Quintil, nach Einkommensgruppen, sämtliche Haushalte, in Prozent, 2011, Kanton Freiburg

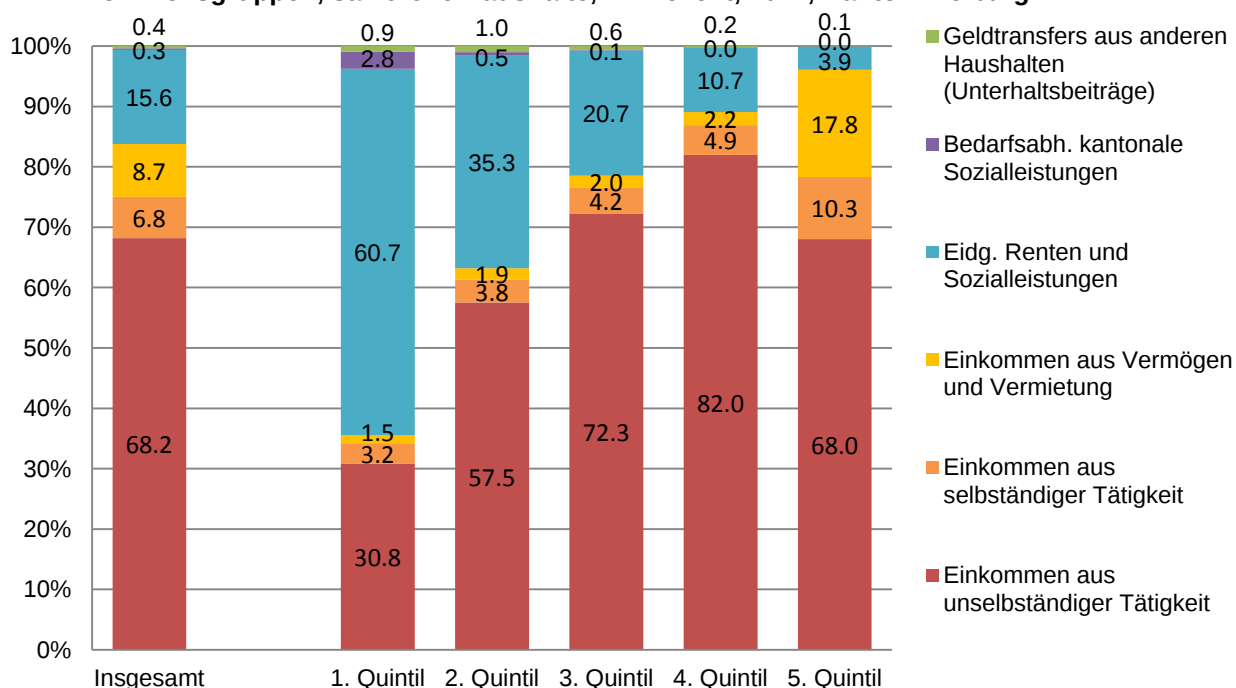


Tabelle 3-2

In der Tabelle 3-2 sind die Freiburger Haushalte in **Einkommensquintile** untergeteilt. Die Quintile ordnen die Einkommen der Bevölkerung nach ihrer Höhe in fünf gleich grosse Gruppen. Im 1. Quintil finden sich die 20% niedrigsten Einkommen usw. Hier umfasst jedes Quintil 20'988 Haushalte.

Das Erwerbseinkommen macht den Hauptteil des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte aus. Wie die Tabelle 3-2 zeigt, besteht es aus 75% der Einkommen aus unselbständiger und selbständiger Tätigkeit. Die Freiburger Haushalte des 2. bis 5. Quintils beziehen ihr Bruttoeinkommen mehrheitlich aus einer unselbständigen Tätigkeit. Die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit nehmen vom 1. bis 4. Quintil progressiv zu und liegen im 5. Quintil über 10%. Hingegen bilden die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Teil der Einkommen des 1. Quintils (60,7%). Ihre Bedeutung im Einkommen nimmt in der Masse ab, als letzteres steigt. Schliesslich zeichnet sich das 5. Quintil durch ein deutlich grösseres Volumen von Einkommen aus Vermögen und Vermietung aus.

Zusammensetzung des Einkommens nach der Höhe des medianen Bruttoeinkommens, sämtliche Haushalte, 2011, Kanton Freiburg

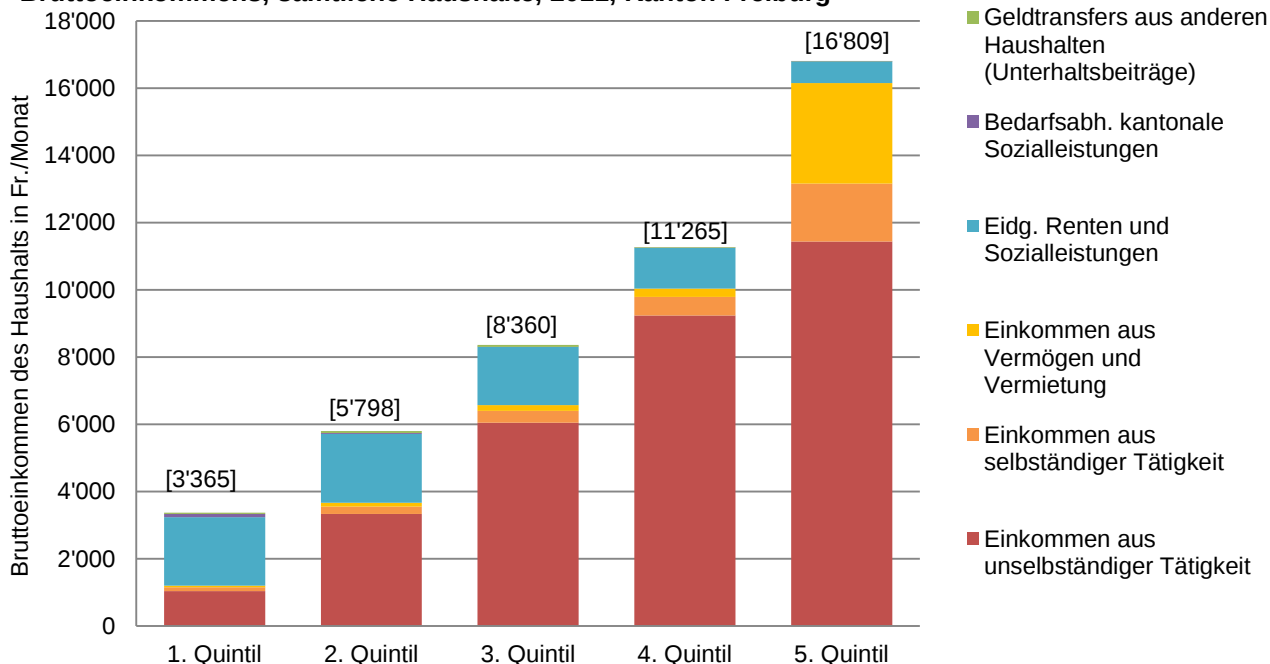


Tabelle 3-3

Im Kanton Freiburg ist das **mediane Bruttoeinkommen** der Haushalte des 5. Quintils **fünfmal höher als jenes der Haushalte des 1. Quintils**. Die Tabelle 3-3 zeigt die Zusammensetzung des medianen Bruttoeinkommens nach Einkommensquintil. Die Diskrepanz zwischen den Quintilen akzentuiert sich in dem Masse, als die Einkommen steigen. Die Differenz zwischen dem 1. und 2. Quintil sowie dem 2. und 3. Quintil beträgt rund 2'500 Franken, zwischen dem 3. und 4. Quintil 2'900 Franken und zwischen den beiden letzten Quintilen 5'500 Franken.

Sozialtransfers

Verteilung der Haushalte nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Bruttoeinkommen, 2011, Kanton Freiburg (N=104'941)

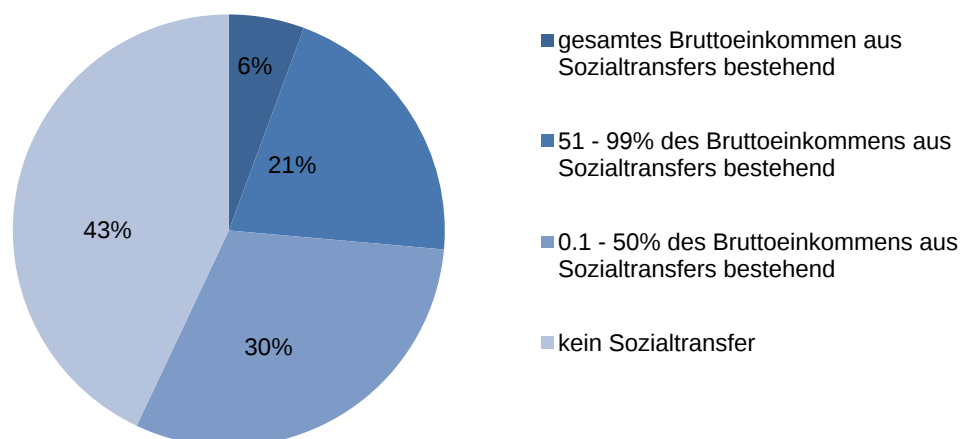


Tabelle 3-4

In der Tabelle 3-4 wurden die Haushalte entsprechend dem Anteil der Sozialtransfers¹³ aufgeteilt, über den sie in ihrem Bruttoeinkommen verfügen. An den beiden äusseren Enden leben zum einen **43% der Freiburger Haushalte, die ohne staatliche Sozialtransfers leben**, zum anderen **nur 6% der Haushalte, die über ein ausschliesslich aus diesen Transfers bestehendes Einkommen verfügen. Das kumulierte Bruttoeinkommen sämtlicher Freiburger Haushalte belief sich im Jahr 2011 auf 12 Milliarden 600 Millionen Franken.** Die Haushalte ohne Transfereinkommen teilen sich nahezu 7 Milliarden Franken, jene, die hauptsächlich von staatlicher Unterstützung abhängen, rund 1,6 Milliarden. Auf die Haushalte des verbleibenden Drittels entfallen 4 Milliarden 300 Millionen Franken.

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

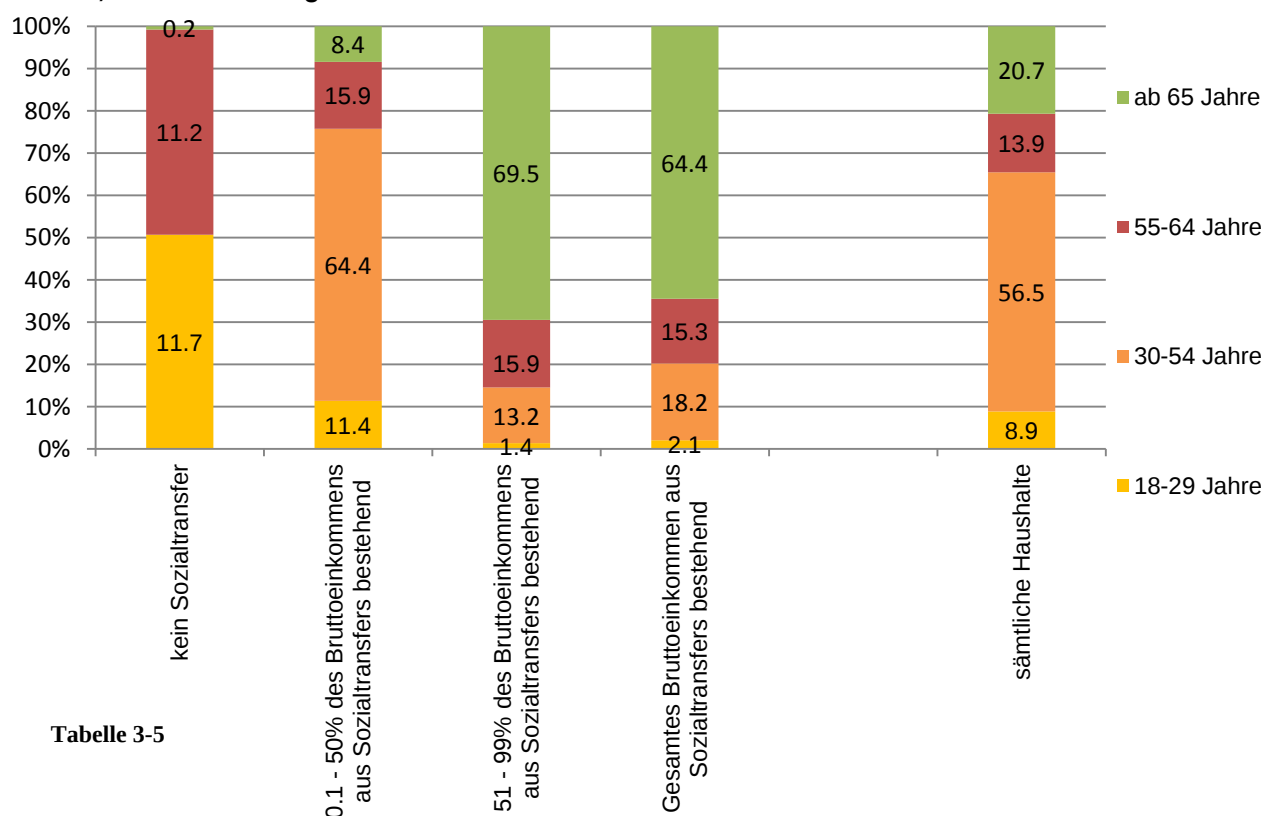


Tabelle 3-5

Wie die Grafik 3-5 zeigt, besteht die Mehrheit der Haushalte, die von keinen staatlichen Sozialtransfers profitieren, und jener, bei denen maximal die Hälfte des Bruttoeinkommens aus solchen Transfers stammt, hauptsächlich aus Personen im Erwerbsalter. Demzufolge sollte das Durchschnittsalter jener Haushalte, bei denen die Transfers mehr als die Hälfte des Bruttoeinkommens ausmachen, über dem Rentenalter liegen. Etwas mehr als ein Drittel dieser Haushalte weist jedoch ein Durchschnittsalter von unter 65 Jahren auf. Es ist interessant festzustellen, dass der Prozentsatz von Haushalten mit einem Durchschnittsalter von 55-64 Jahren nahezu unverändert bleibt, wie hoch auch immer der Anteil von Sozialtransfers am Bruttoeinkommen ist.

In dieser Analyse ist es jedoch nicht möglich, die Solidarität der Gemeinschaft den Familien gegenüber herauszustellen. Denn wie in der die Einkommenszusammensetzung zusammenfassenden Ta-

¹³ Unter **Sozialtransfers** sind hier zu verstehen: eidg. Renten und Sozialleistungen, (Renten aus der 1., 2. und 3. Säule, Erwerbsausfallentschädigungen: Arbeitslosenversicherung (ALV) und Militärdienst (EO), Krankheit und Unfall, Invalidenversicherung), EL AHV-IV sowie bedarfsabhängige kantonale Sozialleistungen (Sozialhilfe, Verbilligung der Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge).

belle erwähnt, sind die Familienzulagen, die allen Arbeitnehmenden, selbständig Erwerbenden oder Personen mit bescheidenem Einkommen ausgerichtet werden, integrierender Bestandteil des Familienbruttoeinkommens. Diese Transferleistungen können aber nicht vom Einkommen aus unselbstständiger oder selbständiger Tätigkeit unterschieden werden, da sie bei den Steuern nicht getrennt deklariert werden. Im Kanton Freiburg sind diese Zulagen nach drei Typen unterteilt: die monatliche Kinderzulage (245 Franken für jedes der ersten beiden Kinder, dann 265 Franken für jedes weitere Kind, bis zum vollendeten 16. Lebensjahr); die monatliche Ausbildungszulage (305 Franken für jedes der ersten beiden Kinder, dann 325 Franken für jedes folgende Kind, ab 16 Jahren bis längstens zum vollendeten 25. Lebensjahr) und die einmalige Geburts- oder Adoptionszulage (1'500 Franken für jedes in der Schweiz geborene und jedes im Hinblick auf eine Adoption platzierte minderjährige Kind). 2014 erhielt die Freiburger Bevölkerung von den 53 im Kanton aktiven Familienausgleichskassen für Familienzulagen 191.4 Millionen Franken in Form von monatlichen Kinder- und Ausbildungszulagen und wurden 4,1 Millionen Franken für Geburts- und Adoptionszulagen ausgerichtet (GSD, 2015a).

Verfügbares Einkommen

Um die Summe zu erfahren, die den Haushalten für ihre laufenden Ausgaben frei zur Verfügung steht, wird ihr ***verfügbares Einkommen*** berechnet. Hierfür werden die obligatorischen Ausgaben vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen. Zu ihnen zählen vor allem die Steuern, Krankenkassenprämien (obligatorische Krankenversicherung) und ausgerichtete Unterhaltsbeiträge.

2011 belief sich das verfügbare Medianeinkommen der Freiburger Haushalte auf monatlich **6'337 Franken**.

Obligatorische Ausgaben und verfügbares Medianeinkommen nach Quintilen, in Franken pro Monat, sämtliche Haushalte, 2011, Kanton Freiburg

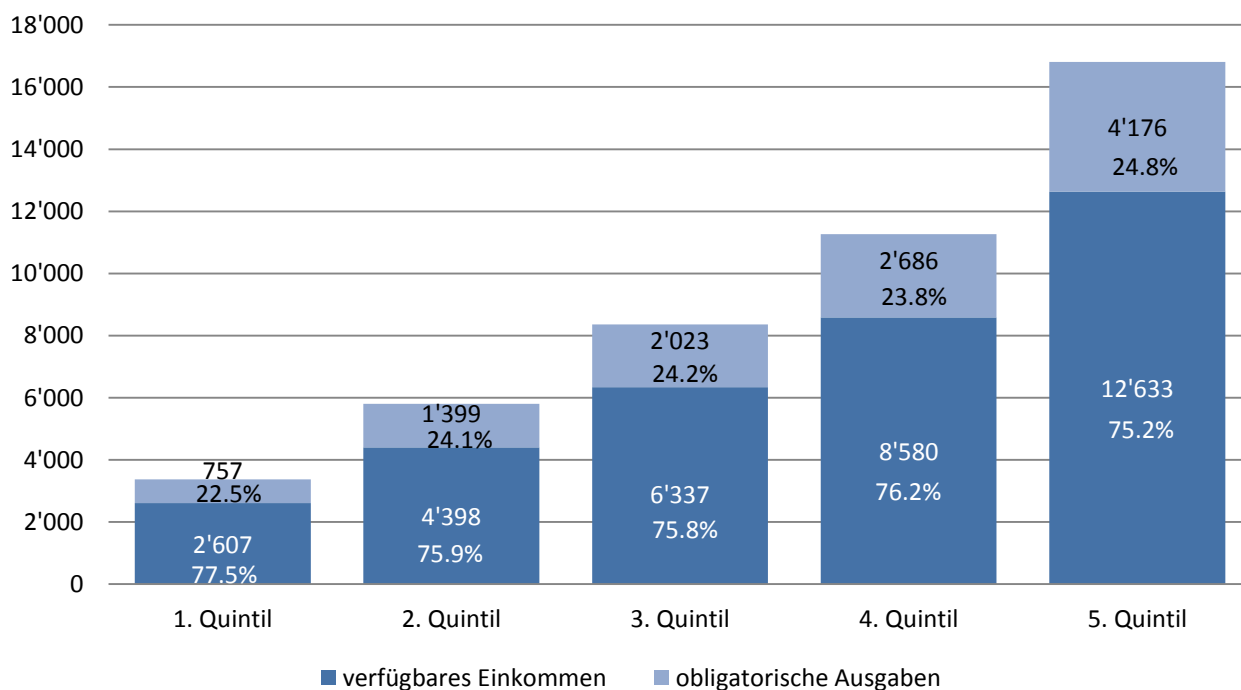


Tabelle 3-6

¼ des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte wird für die obligatorischen Ausgaben aufgewendet. Dieser Anteil ist nahezu identisch in jedem Einkommensquintil. Das 1. und das 4. Quintil weisen einen Anteil von obligatorischen Ausgaben auf, der ein wenig unter den übrigen liegt. Das verfügbare Medianeinkommen des 5. Quintils ist 4,8- mal höher als dasjenige des 1. Quintilbereichs.

3.2.2. Einkommensverteilung und Ungleichheit

Einkommensverteilung

Die Einkommensverteilung im Kanton Freiburg (Tabelle 3-8) wurde nach dem **verfügbaren Äquivalenzeinkommen** pro Person modelliert. Mit Hilfe des verfügbaren Äquivalenzeinkommens können die Unterschiede in Haushaltsgrösse und -zusammensetzung berücksichtigt 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 der Differenzen in 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.

Haushaltstyp	Mittleres verfügbares Einkommen in Franken pro Monat	Mittleres verfügbares Äquivalenzeinkommen in Franken pro Monat
Allein lebende Person zwischen 18 und 64 Jahren	4'369	4'369
Allein lebende Person ab 65 Jahren	4'815	4'815
1 Erwachsene/r mit Kind(ern)	5'021	3'218
2 Erwachsene zwischen 18 und 64 Jahren	8'318	5'546
2 Erwachsene ab 65 Jahren	5'921	3'947
2 Erwachsene und 3 oder mehr Kinder	9'634	3'857

Tabelle 3-7

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

Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens, in Franken nach Jahr, 2011, Kanton Freiburg

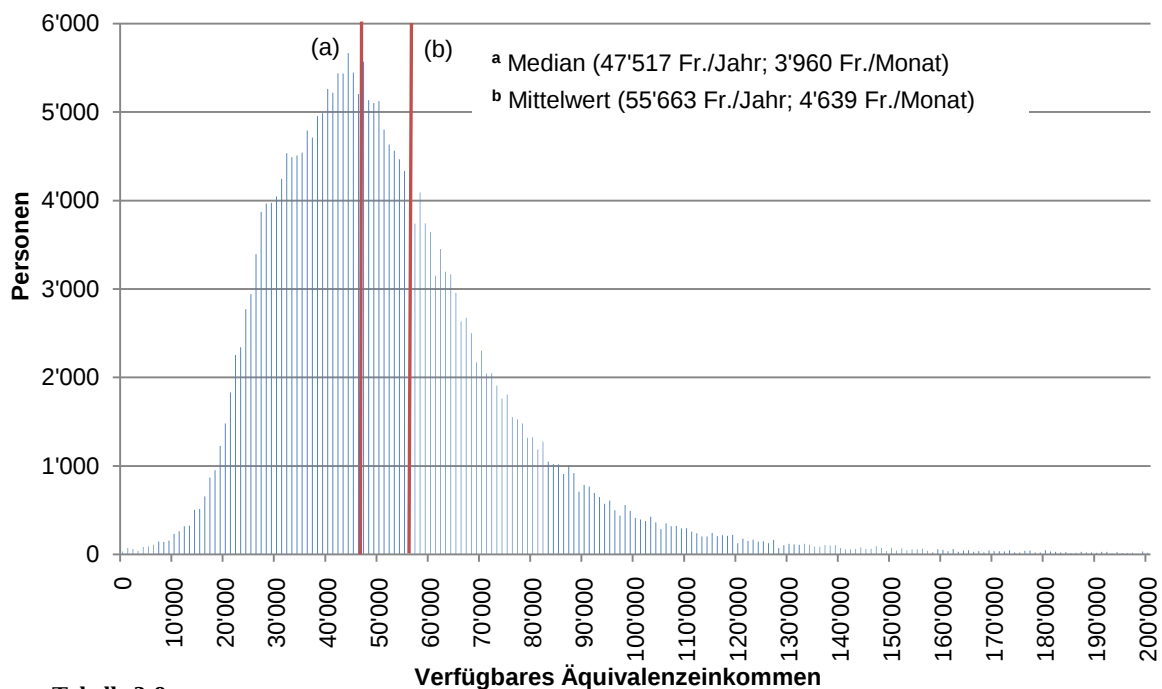


Tabelle 3-8

Auf der Verteilung der Freiburger Einkommen sind zwei verschiedene Marker hervorgehoben. Der erste (a) entspricht dem Median der verfügbaren Äquivalenzeinkommen, 3'960 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 so genannte Ausreisser beeinflusst. Der mit dem Marker (b) angezeigte Mittelwert der verfügbaren Äquivalenzeinkommen beläuft sich im Kanton Freiburg auf 4'639 Franken pro Monat.

Ungleichverteilung und staatliche Umverteilung

Der Beschrieb der Zusammensetzung des Einkommens und seiner oben beschriebenen verschiedenen Komponenten dient als Grundlage für die Analyse der Einkommensverteilung und der Ungleichverteilung. Letztere ist hauptsächlich zu beobachten, indem man die Einkommen vor und nach den staatlichen Transfers vergleicht. Zu diesem Zweck wird das **primäre Einkommen** (Erwerbseinkommen + Einkommen aus Vermögen und Vermietung) mit dem **Bruttoeinkommen** (primäres Einkommen + Transfereinkommen) und dem **verfügbaren Einkommen** (Bruttoeinkommen minus obligatorische Ausgaben) verglichen.

Die Dezile

Zunächst kann die Verteilung dieser drei Einkommensstypen in der Gesamtbevölkerung, die in **Einkommensdezile** unterteilt wird, verglichen werden (Tabelle 3-9). Eine völlig gleichmässige Verteilung würde einer bei 10% liegenden flachen Linie entsprechen, wo jedes Zehntel 10% des Gesamteinkommens verdient. In Wirklichkeit verfügt im **Kanton Freiburg das 1. Dezil (die 10% tiefsten Einkommen) vor der Umverteilung** (primäres Einkommen) über **2,0% des Gesamteinkommens**. **Nach Umverteilung** (verfügbares Einkommen) beträgt dieser Anteil **3,6%**. Die **10% höchsten Einkommen** verfügen **vor der Umverteilung** über **31,3% des Gesamteinkommens** und

nach Umverteilung über 25,9%. Bis zum 6. Dezil steigen die Einkommen dank der staatlichen Umverteilung. Erstaunlicherweise profitiert nicht das 1. Dezil am meisten von den Sozialtransfers, sondern das 2. Am schwächsten ist der Umverteilungseffekt für die Personen, die zum 7. Dezil gehören und deren Einkommen sozusagen unverändert bleibt. Der grösste Effekt trifft das 10. Dezil, das von 31,3% des Gesamteinkommens auf 25,9%, somit um 5,5% zurückgeht.

Anteile nach Dezil des gesamten Äquivalenzeinkommens in Prozent, 2011, Kanton Freiburg

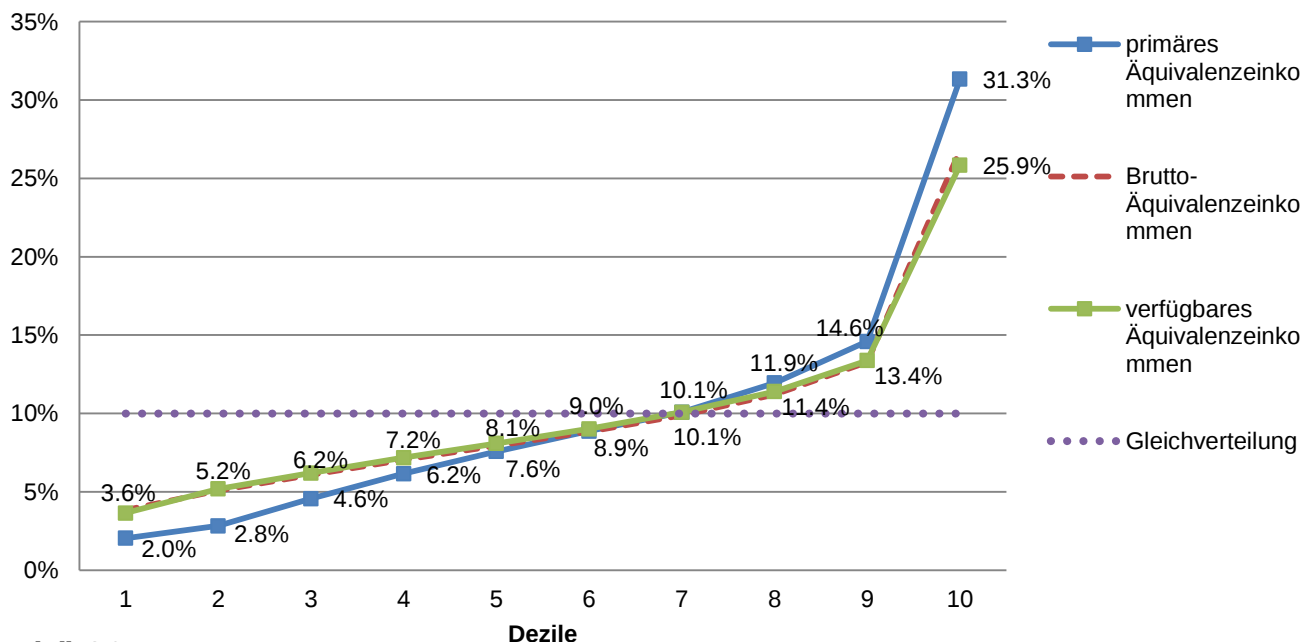


Tabelle 3-9

Die Tabelle 3-9 zeigt, dass sich **die Solidarität hauptsächlich an den Rändern der Einkommensverteilung auswirkt** (1., 2., 3. und 10. Dezil), wo die (positiven oder negativen) Unterschiede zwischen primärem Einkommen und verfügbarem Einkommen am grössten sind.

Das Quintilverhältnis

Sodann werden die Ungleichheiten auch mit Hilfe des **Quintilverhältnisses** (S_{80}/S_{20}) 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 (BFS, 2012d, S. 24). **Im Kanton Freiburg** beträgt der Quotient beim Primäreinkommen 9,4 und jener beim verfügbaren Äquivalenzeinkommen 4,4. Das heisst, die staatliche Intervention reduziert die Ungleichverteilung: **Nach Umverteilung ist das Einkommen der 20% Reichsten der Bevölkerung statt 9,4-mal noch 4,4-mal höher als jenes der 20% Ärmsten.**

Lorenzkurve und Gini-Koeffizient

Die Ungleichheiten lassen sich auch anhand der in Tabelle 3-10 dargestellten Lorenzkurve messen. Diese setzt den kumulierten prozentualen Anteil der Personen mit dem prozentualen Anteil des Gesamteinkommens ins Verhältnis. Damit lässt sich ermitteln, welcher Bevölkerungsanteil über welchen Anteil des Gesamteinkommens verfügt. Je gleichere die Verteilung, desto mehr nähert sich die Lorenzkurve der Diagonale an, die für die vollkommene Gleichverteilung der Einkommen steht (Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 58).

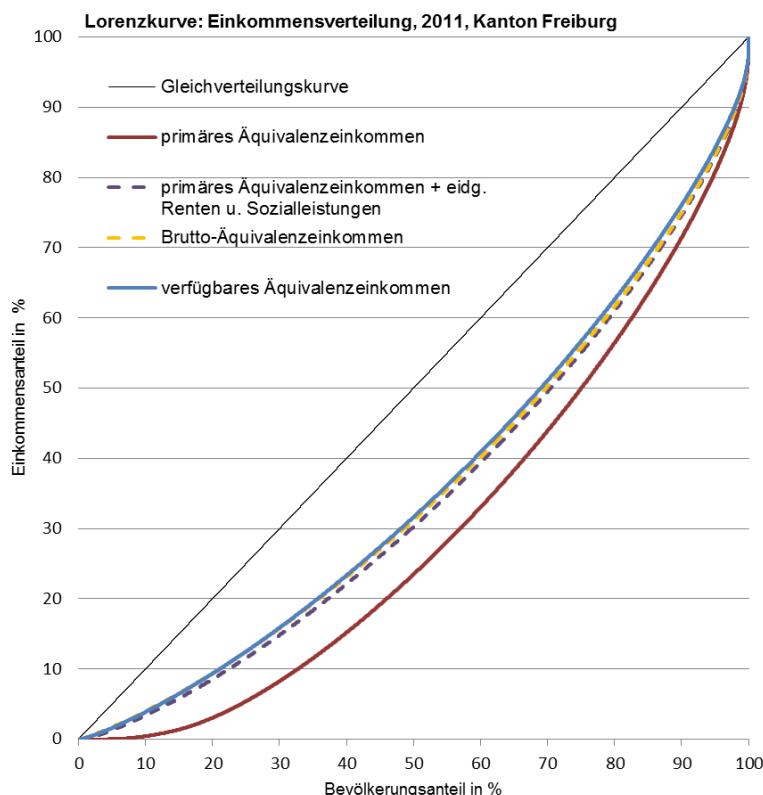


Tabelle 3-10

In der den Kanton Freiburg betreffenden Tabelle 3-10 wurden vier statt der üblichen drei Einkommen unterschieden. Zwischen dem primären und dem Bruttoeinkommen wurde das «primäre Einkommen + eidgenössische Renten und Sozialleistungen¹⁴» berechnet; in diesem Einkommen figurieren nicht die bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen, die wiederum im Bruttoeinkommen inbegriffen sind. Mit Hilfe dieser Unterscheidung kann die Auswirkung der bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen auf die Ungleichverteilung der Einkommen gemessen werden.

Beobachtet man die Lorenzkurve, wird deutlich, dass die **Verteilung des primären Einkommens** (rote Kurve ganz rechts in der Tabelle) **ungleicher als jene des verfügbaren Einkommens** ist (blaue Kurve ganz links in der Tabelle). Festzustellen ist auch, dass **die bedeutendste Verringerung der Ungleichverteilung über die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen** erreicht wird (Abweichung zwischen der roten Kurve von der violett gestrichelten). Die Auswirkung der kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen¹⁵ ist eingeschränkter (violett gestrichelte zur gelbgestrichelten Kurve). Diese Differenz erklärt sich aus der Art der erteilten Leistungen. Die bedarfsabhängigen Leistungen zielen auf eine bestimmte Bevölkerung und verringern daher die Ungleichheiten

¹⁴ Unter den eidg. Renten und Sozialleistungen sind hier zu verstehen: Renten der 1., 2. und 3. Säule, EL AHV-IV und Erwerbsausfallentschädigungen (Arbeitslosenversicherung (ALV) und Militärdienst (EO), Krankheit und Unfall, Invalidenversicherung).

¹⁵ Unter den kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen sind hier zu verstehen: Sozialhilfe, Ausbildungsbeiträge und Verbilligung der Krankenversicherungsprämien.

insgesamt weniger, denn sie erhöhen die tiefsten Einkommen, haben aber keinen Einfluss auf die höheren Einkommen. Zudem sind sie hinsichtlich des Transfervolumens viel weniger bedeutend.

Die Ungleichverteilung kann auch durch den **Gini-Koeffizient**, der von der Lorenzkurve aus berechnet wird, beziffert werden. Der Gini-Koeffizient wird in Prozent ausgedrückt und liegt zwischen 0 bis 100. Null entspricht der maximalen Gleichverteilung, hundert der maximalen Ungleichverteilung. Der **Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg beträgt 40% beim primären Einkommen** und sinkt auf **28% beim verfügbaren Einkommen**. Die **Sozialtransfers verringern die Ungleichverteilung demnach um 12%**. Wie nachstehend detailliert wird die stärkste Verringerung (10%) dank den eidgenössischen Sozialleistungen erreicht. Die kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen senken den Koeffizient wie die obligatorischen Ausgaben um 1%.

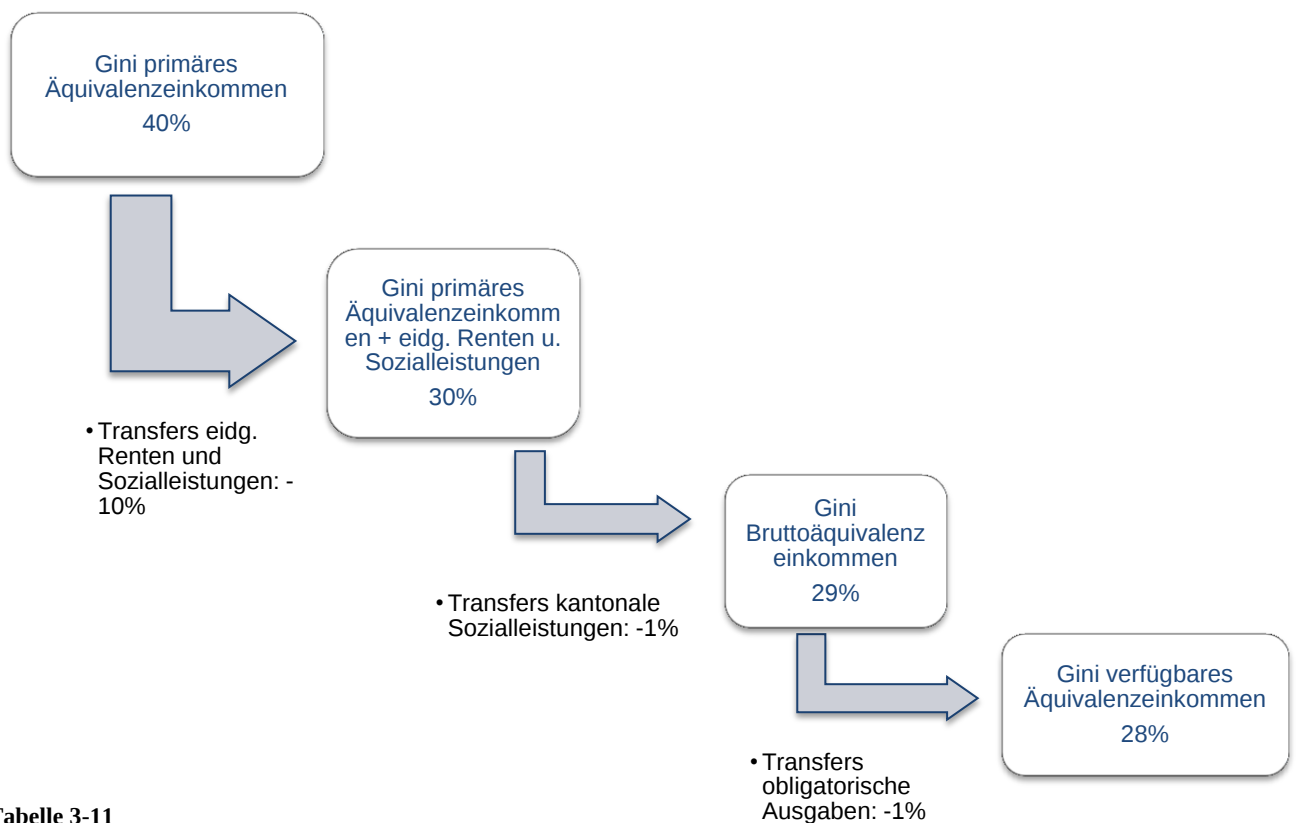


Tabelle 3-11

3.2.3. Vermögensverteilung

Anhand der Steuerdaten lässt sich das Nettovermögen¹⁶ der Haushalte¹⁷ des Kantons Freiburg in Erfahrung bringen.

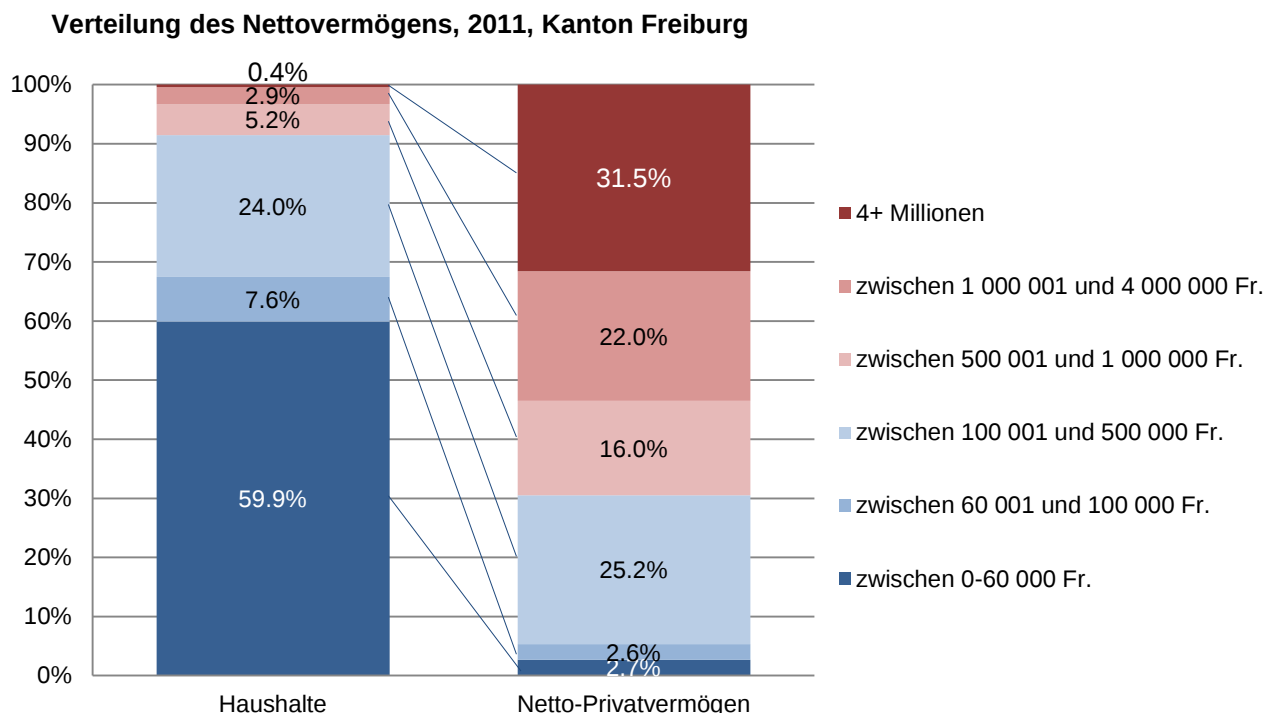


Tabelle 3-12

Die Tabelle 3-12 vergleicht die Haushalte des Kantons Freiburg (linke Spalte) und das Total des Nettovermögens¹⁸ (rechte Spalte) nach Vermögenskategorie im Jahr 2011. Die Grafik zeigt zum Beispiel, dass **59,9% der Haushalte über ein Vermögen zwischen 0 und 60'000 Franken verfügen** (linke Spalte unten) und dass **diese ganzen 59,9% 2,7% des Gesamtvermögens im Kanton besitzen** (rechte Spalte unten). Somit beträgt das Vermögen von mehr als der Hälfte der Freiburger Haushalte null oder weniger als 60'000 Franken. Umgekehrt verteilt sich nahezu ein Drittel des Gesamtvermögens im Kanton (31,5%) auf 0,4% aller Haushalte. Im Durchschnitt beträgt das Vermögen der Freiburger Haushalte rund 183'500 Franken.

Die Modell der Tabelle 3-12 basiert auf dem Sozialbericht 2012 des Kantons Bern, wo die Vermögensverteilung ebenfalls vorgestellt wird. Ein Vergleich der Berner und Freiburger Resultate zeigt, dass die Verteilung des Nettovermögens in den beiden Kantonen ziemlich gleich ist (DSAP Berne, 2012, p. 36).

2011 belief sich die **Gesamtsumme des Nettovermögens der Freiburger Haushalte auf 23 Milliarden Franken.**

Bei der Aufstellung des Vermögens, über das die Haushalte verfügen, heisst es allerdings Vorsicht walten zu lassen. Vorab ist zu berücksichtigen, dass das Vermögen für selbständig Erwerbende zum Teil keine verfügbaren Ressourcen bedeutet, sondern Produktionsmittel, die ihnen die Ausübung

¹⁶ In der Vermögensberechnung entspricht der Immobilienwert seinem Marktwert.

¹⁷ Wegen der Rekonstruktion der Haushalte für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht sind die Resultate dieses Berichts nicht mit denen der Steuerstatistik vergleichbar, da die Haushalte unterschiedlich definiert sind.

¹⁸ Nettovermögen: Aktiva minus Passiva.

ihrer Berufstätigkeit ermöglichen. Sodann sind das in der beruflichen Vorsorge angehäuften Kapital (BVG, 2. Säule) und die 3. Säule nicht berücksichtigt. Schliesslich kann das Haushaltsvermögen aus zwei Gründen unterbewertet werden. Erstens liegt der Steuerwert der Immobilien unter ihrem Marktwert. Zweitens basieren die Steuerdaten auf den Deklarationen der Steuerpflichtigen, und somit kann es vorkommen, dass die eingetragenen Beträge der Realität nicht entsprechen, sowohl für weniger Begüterte (wegen Art. 61 DStG¹⁹) als auch für jene mit bedeutendem Kapital (davon zeugen die jüngsten nationalen und kantonalen Diskussionen zur Frage der Steueramnestie).

3.3. Armut und Armutsgefährdung

3.3.1. Armutsquote und soziodemografische Merkmale

In Übereinstimmung mit der Definition des BFS wird die in diesem Bericht verwendete Armutsquote von der Armutsschwelle ausgehend berechnet. Letztere bezieht sich auf das **soziale Existenzminimum** gemäss den **SKOS-Richtlinien**.

Das soziale Existenzminimum setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Unterhaltspauschale für die Deckung des Grundbedarfs (Ernährung, Bekleidung usw.);
- Wohnkosten²⁰;
- 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für gewisse weitere notwendige Ausgaben wie beispielsweise Haftpflicht- und andere Versicherungen.²¹

Ein Haushalt gilt als arm, wenn sein verfügbares Einkommen unter der Armutsschwelle liegt. Die für die Berechnung der Armutsschwelle berücksichtigten Beträge entsprechen den im Jahr 2011 geltenden.

Die Armutsquote unterscheidet sich von der Sozialhilfequote (2014: 2,6% im Kanton Freiburg); letztere entspricht dem Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger an der ständigen Wohnbevölkerung. Wie weiter unten erläutert, decken die obgenannten Quoten verschiedene Bevölkerungsgruppen ab. Denn eine armutsbetroffene Person zum Beispiel bezieht nicht unbedingt Sozialhilfe.

Wie im methodologischen Teil begründet, wurde bei der Berechnung der Freiburger Armutsquote eine Vermögensgrenze hinzugenommen, damit nicht Personen, die über zusätzliche Mittel zur Ergänzung ihres verfügbaren Einkommens verfügen, als arm betrachtet werden. Die Vermögensgrenze wurde bei **2'000 Franken für Kinder von 0 bis 17 Jahren und 4'000 Franken für Personen ab 18 Jahren** festgesetzt. Infolge dieser Operation liegt die Freiburger **Armutsquote** für das Jahr 2011 bei **3,0 %**, somit **7'577 Personen**.

Anschliessend lässt sich der Armutsgrad der als arm geltenden Personen ermitteln, indem man die ***mediane* Armutslücke** berechnet. Diese bezeichnet das mediane Defizit zwischen dem verfügbaren Einkommen der armutsbetroffenen Haushalte und der Armutsschwelle und gibt dadurch an, in welchem Grad die arme Bevölkerung von Armut betroffen ist. 2011 betrug diese Lücke **19,2%**.

¹⁹ Nach Artikel 61 DStG müssen Verheiratete und/oder Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt leben, nur dann eine Vermögenssteuer zahlen, wenn das Vermögen 105'000 Franken übersteigt. Für alleinstehende Personen liegt diese Grenze bei 55'000 Franken. Aufgrund dieser Situation deklarieren einige Steuerpflichtige ihr Vermögen nicht, wenn es diese Beträge unterschreitet.

²⁰ Für die Analysen dieses Berichts werden die Wohnkosten berücksichtigt, die den vom OFS berechneten mittleren kantonalen Mietzinsen entsprechen, hinzugezählt werden die Nebenkosten.

²¹ Die medizinischen Kosten (Anteil der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung zu Lasten der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen), die nach den SKOS-Richtlinien zum sozialen Existenzminimum gehören, sind in der Berechnung der Armutsschwelle nicht berücksichtigt, da sie bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens schon vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen worden sind.

Anders gesagt, für die **Hälfte der** als arm geltenden Freiburger **Haushalte fehlen mehr als 19,2 Einkommensprozent bis zur Überschreitung der Armutsschwelle**, und für die andere Hälfte **weniger als 19,2%** (Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 39).

Die nachstehende Tabelle schlüsselt die Armutsquote, d.h. den prozentualen Anteil der von Armut betroffenen Personen an der Gesamtbevölkerung, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen auf.

Analyse nach Bevölkerungsgruppe

Armutsquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2011, Kanton Freiburg, N=7'577

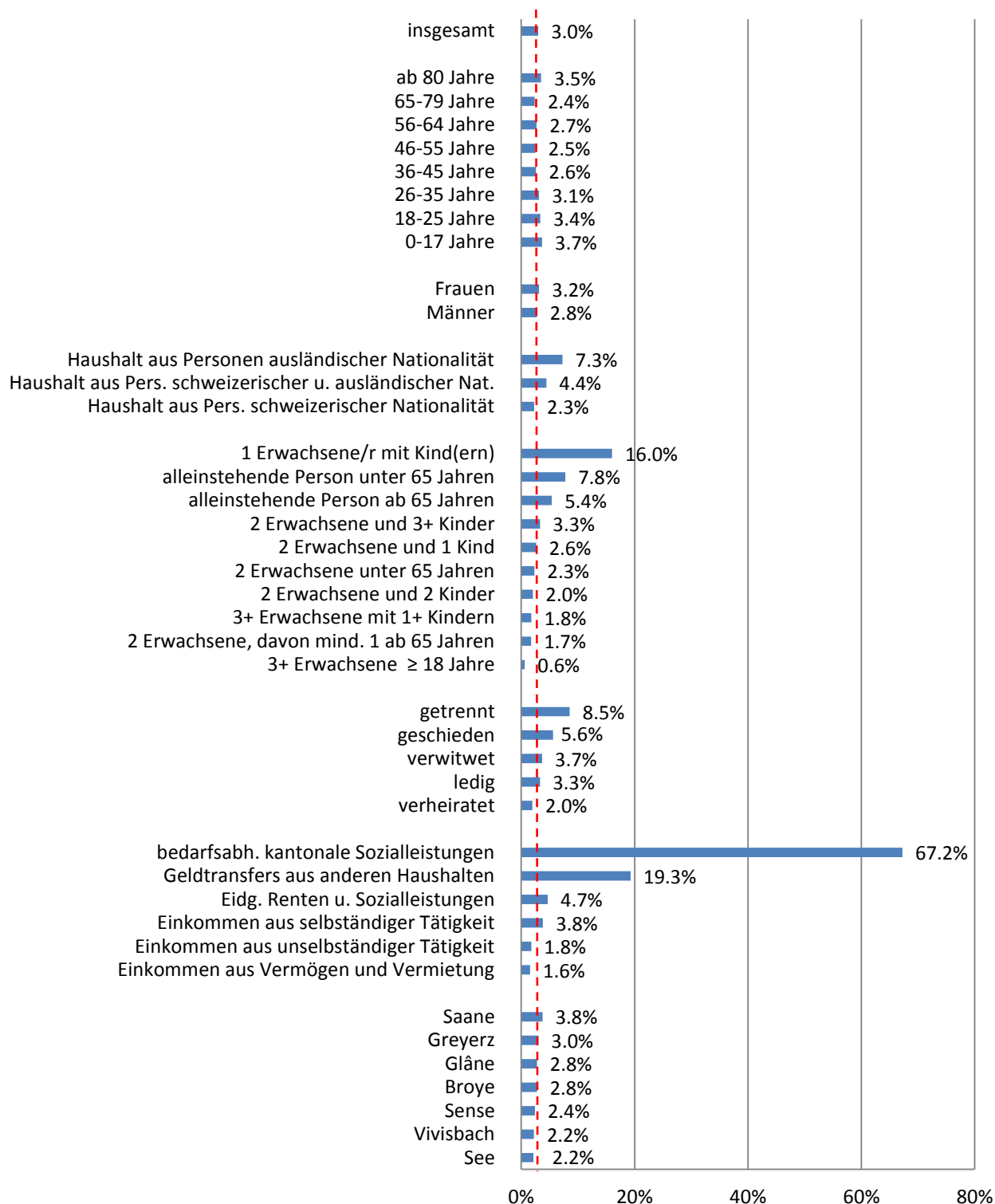


Tabelle 3-13

Die folgende Tabelle schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der von Armut betroffenen Bevölkerung auf.

Verteilung der armutsbetroffenen Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2011, Kanton Freiburg, N=7'577

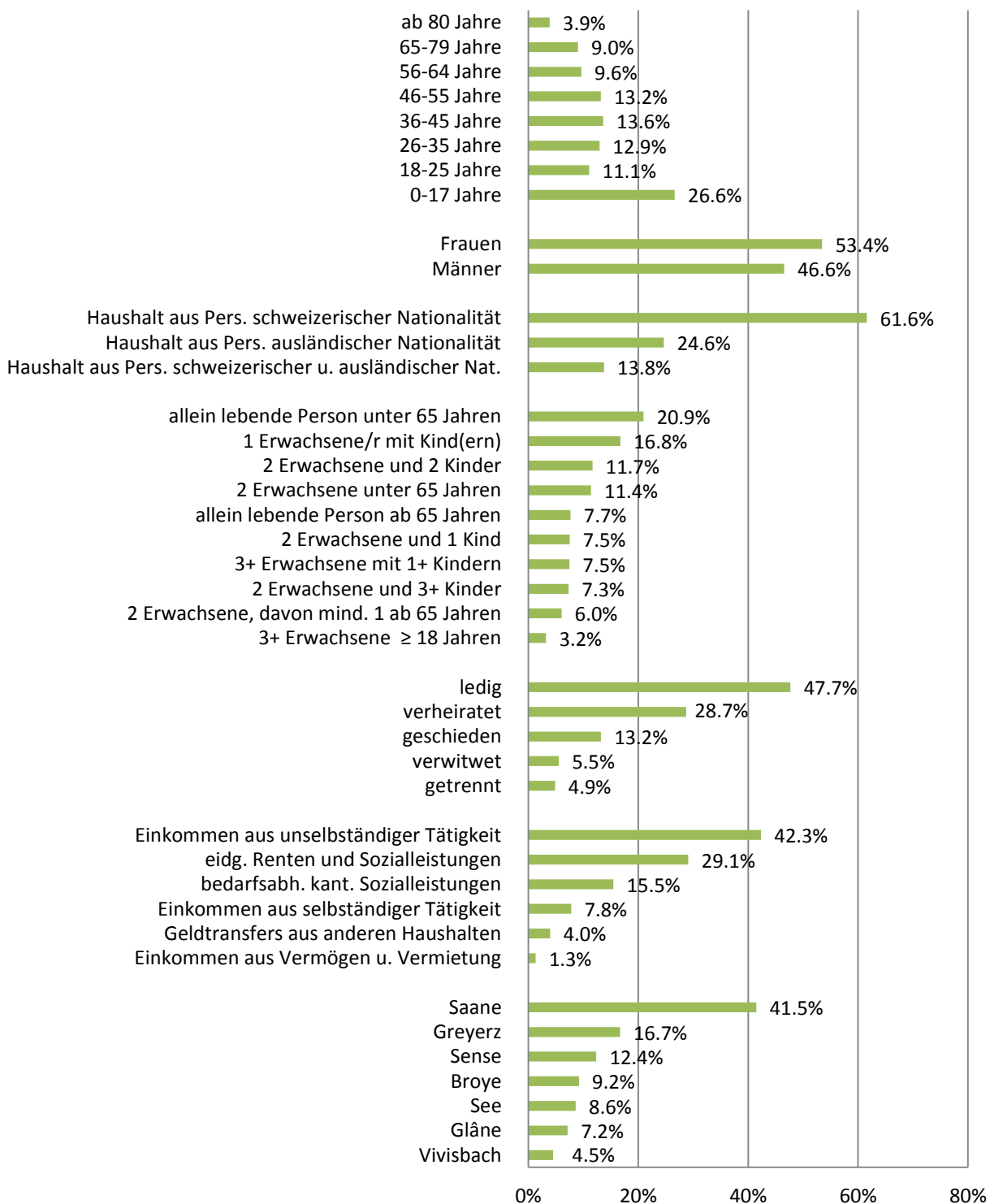


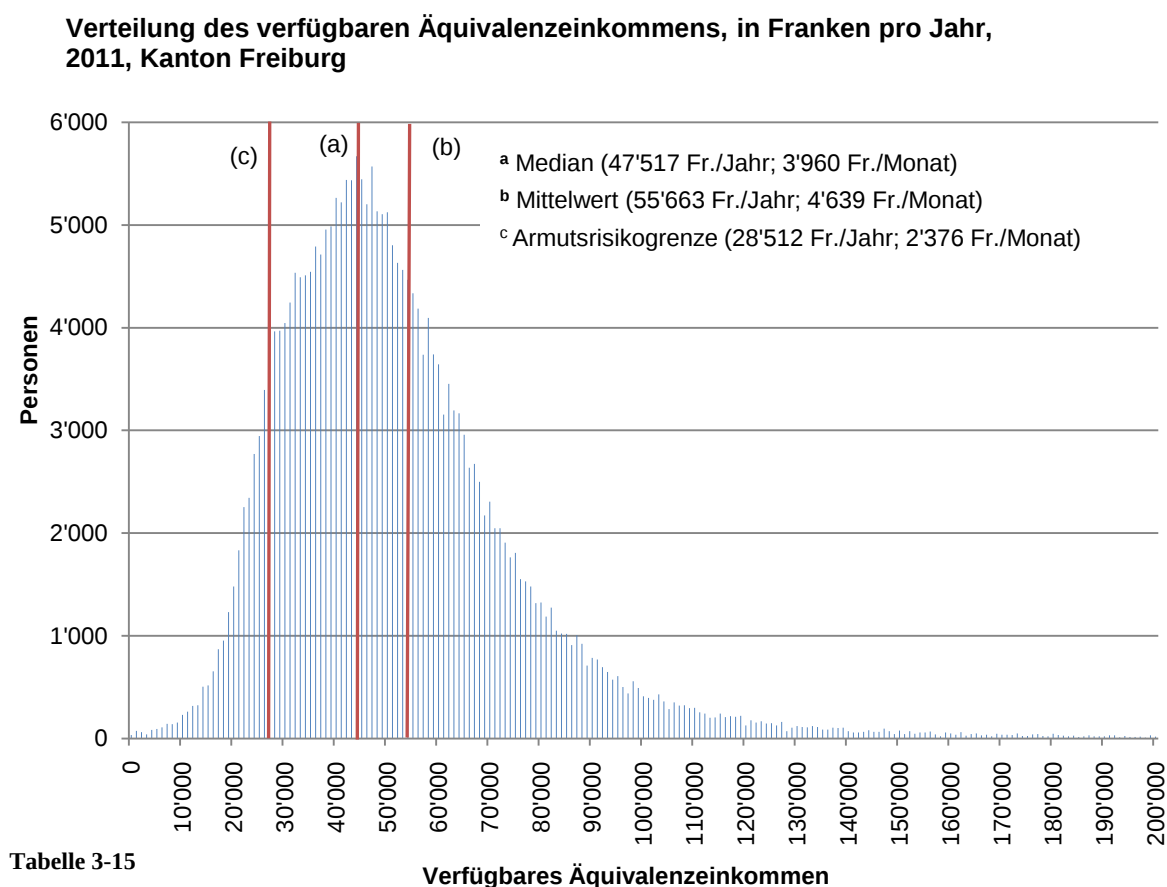
Tabelle 3-14

3.3.2. Armutsrisikoquote und soziodemografische Merkmale

Die Armutsrisikoquote wird von einer sogenannt «relativen» Schwelle ausgehend berechnet, weil sie sich auf die Güter- oder Ressourcenverteilung in der ganzen Bevölkerung bezieht. Die Armutsrisikoschwelle spiegelt die soziale Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft. Sie entspricht **60% des *medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens*** der Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikoschwelle liegt. Zur Ermittlung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens wird zunächst der Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens errechnet. Dazu wird für jeden Haushalt in der Stichprobe ein verfügbares Äquivalenzeinkommen ermittelt. Dessen Berechnung erfolgt anhand der **modifizierten OECD-Äquivalenzskala**. Die so erhaltene Summe wird anschliessend jeder Person im Haushalt als persönliches verfügbares Äquivalenzeinkommen zugeordnet. Dann werden alle Personen nach der Höhe ihres verfügbaren Äquivalenzeinkommens aufsteigend sortiert.

2011 lag die **Freiburger Armutsrisikoschwelle bei 2'376 Franken pro Monat** für eine **allein lebende Person**. Um zu vermeiden, dass Personen, die für die Ergänzung ihres Einkommens über zusätzliche Mittel verfügen, als armutsgefährdet gelten, wurde der Berechnung der Freiburger Armutsrisikoquote auch eine Vermögensgrenze zugesellt. **Für die Armutsrisikoquote wurde sie auf 120'000 Franken pro Haushalt festgesetzt** (GEF Bern, 2010b, S. 29). Geht sie in die Berechnung ein, so beträgt die **Freiburger Armutsrisikoquote im Jahr 2011 10,0%**, dies sind **25'518 Personen**.

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



2011 liegt im Kanton Freiburg die mediane **Armutsrisikolücke**, anhand der bestimmt werden kann, wie stark die betroffenen Personen von Armut betroffen sind, bei **17%**. D.h. für die **Hälfte** der als armutsgefährdet geltenden Freiburger Haushalte **fehlen mehr als 17% bis zur Überschreitung der Armutsrisikoschwelle**, und für die **andere Hälfte weniger als 17%** (Caritas Schweiz, Schuway C., Knöpfel C., 2014, S. 39).

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

Armutsrisikoquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2011, Kanton Freiburg, N=25'518

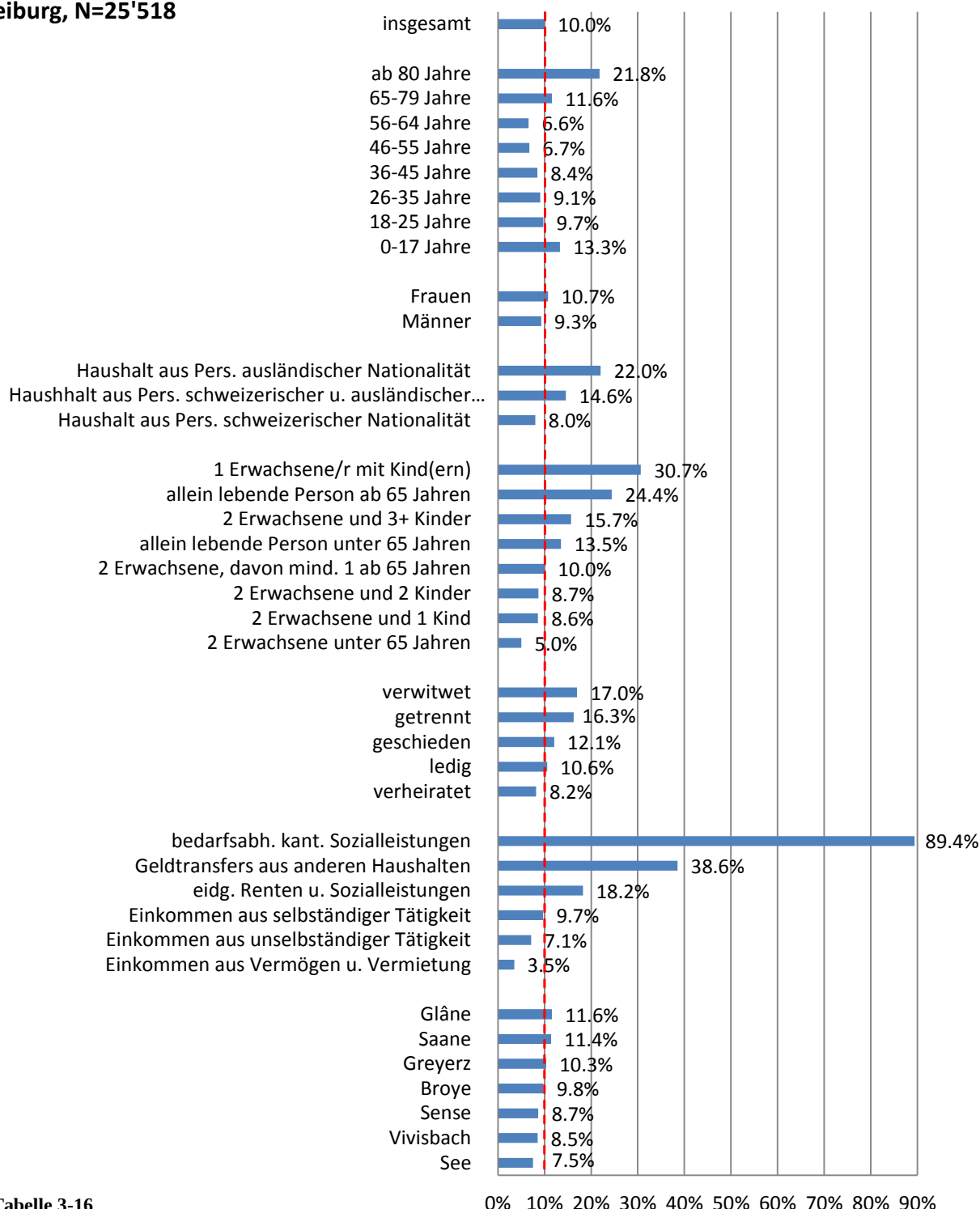


Tabelle 3-16

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90%

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

Verteilung der armutsgefährdeten Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2011, Kanton Freiburg, N=25'518

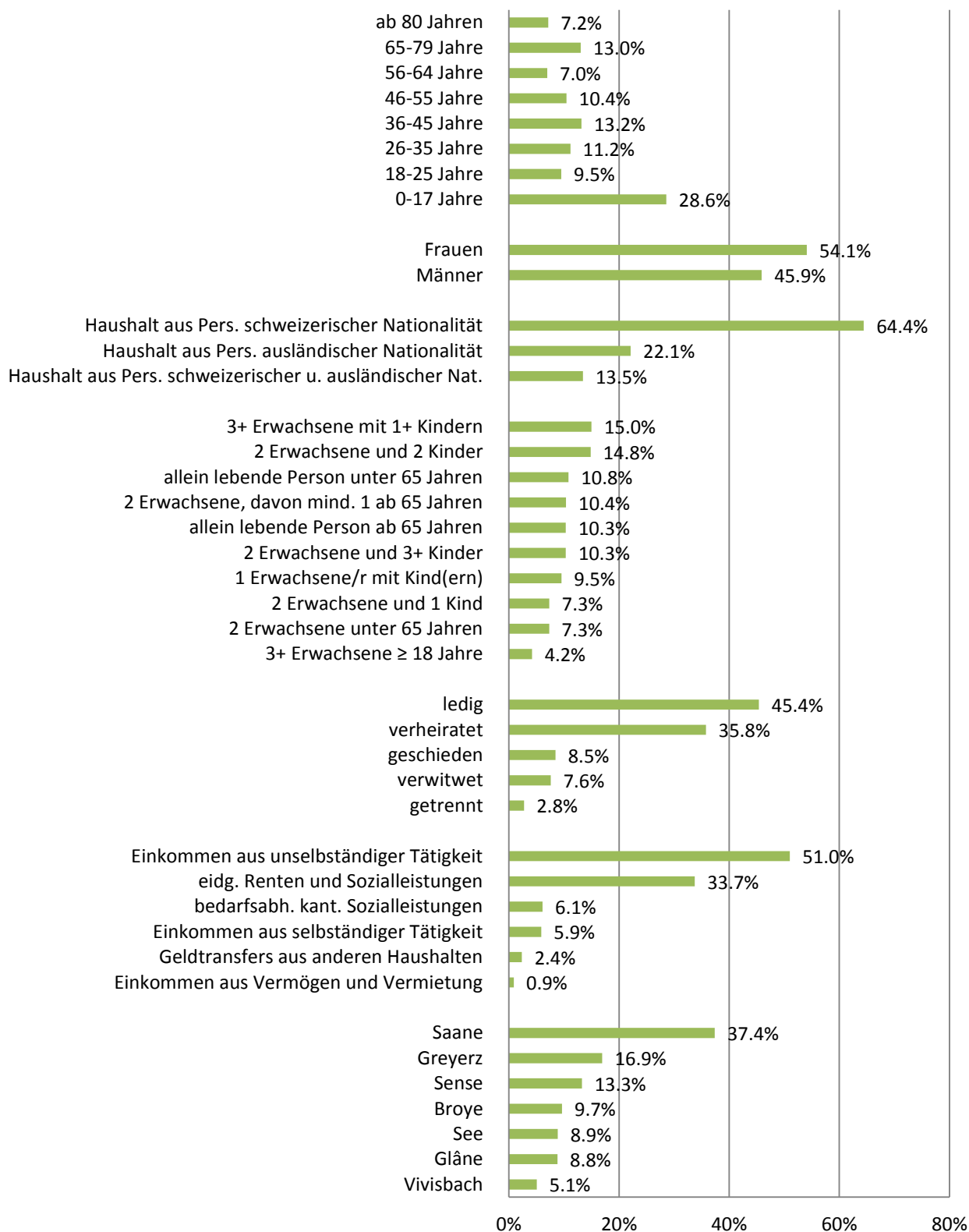
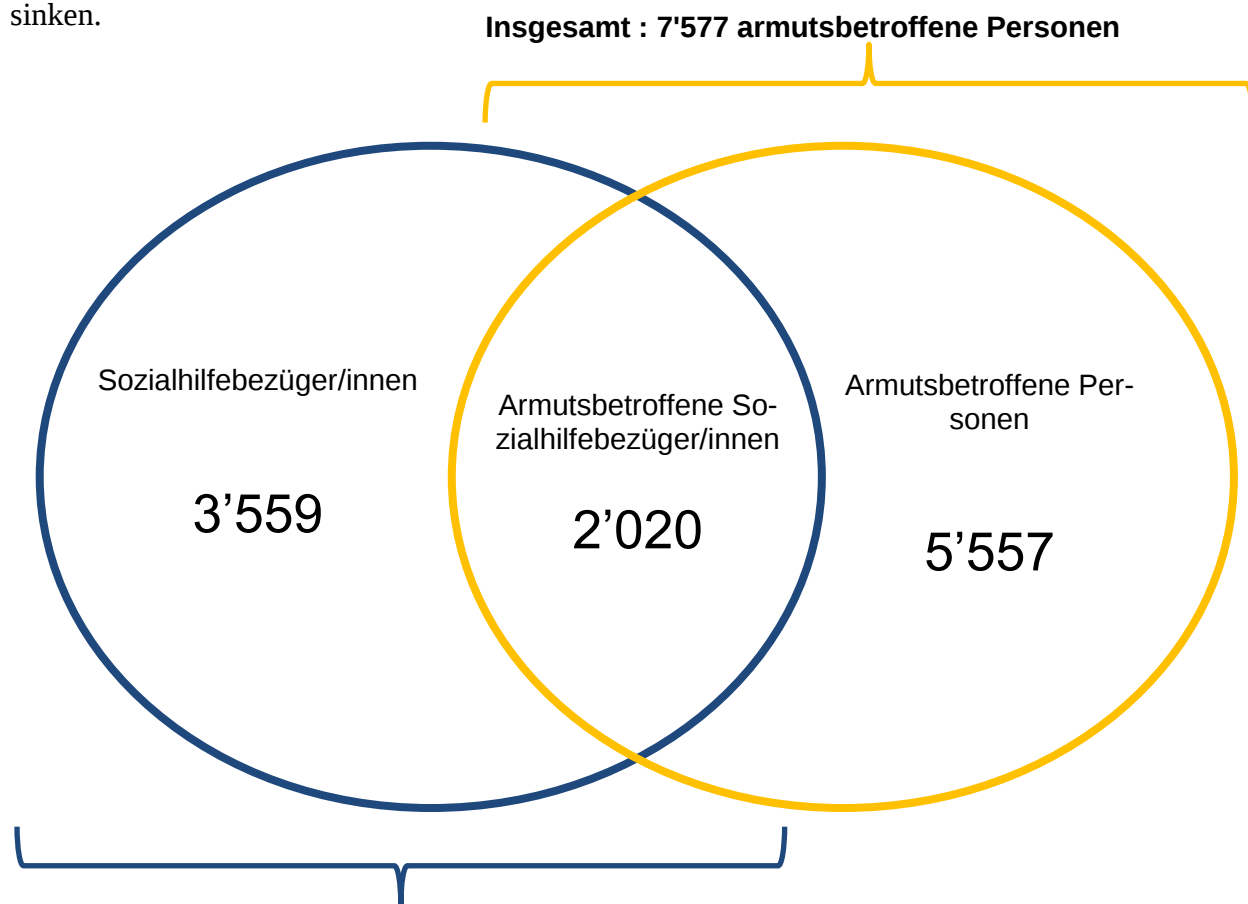


Tabelle 3-17

3.3.3. Armut und Sozialhilfe

Anhand der Sozialhilfedaten, mit denen die für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht verwendete Datenbank ergänzt wurde, kann die Zahl der Personen ermittelt werden, die in den Genuss dieses letzten Auffangnetzes der sozialen Sicherheit kommen, zeigt sich aber auch, wie viele von ihnen trotz Sozialhilfeunterstützung unter der Armutsschwelle leben. Die Kreuzung der Armuts- mit den Sozialhilfedaten führt zum folgenden Ergebnis: Von den als arm geltenden Personen beziehen 2'020 Sozialhilfe.

Die Resultate lassen sich mit mehreren Hypothesen in Verbindung mit der für die Berechnung der Armutsschwellen verwendeten Methode erklären. Zum ersten gründen die Analysen des Freiburger Sozial- und Armutsberichts auf den Steuerdaten, d.h. den Jahreseinkommen der Steuerpflichtigen, wohingegen die Sozialhilfe monatlich erteilt wird. Es ist also möglich, dass Personen, die sowohl Sozialhilfe beziehen als auch als arm gelten, nur während eines Teils des Jahres unterstützt werden. Bestimmte Personen, insbesondere jene mit unregelmässigem Lohn, können über ein ausreichendes Budget verfügen, so dass sie während einiger Monate des Jahres keine Unterstützung brauchen, wohingegen sie zu anderen Zeiten finanzielle Hilfe benötigen. Es kommt auch häufig vor, dass Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, deren Beantragung hinauszögern und warten, bis sie ihre sämtlichen Ressourcen und Alternativlösungen ausgeschöpft haben, bevor sie sich an einen Sozialdienst wenden. Sodann basiert die Armutsschwelle auf den durchschnittlichen Mietpreisen und nicht auf den effektiven Beträgen. Somit können bestimmte Personen in Wirklichkeit einen tieferen Mietzins haben und wegen des in den Berechnungen angewandten durchschnittlichen Mietzinses hier unter die Armutsschwelle fallen. Und schliesslich lässt die Anwendung einer Sanktion das verfügbare Einkommen der betroffenen Bezügerinnen und Bezüger unter die Armutsschwelle sinken.



Insgesamt: 5'579 Sozialhilfebezüger/innen

Tabelle 3-18

3.3.4. Armut und Sozialtransfers

Nach diesem Ergebnis muss man sich fragen, ob es sich bei der Situation der 5'557 von Armut betroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, um versteckte Armut oder nicht bekämpfte Armut handelt, d.h. um Personen, die bestimmte Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, nicht beanspruchen. Eine Analyse des Sozialtransferanteils²² am Budget der von Armut betroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen (Tabelle 3-19) zeigt, dass nur eine Minderheit von ihnen (rund 17%) von keinerlei Sozialtransfer profitiert. Umgekehrt besteht bei 67,5% das Budget zu einem Teil (von 0,1 bis 99%) aus Transferleistungen, und diese machen sogar das ganze Einkommen der restlichen 16% aus.

Verteilung der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Einkommen, 2011, Kanton Freiburg, (N=5'557)

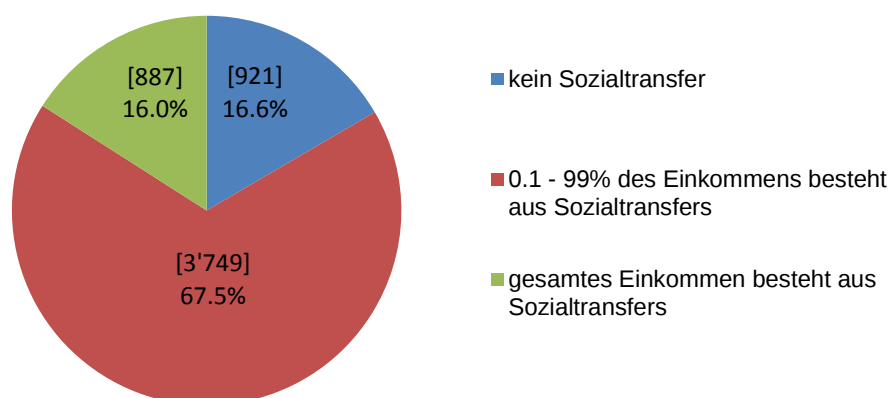


Tabelle 3-19

Somit ist festzustellen, dass der Bezug von Transferleistungen nicht unbedingt vor Armut schützt. Diese Resultate werden übrigens durch die letzte BFS-Studie über Armut in der Schweiz untermauert. Demnach sind gegenüber 6,6% der Gesamtbevölkerung 15,1% der Haushalte, die im Wesentlichen von Sozialtransfers leben, armutsbetroffen (BFS, 2016h, S. 4). Daraus gehen zwei verschiedene Realitäten hervor. Zum einen entspricht die Situation der drei Viertel armutsbetroffener Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, nur teilweise der versteckten Armut, da diese Personen gewisse Transferleistungen beziehen. Diese Realität entspricht einem System, wo die Mehrzahl der Leistungen nicht darauf abzielt, das Existenzminimum zu gewährleisten. Auf der anderen Seite kann die Situation der 921 armutsbetroffenen Personen, die ohne Sozialtransfer leben, als versteckte Armut im eigentlichen Sinne bezeichnet werden. Diese Realität stellt vor das Problem der **Nichtbeanspruchung von Leistungen**, die erhebliche Auswirkungen haben kann: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Überschuldung, Wohnungsverlust, Auswirkungen auf die Kinder usw. Ist sie ausserdem unfreiwillig, bedeutet die Nichtbeanspruchung eine Form der Ungleichbehandlung zwischen Anspruchsberechtigten (Ministère français des affaires sociales et de la santé, Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, 2012, S. 35).

²² Unter **Sozialtransfers** zu verstehen sind: zum einen die eidg. Renten und Sozialleistungen (Renten der 1., 2. und 3. Säule, Erwerbsausfallentschädigungen: Arbeitslosenversicherung (ALV) und Militärdienst (EO), Krankheit und Unfall, Invalidenversicherung), EL AHV-IV, zum anderen die kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Beiträge an die Krankenversicherung, Ausbildungsbeiträge).

4. Lebensbedingungen und Armut

In den Studien, die dem Verständnis der Situationen und Lebensläufe der Bevölkerung gelten, werden zunehmend die Lebensbedingungen und die Lebensqualität thematisiert. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten zeigen, dass der «Strauss» sozialer Güter (soziale Herkunft, Bildungsstand, berufliche Stellung, Einkommen und Vermögen, über den eine Person oder Gruppe verfügt, ihre soziale Situation weitgehend bestimmt (Suter, et al., 2009).

Auf internationaler Ebene führt die OECD seit 2011 in regelmässigen Zeitabständen eine Studie durch mit dem Titel «Comment va la vie? Mesurer le bien-être»; diese gründet auf dem Gedanken, dass «sich die Politiken auf solide Belege und eine breite Perspektive abstützen müssen: nicht nur auf das Einkommen und die finanzielle Situation der Personen, sondern auch auf ihre Gesundheit, ihre Kompetenzen, die Qualität der Umwelt, den Ort wo sie leben und arbeiten, sowie ihre individuelle Zufriedenheit insgesamt. Nicht nur auf die Gesamtmenge der produzierten Güter und Dienstleistungen, sondern auch auf die Gerechtigkeit und die Existenzbedingungen jener, die sich im unteren Teil der Skala befinden» (OECD, 2011, S. 3). Dieser Bericht geht einher mit einem interaktiven Online-Instrument «Your better life index» (OECD, 2014a), der es dank den Antworten der Userinnen und User ermöglicht, das Wohlbefinden in den verschiedenen Mitgliedsländern zu vergleichen. Auch die Caritas Schweiz verwendet das Konzept der Lebensbedingungen und definiert sie als «Spielraum, über den eine Person ständig verfügt, um ihre materiellen und immateriellen Interessen zu befriedigen» (Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007). Die Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte in der Schweiz werden seit 2007 auch vom BFS mittels Indikatoren, die auf europäischer Ebene vergleichbar sind, untersucht (SILC-Erhebung) (BFS, 2014c).

Das Konzept der Lebensbedingungen bietet eine Gesamtsicht und ermöglicht eine systematische Untersuchung der sozialen Situation der Bevölkerung. Aus diesem Grund ist es aus nationaler wie internationaler immer geläufiger und wird deshalb auch in diesem Bericht verwendet. Somit geben die folgenden Teile nicht nur die Realität einer besonderen Gruppe wieder, sondern untersuchen die Bereiche, welche die Bevölkerung insgesamt betreffen.

Nicht alle Studien berücksichtigen dieselben Lebensbedingungen, jedoch können sechs ausgewählt werden, die immer wieder auftauchen und anhand derer ein breites und zweckmässiges Panorama gezeichnet werden kann. Dabei handelt es sich um die folgenden Bedingungen:

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. Wirtschaftliche Ressourcen | 4. Erziehung, Bildung und Kultur |
| 2. Gesundheit | 5. Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann |
| 3. Arbeit | 6. Wohnsituation |

Die folgenden Kapitel untersuchen diese sechs Lebensbedingungen mit Hilfe der für den Kanton Freiburg verfügbaren Daten, insbesondere der Steuerdaten, und dort, wo solche fehlen, anhand gesamtschweizerischer Daten. Der zentrale Punkt jedes Kapitels ist die Armut. Es geht also nicht darum, die sechs Lebensbedingungen an und für sich zu analysieren, sondern aufgrund jeder einzelnen das Armutsproblem zu beleuchten. Nach der Analyse jeder Lebensbedingung wird eine Reihe prospektiver Handlungsansätze aufgeführt, die gewöhnlich im Bereich der Armutsprävention und Armutsbekämpfung genannt werden. Die konkreten vom Staatsrat vorgesehenen Aktionen werden anschliessend für jeden Bereich aufgelistet.

4.1. Wirtschaftliche Ressourcen

Der Lebensstandard der Freiburger Haushalte bestimmt sich hauptsächlich nach den Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit. Wie aus der Tabelle Nr. 3-2 des 3. Kapitels hervorgeht, machen sie 68,2% des Bruttoeinkommens der Bevölkerung insgesamt aus²³. Die Lohnhöhe hängt von zahlreichen Faktoren ab, vor allem:

- > von **Faktoren ausserhalb der Einzelperson**, wie:
 - Wirtschaftszweig
 - Ausmass der Arbeitslosigkeit
 - politisches System
 - Steuersystem
- > von **individuell begründeten Faktoren**, wie:
 - Ausbildung
 - Qualifikation
 - zum Arbeiten verfügbare Zeit
- > **Negative Vorurteile** gegenüber bestimmten Gruppen (z.B. Frauen, Jugendliche, Ausländer, Langzeitarbeitslose usw.) wirken sich ebenfalls auf die Lohnhöhe einer Person aus,
- > so wie **sich selbst erfüllende Überzeugungen** (Bourdieu & Passeron, Les héritiers, 1964; Bourdieu & Passeron, La Reproduction, 1970) – ein Phänomen, wonach in der Gesellschaft geläufige negative Klischees von ihren Mitgliedern verinnerlicht werden, was zu einer Minderung ihrer Leistungsfähigkeit auf den betroffenen Gebieten führt (z.B. «Frauen sind schwächer in Mathematik»).

Der **Lohn**, und darüber hinaus das Haushaltseinkommen, hängt somit nicht nur von **individuellen Merkmalen** ab, sondern spiegelt auch die **Organisation einer Gesellschaft und ihre Auffassungen**.

Die **Lohnhöhe der Arbeitnehmenden** ist einer der Schlüssel für das **Verständnis des zähen Fortbestands materieller Armut** in unserem Land. 2013 lebten gemäss BFS 11,9% der Bevölkerung in einem Haushalt, der Schwierigkeiten hat, mit seinem Geld über die Runden zu kommen. In Bezug auf das Einkommens- und Ausgabenmanagement erklären 5,9% der Bevölkerung, für die Bewältigung ihrer laufenden Ausgaben ihr Vermögen aufzuzehren, und 1,5% leben in einem Haushalt, der sich für die laufenden Ausgaben verschulden muss (BFS, 2015k). Auf Verlangen des Kantonalen Sozialamts übermittelte das BFS eine Tabelle, die das Budget des Haushalts einer Person unter 65 Jahren aufschlüsselt. Diese bestätigt, dass die Konsumausgaben von Haushalten dieser Kategorie, die zum 1. und 2. Einkommensdezil gehören (d.h. zu den 20% einkommensschwächsten Haushalten), ihr verfügbares Einkommen um 914 bzw. 203 Franken im Monat übersteigen. Verglichen mit den übrigen Einkommensdezilen weisen die beiden ersten aber geringere Konsumausgaben aus. Es handelt sich somit um **keine schlechte Budgetverwaltung, sondern vielmehr um Personen, die ganz einfach über kein zum Leben ausreichendes Einkommen verfügen**. Wohn- und Energiekosten wiegen in ihrem Budget besonders schwer. Ein zum 1. Einkommensdezil gehörender Haushalt einer einzigen Person unter 65 Jahren zum Beispiel wendet monatlich 1'013 Franken, somit nahezu 60% seines verfügbaren Einkommens dafür auf. Gemäss eines Monitorings des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ist ausserdem zwischen 2010 und 2014 die finanzielle Last der Krankenversicherungsprämien für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen im schweizerischen Durchschnitt von 10 auf 20% des verfügbaren Einkommens gestiegen, und zwar trotz der

²³ Auch wenn diese Grafik zeigt, dass das 1. Einkommensquintil seine Ressourcen hauptsächlich aus eidg. Renten und Sozialleistungen bezieht, bleibt der Lohn der ihren Lebensstandard bestimmende Hauptfaktor, denn er dient in der Regel als Grundlage für die Berechnung des Anspruchs auf die Sozialversicherungsleistungen.

Prämienverbilligungen durch die Kantone. Im Kanton Freiburg ist proportional ein gleicher Anstieg zu beobachten (BAG, 2015, S. XXV).

Die mehr oder weniger grosse Diskrepanz zwischen Einkommen und Ausgaben macht die Situation der betroffenen Haushalte besonders prekär. Hier die hauptsächlichen Auswirkungen, mit denen sie in ihren wirtschaftlichen Ressourcen konfrontiert sein können:

- > **Notwendigkeit, bei verminderter Erwerbsfähigkeit eine Einkommensergänzung zu beantragen, und die erhöhte Gefahr einer Nichtbeanspruchung von Leistungen:** Einkommensschwache Haushalte sind im Fall verminderter Erwerbsfähigkeit, z.B. wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit, besonders gefährdet, denn der durch die Sozialversicherungen in der Schweiz garantierte Verdienst deckt in der Regel nicht den ganzen Lohn ab²⁴. Bei Schwierigkeiten müssen die ohnehin schon über begrenzte Ressourcen verfügenden Personen daher mit einem noch tieferen Einkommen über die Runden kommen, was sie manchmal zwingt, eine Ergänzung durch bedarfsabhängige Sozialleistungen zu beantragen. 2013 bezogen in Freiburg etwas mehr als ein Fünftel der Haushalte, die von der Sozialhilfe unterstützt wurden (21,6%), den Hauptteil ihres Einkommens aus Sozialversicherungsleistungen, ein Zeichen dafür, dass diese nicht zur Deckung ihres Existenzbedarfs ausreichen. Ausserdem bezogen 2014 in der Schweiz 44,1% der IV-Rentnerinnen und -Rentner Ergänzungsleistungen (EL) (BSV, 2015, S. 6). Diese Zahlen liefern immerhin einen Anhaltspunkt bezüglich der Personen, die eine Unterstützung beantragen. Wie aber in Kapitel 3.3.4 ausgeführt, besteht bei diesen Personen eine Gefahr der Nichtbeanspruchung von Leistungen, mit allenfalls beträchtlichen Folgen: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Wohnungsverlust, Auswirkungen auf die Kinder usw.
- > **Schwelleneffekt:** Wenn das Budget einer Person oder eines Haushalts durch eine bedarfsabhängige Leistung ergänzt wird, kann ein Schwelleneffekt eintreten, dann nämlich, wenn eine Lohnerhöhung zu einer Verringerung des verfügbaren Einkommens führt, des Einkommens also, das dem Haushalt nach Abzug der Fixkosten und Steuern zur Verfügung bleibt. Die SKOS nennt das Beispiel einer Person, die infolge einer Lohnerhöhung monatlich 100 Franken mehr verdient. In Wirklichkeit aber verfügt sie für ihre laufenden Ausgaben über 600 Franken weniger, denn wegen Erreichung einer Einkommensgrenze hat sie ihren Anspruch auf Prämienverbilligung verloren. Die Schwelleneffekte sind problematisch, denn sie schaffen Negativanreize in Bezug auf die Wiederaufnahme einer Arbeit oder die Erhöhung der Erwerbstätigkeit (SKOS, 2014a)
- > **Überschuldung:** Haushalte mit knappem Budget laufen vermehrt Gefahr, sich zu überschulden. Bevor sie um eine öffentliche Unterstützung ersuchen, versuchen Personen in einer schwierigen finanziellen Situation in der Regel, mit eigenen Mitteln über die Runden zu kommen. Zunächst brauchen sie alle ihre Ersparnisse auf – sofern sie welche haben – und wenden sich danach an ihr Umfeld. Wenn dieses ihnen kein Geld (mehr) leihen kann oder will, kommt es vor, dass sie sich nach Lösungen wie Darlehen oder Konsumkrediten umsehen. In der Annahme, es werde ihnen gelingen, mit Hilfe solcher Privatangebote die schwierige Phase zu überwinden, verschlimmern sie häufig nur ihre anfängliche Lage. Wenn sie dann endlich Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen, ist der Schuldenberg oft so hoch, dass es nahezu unmöglich ist, an eine Entschuldung zu denken. Somit finden sich gewisse Personen erneut in der Lage, mit dem Existenzminimum leben zu müssen, ohne echte Möglichkeit, eines Tages aus dieser Lage herauszukommen. Darüber hinaus kann

²⁴ Bsp.: AHV/IV: Rentenberechnung nach der Dauer der Beitragszahlung und dem mittleren Einkommen; Mutterschaft/EO: 80% des vor der Geburt oder dem Militärdienst erworbenen mittleren Einkommens; Arbeitslosigkeit: 70 oder 80% des vorherigen Einkommens.

auch das Funktionieren des Systems selber eine Lösung verunmöglichen, indem auf Betreuungsebene die Steuern in der Berechnung des Existenzminimums nicht berücksichtigt werden. Diese Tatsache stellt eine grosse Armutsfalle dar, denn sie verunmöglicht den Schuldnerinnen und Schuldnern, deren Einkommen gepfändet wird, die Zahlung der Steuern. Die Schulden dieser Personen erneuern sich daher automatisch jedes Jahr. Auf längere Sicht ist es nicht selten, dass bestimmte Personen sich bis zur Erschöpfung abmühen, nur um Schulden loszuwerden, die sie ohnehin nicht abzahlen können, und dass sie schlussendlich ihre Stelle verlieren und dauerhaft von der Sozialhilfe leben. Eine solche Situation hat zahlreiche Auswirkungen auf die Lebensbedingungen. Wie im Bericht des Staatsrats über die Verschuldung im Kanton Freiburg ausgeführt, tangiert die unkontrollierbare Schuldenanhäufung die Person insgesamt, ihr Selbstbild, ihre Familie, ihr Umfeld oder auch ihre Arbeit, ihre Wohnverhältnisse. Einmal in dieser Spirale gefangen, ist es äusserst schwierig, aus ihr herauszukommen. Im Endeffekt wirkt sich die Überschuldung nicht nur stark auf die Person, ihr Umfeld und ihre sämtlichen Lebensbedingungen aus, sondern auf die ganze Gesellschaft, sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht (Staatsrat des Kantons Freiburg, 2013).

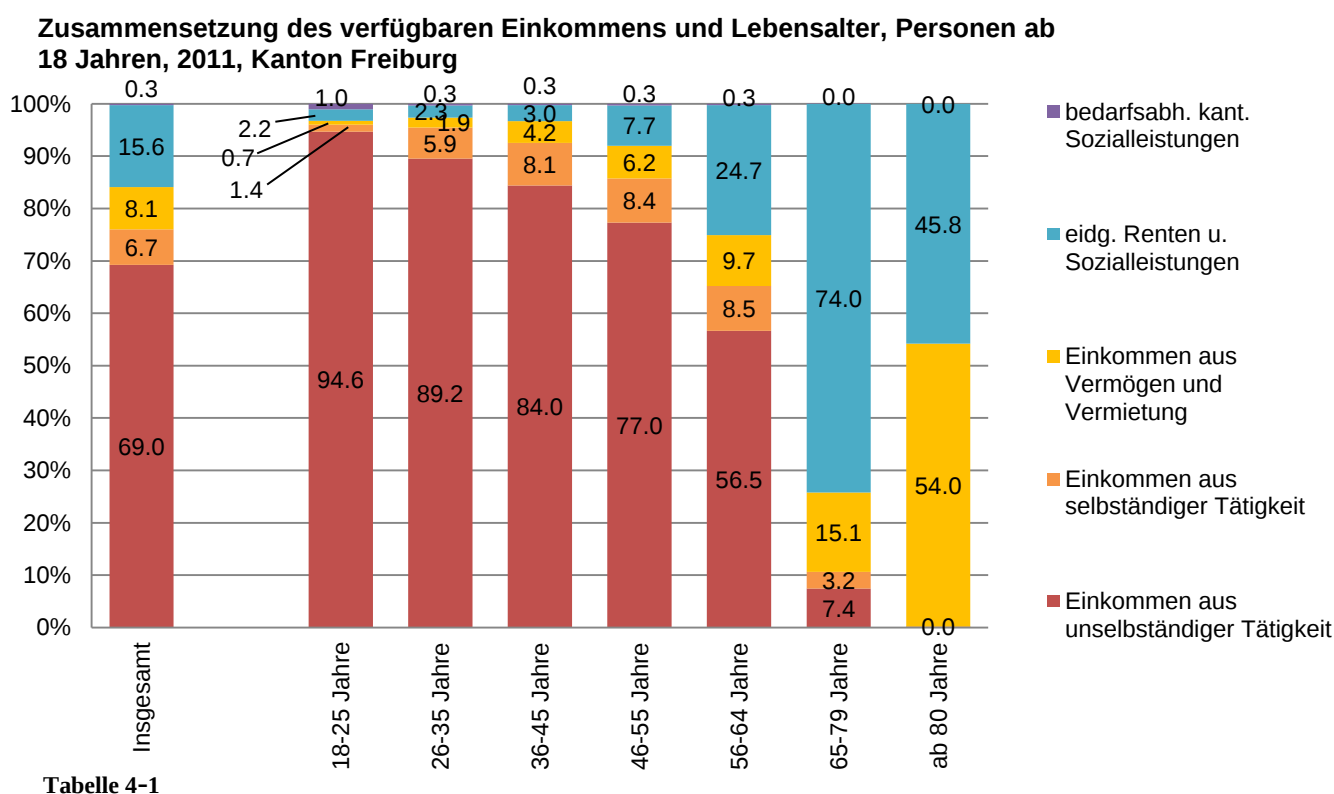
- > **Beanspruchung von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV beim Eintritt ins Rentenalter:** Zwei Auswirkungen einer schlecht bezahlten unselbstständigen Tätigkeit können Hand in Hand gehen und beim Eintritt ins Rentenalter zu einer besonders prekären Situation führen. Zum einen bedeutet ein tiefer Lohn begrenzte Beiträge an die Sozialversicherungen²⁵ bzw. gar keine Beiträge an die 2. Säule, was sich in Minimalleistungen niederschlägt. Eine Studie über die Steuerpflichtigen der Kantone Wallis, Neuenburg, St. Gallen und Zürich zeigt, dass 2003 mehr als ein Viertel (28%) der steuerpflichtigen Personen im Ruhestand, die keine Rente der beruflichen Vorsorge beziehen, «die festgelegte Armutsschwelle nicht erreichen, dies gegenüber 6% der Bezügerinnen und Bezüger» (Wanner & Gabadinho, La situation économique des actifs et des retraités, 2008, S. 50). Zum anderen ist die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, sehr schwierig bzw. nichtexistent. Somit können die Personen in dieser Situation beim Eintritt ins Rentenalter ihr niedriges Einkommen nicht durch Vermögen ergänzen und sehen sich häufig gezwungen, EL AHV-IV zu beantragen, um das Existenzminimum zu erreichen. 2014 waren 12,4% der eine Altersrente Beziehenden von EL abhängig (BSV, 2015, S. 6). Eine Studie der Fachhochschule Bern stellt unter den Personen, die EL AHV erhalten, eine Zunahme von Personen unter 70 Jahren fest; ihr Anteil stieg von 5,7% im Jahr 1999 auf 8,6% im Jahr 2012. Die Ausfälle auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge, unter anderem wegen Unterbrüchen in der Berufstätigkeit, instabilen Arbeitsplätzen, Tieflöhnen, Scheidung oder Gesundheitsproblemen, liegen dieser Entwicklung zugrunde (von Gunten, Zürcher, Pulver, Fluder, & Koch, Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und Neurentnerinnen, 2015). Zudem ist künftig ein weiterer Anstieg dieses Trends zu befürchten, denn die 55- bis 65-Jährigen sind besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. 2015 waren im Kanton Freiburg 33,5% der Langzeitarbeitslosen ab 55 Jahre alt. Wenn sie keine Stelle mehr finden, können sie gezwungen sein, für die Zeit zwischen ihrer Aussteuerung aus den Arbeitslosenentschädigungen und dem Beginn ihrer AHV-Rente eine Sozialhilfeunterstützung zu beantragen. Dieser Zeitraum ohne Beitragszahlung an die 2. Säule wirkt sich auf die Höhe ihrer Pension aus. In seinem Sozialbericht 2015 stellt der Kanton Bern einen deutlichen Anstieg der Armutsrisikoquote bei den Haushalten nahe am Rentenalter fest, als Folge ihrer ungenügenden Integration in den Arbeitsmarkt (Berner Regierungsrat, 2015, S. 36). Gemäss BFS, das die Armut älterer Menschen untersuchte, erklären 16,6%, für die laufenden Ausgaben Vermögen zu verbrauchen,

²⁵ z.B. unter 21 150 Franken/Jahr keine Beitragspflicht für die 2. Säule.

und bei 45,7 % decken die Einnahmen gerade die Ausgaben (BFS, 2014f, S. 31). Auch hier kann das Phänomen der Nichtbeanspruchung erhebliche Folgen nach sich ziehen.

Die folgende auf den kantonalen Steuerdaten beruhende Tabelle zeigt auf, wie wichtig vorhandenes Vermögen für ältere Personen ist, stammen doch 54% des verfügbaren Einkommens von Personen ab 80 Jahren aus Vermögens- und Vermietungserträgen. Heute aber verfügen etwas mehr als 30% der das Rentenalter erreichenden Personen über ein Nettovermögen zwischen 0 und 59'999 Franken, eine Summe, die es ihnen nicht ermöglicht, ihr Einkommen zu ergänzen (s. Tabelle 4-2).

Zuletzt ist die Möglichkeit des Bezugs von Altersvorsorgeleistungen in Kapitalform²⁶ ein weiteres der 2. Säule systemimmanentes Risiko, das Personen im Ruhestand in Armut und somit zur Beanspruchung von Ergänzungsleistungen führen kann. Um dieses Risiko zu begrenzen, schlägt der Bundesrat im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen differenzierte Massnahmen für die Erhaltung des Kapitals der 2. Säule für die berufliche Vorsorge vor.



²⁶ Unter besonderen Voraussetzungen die Barauszahlung der Austrittsleistung verlangen; beantragen, dass ein Teil oder der Gesamtbetrag des Altersguthabens in Form einer Kapitalleistung ausgerichtet wird ; oder die Freizügigkeitsleistung für den Erwerb einer Wohnung oder die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit vorbezahlen.

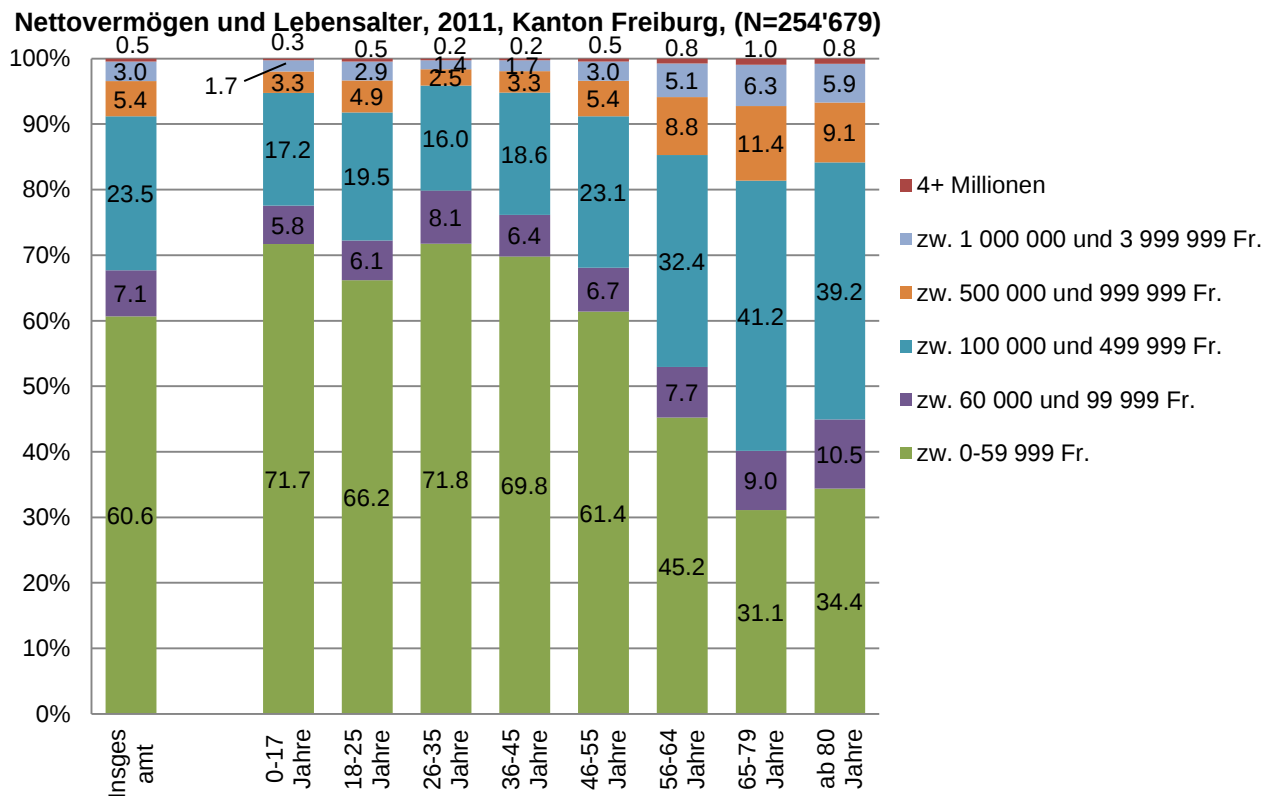


Tabelle 4-2

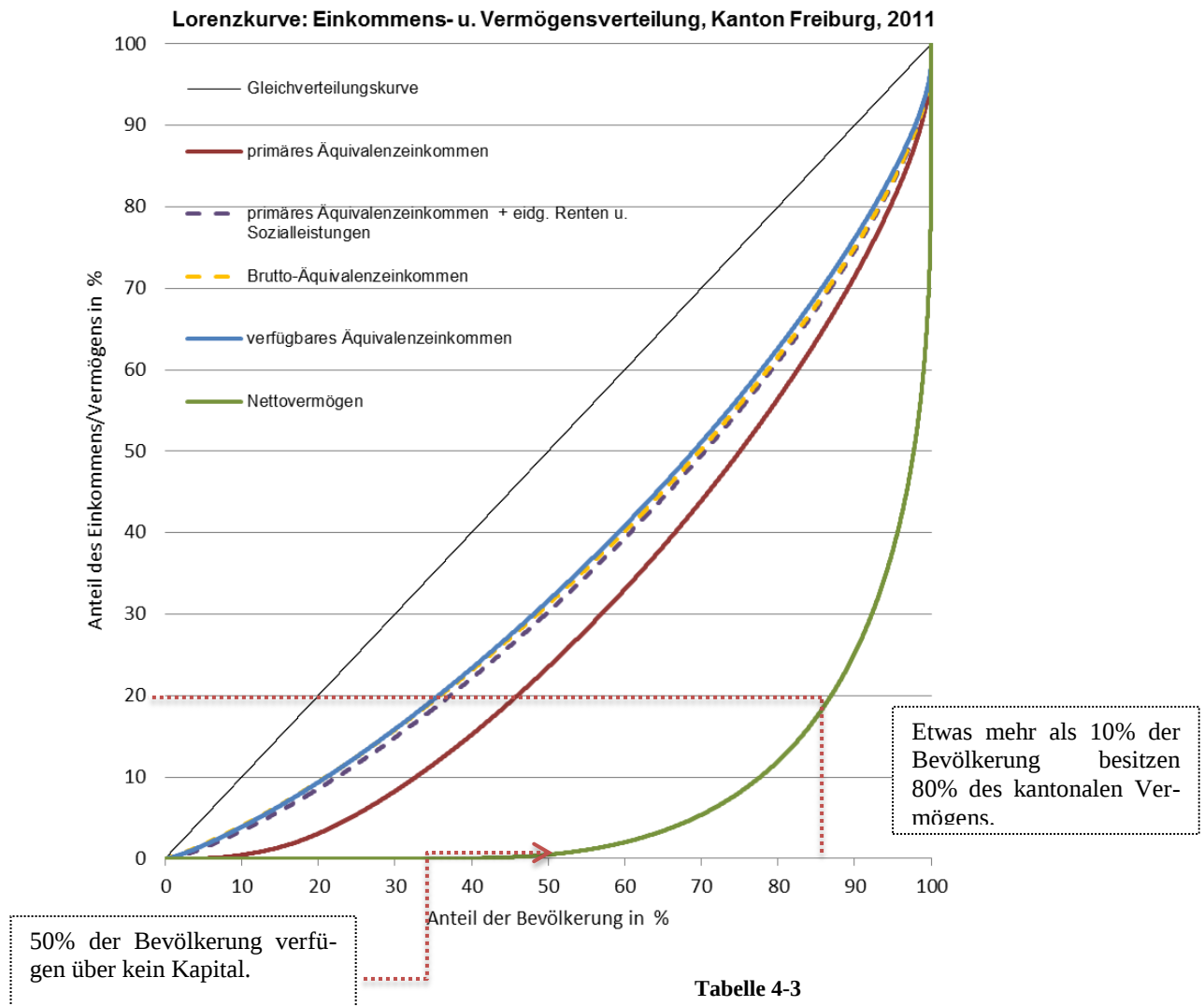
Das Vermögen ist übrigens eine in den Budgetanalysen wenig dokumentierte Frage. Zwar werden die Einkünfte aus Vermögen und Vermietung in der Berechnung des Bruttoeinkommens berücksichtigt, jedoch kommt die Höhe des Vermögens, das den Haushalten zur Verfügung steht, selten zur Sprache. Das BFS zum Beispiel ist daran, einen ersten einschlägigen Datensatz zu erstellen, obwohl die einkommensrelevanten Daten seit mindestens 1998 bestehen. Dieses Element ist aber wichtig für das Verständnis der Lebensbedingungen auf einem bestimmten Territorium und insbesondere der nebeneinander bestehenden Unterschiede beim Lebensstandard. Nach neueren Wirtschaftsanalysen ist die Ungleichverteilung beim Einkommen in den europäischen Ländern zwar begrenzt, beim Vermögen hingegen gross. In einem Artikel aus dem Jahr 2014 vergleicht der internationale Währungsfonds die **Gini-Koeffizienten** zahlreicher Länder bezüglich Einkommen und Vermögen und stellt weltweit eine viel ungleichere Vermögensverteilung fest (IWF, D. Lipton, 2014). Die OECD ihrerseits analysierte die Vermögensungleichverteilung in achtzehn Mitgliedsländern und stellte die folgenden Trends heraus:

- Die Konzentration des Haushaltsvermögens ist viel stärker als jene der Haushaltseinkommen: In den beobachteten Ländern besitzen die 10% am meisten begüterten Haushalte rund 50% des Haushaltsvermögens, wohingegen die 10% Personen mit den höchsten Einkommen rund 25% des Gesamteinkommens verdienen.
- Den Haushalten mit Vermögen steht in der Regel eine Person vor, die 55 bis 64 Jahre zählt und einen gehobenen Bildungsabschluss hat.
- Die nicht finanziellen Aktiva, insbesondere der Hauptwohnsitz, machen die hauptsächlichen Aktiven der meisten Haushalte aus (75% im Durchschnitt). Finanzielle Aktiva bestehen nur in einer Minderheit der Haushalte.
- Langfristig wird die Bereicherung der Haushalte hauptsächlich durch den Anstieg der Aktien- und Wohnungspreise gegenüber den Konsumgütern befördert. Dieser Faktor hat sicherlich zur Konzentration der Vermögen im Lauf der letzten 40 Jahre beigetragen.

In der Schweiz untersucht ein Bericht des Bundesrats (Bundesrat, 2014, S. 62-74) die Verteilung des Wohlstands in der Eidgenossenschaft im Ausgang von Daten, die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung bei den Kantonen erhoben wurden, und vergleicht das Vermögen der physischen Personen (Steuerpflichtige) der verschiedenen Kantone. Nach diesem Bericht beträgt das durchschnittliche Vermögen der Freiburger Steuerpflichtigen 149'000 Franken, so dass Freiburg zu den Kantonen zählt, wo das Durchschnittsvermögen am niedrigsten ist. 2010 lag der für den Kanton Freiburg berechnete Gini-Index bei 86,9%, somit ein wenig über dem Schweizer Index (85,1%). Die Analyse der Entwicklung der Vermögensverteilung zwischen 2003 und 2010 erbringt, dass sich innert sieben Jahren die grössten Vermögen mehr als der Medianwert erhöht haben, ein Zeichen, dass die Ungleichverteilung in der Schweiz allgemein zugenommen hat. Der auf das Vermögen bezogene Gini-Index ist von 84,01% im Jahr 2003 auf 85,1% im Jahr 2010 gestiegen, und zwar trotz der 2004 und 2008 beobachteten Abnahmen. Der Freiburger Gini-Index ist um 0,3% gestiegen, eine Erhöhung etwas über dem Schweizer Durchschnitt. Im Lauf der Ausgaben seines Sozialberichts ist der Kanton Bern zu ähnlichen Feststellungen gelangt (Berner Regierungsrat, 2015, S. 32).

Die für den vorliegenden Bericht erhobenen Daten ermöglichen einen Beschrieb der Situation in der Vermögensverteilung unter den Haushalten des Kantons Freiburg. In der nachfolgenden Grafik wurden die dem Nettovermögen entsprechenden Daten der im 3. Kapitel vorgestellten Lorenzkurvengrafik zugesellt²⁷. Die Resultate bestätigen die Stärke der Vermögensungleichverteilung: 80% des Gesamtvermögens sind in den Händen von wenig mehr als 10% der Bevölkerung. Der Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg für das Nettovermögen der Haushalte beträgt 86%. Die Kurve zeigt ausserdem, dass die Hälfte der Haushalte über kein Kapital verfügt.

²⁷ Die in Teil 3.2.3 angezeigten Vorbehalte in Vermögensbelangen gelten auch hier.



Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

In der heutigen Gesellschaft sind die wirtschaftlichen Ressourcen ein unumgänglicher Faktor in der Analyse der Lebensbedingungen allgemein und des Armutsproblems insbesondere. Unter den Ressourcen, die den Haushalten zur Verfügung stehen, überwiegt das Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und bestimmt grösstenteils ihren Lebensstandard. Derzeit jedoch verdienen bestimmte Haushalte nicht genug zum Leben oder gerade genug für die Deckung ihres Existenzminimums. Ihre Hauptschwierigkeiten bestehen in der **Notwendigkeit, bei verringerter Erwerbsfähigkeit eine Einkommensergänzung zu beantragen, im Schwelleneffekt bei den bedarfsabhängigen Leistungen, in Überschuldung, in der unvermeidlichen Beanspruchung von EL AHV-IV beim Eintritt ins Rentenalter**. In jeder dieser Situationen kann eine **Nichtbeanspruchung** oder verzögerte Beanspruchung von Unterstützungsleistungen beträchtliche Folgen für die betroffenen Personen wie für die ganze Gesellschaft nach sich ziehen. Sodann zeigt sich unter dem weniger untersuchten Aspekt der wirtschaftlichen Ressourcen, dem **Vermögen** (und insbesondere seiner Verteilung in der Bevölkerung), eine **ausgeprägte Ungleichverteilung** (wenig mehr als 10% der Bevölkerung besitzen 80% des kantonalen Vermögens).

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Wahrung der Würde, indem bei den Sozialversicherungsleistungen und bedarfsabhängigen Leistungen ein Existenzminimum beibehalten wird, das den unverzichtbaren Konsumausgaben entspricht;
- > Wahrung eines (kollektiven und/oder privaten) Vorsorgeniveaus, das beim Eintritt ins Rentenalter eine Deckung des Existenzbedarfs gewährleistet, die der Deckung durch die EL AHV-IV gleichwertig ist;
- > Verbesserung des Systems der bedarfsabhängigen Leistungen, um Fällen von Nichtbeanspruchung oder verzögerter Leistungsbeanspruchung vorzubeugen (angemessener Zugang, Entstigmatisierung, Informationssystem zwischen den Leistungen, bessere Berücksichtigung des Bedarfs der Bezügerinnen und Bezüger, Prävention usw.);
- > Überprüfung der Auswirkung von Schwelleneffekten für die Bezügerinnen und Bezüger bedarfsabhängiger Leistungen;
- > Einbezug der Steuern in die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums;
- > Verbesserung der Koordination zwischen Steuerwesen und Sozialpolitik;
- > Diskussion zum Thema ergänzende Politiken, die das Wirtschaftswachstum fördern und gleichzeitig zur Verringerung der Ungleichverteilungen beitragen.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Ergänzungsleistungen für Familien;
- > Bilanz und Weiterverfolgung des Aktionsplans 2013-2016 gegen Spielsucht und Überschuldung;
- > Migration und Gemeinsam in der Gemeinde (Strategie Nachhaltige Entwicklung).

4.2. Gesundheit

1948 definierte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Gesundheit als «Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens». Diese Definition ist zu einer Referenz auf internationaler Ebene geworden. Ungeachtet kritischer Einwände hat sie den Vorzug, die duale Sichtweise – Gesundheit versus Krankheit – hinter sich zu lassen. 1986 verlieh ihr die Ottawa-Charta eine neue Dimension, indem sie die Fähigkeit des Menschen unterstrich, selber zu einer Verbesserung seines Gesundheitszustands beizutragen. Heute gilt ausserdem, dass diese Fähigkeit nicht nur individuell bedingt ist und dass es sich um eine kollektive Dynamik handelt. In der Tat braucht es einen umfassenden Ansatz, um Gesundheit als Ganzes zu erfassen, denn der Lebensrahmen insgesamt beeinflusst den körperlichen und psychischen Zustand der Bevölkerung.

Seit den 1980-er Jahren suchten Studien die Faktoren zu bestimmen, die die Gesundheit beeinflussen, und in welchem Masse sie dies tun. Festgestellt wurde, dass:

- > die **genetische Veranlagung** zu rund **einem Viertel** zählt,
- > die **Umwelt** zu **einem Fünftel** und
- > das **Gesundheitssystem zwischen 10 und 15%.**
- > Schliesslich bilden die **Kultur** und die **sozioökonomische Stellung**, insbesondere die Bildung, die beiden wichtigsten Faktoren, da sie **fast zur Hälfte** in der Bilanz wiegen (Rossini & Legrand-Germanier, Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention, 2010, S. 11, 52-53).

Die nachstehende Grafik illustriert die verschiedenen Faktoren die die Gesundheit beeinflussen.

Die Gesundheit beeinflussende Faktoren

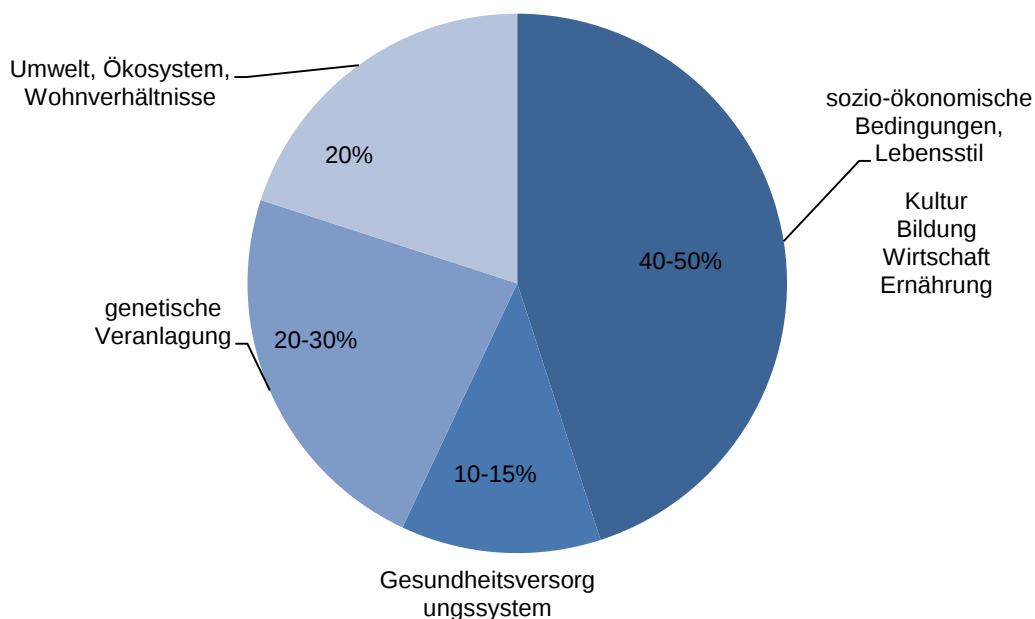


Tabelle 4-4 (BFS, 2006 Nr. 58)

Der sozioökonomische Status der Einzelpersonen ist eine entscheidende Gesundheitsdeterminante und ermöglicht ein Verständnis der Verknüpfung zwischen dieser Lebensbedingung und Armut. Das Phänomen des so genannten «sozialen Gradienten» illustriert die Bedeutung dieser Beziehung. Dieser kann als «stufenweise Abnahme der Gesundheitschancen entsprechend der sozialen Position in der Gesellschaft» (GEF Bern, 2010a, S. 1) definiert werden. Anders gesagt, Krankheit und Tod treffen die Einzelpersonen je nach ihrer sozialen Stellung unterschiedlich (Bildungsstand, sozioprofessionelle Position, Einkommensniveau). Gemäss der Weltgesundheitsorganisation (WHO) «sind innerhalb ein und desselben Landes grosse gesundheitliche Unterschiede in Verbindung mit der sozialen Stellung zu beobachten. (...) Die Ungleichheit in Gesundheitsbelangen ist zum einen Folge der Umstände, unter denen die Menschen heranwachsen, leben, arbeiten und altern, zum andern der Gesundheitsversorgungssysteme (WHO, 2014) ». Auch die Schweiz ist von diesem Phänomen betroffen. In ihrem Buch «Armut macht krank» listet Caritas Schweiz zahlreiche Studien auf, die auf Schweizer Gebiet durchgeführt wurden, und kommt zum Schluss «dass es in der Schweiz gesundheitliche Ungleichheit gibt, auch wenn im internationalen Vergleich die Lebenserwartung hoch und die medizinische Versorgung sehr gut und praktisch uneingeschränkt zugänglich ist» (Caritas Schweiz, Villiger S., Knöpfel C., 2009, S. 49).

Daher gilt auch in der Schweiz: Je niedriger die sozioökonomische Stellung, desto negativer sind die Gesundheitsindikatoren. Die Detailanalyse der Daten aus der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) in Bezug auf den Gesundheitszustand, den Verzicht auf Pflegeleistungen und auf Armut durch das BFS (BFS, 2013c) untermauert diese Feststellung: «Personen, die von Armutsgefährdung oder **materieller Entbehrung** betroffen sind, geben häufiger als andere an, keinen guten Gesundheitszustand zu haben, und sie verzichten öfter aus finanziellen Gründen auf Pflegeleistungen. Jene, die aus finanziellen Gründen auf Pflegeleistungen verzichten, beurteilen auch ihre Gesundheit als weniger gut» (BFS, 2013c, S. 3). Eine Studie der Städteinitiative Sozialpolitik und der Berner Fachhochschule zeigt ebenfalls, dass nahezu zwei Drittel der Personen, die lange Zeit Sozialhilfe beziehen (mehr als 3 Jahre), Gesundheitsprobleme haben (Städteinitiative Sozialpolitik, 2015). Schliesslich wurden im letzten Sozialbericht des Kantons Bern Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen über ihre Lebensbedingungen befragt. Nach dieser Erhebung

beurteilen diese Personen ihren Gesundheitszustand deutlich schlechter als die vergleichbare Gesamtbevölkerung. Als häufigsten Grund für den Verlust einer Stelle geben die interviewten Personen Krankheit, Unfall oder Invalidität an. Wenn nach dem Verlust der Stelle keine Arbeit mehr gesucht wird, sind dafür Krankheit oder Dauerinvalidität die häufigsten Gründe (Berner Regierungsrat, 2015, S. 7).

Um zu verstehen, wie ein sozialer Gradient entsteht, analysierte die GEF des Kantons Bern die Ergebnisse internationaler Studien und listete die Hauptfaktoren auf, mit denen die sozialen Determinanten die Gesundheit beeinflussen (GEF Bern, 2010a, S. V-VII):

- > **Die soziale Integration** spielt eine grundlegende Rolle. Ein Sozialnetz, positive Beziehungen und Sozialkontakte, Hilfe im Bedarfsfall sind von grösster Bedeutung für die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten. Um sein Netzwerk zu aktivieren oder Hilfe zu suchen, bedarf es des Gefühls, kompetent zu sein, und des Selbstvertrauens. Die Stigmatisierung aufgrund von Armut bewirkt aber Scham und sozialen Rückzug, und beides behindert die Suche nach Unterstützung.
- > Sodann behindern **ein tiefer Bildungsstand, Leseschwäche oder auch mangelhafte Sprachkenntnisse** den Zugang zu gesundheitsrelevanten Informationen sowie deren Verständnis. Die betroffenen Personen leiden demzufolge unter mangelnder Gesundheitskompetenz und haben Schwierigkeiten, das Gesundheitsversorgungssystem rechtzeitig und angemessen zu nutzen, ihre Symptome zu erläutern und ihre Bedürfnisse auszudrücken.
- > Die physische und psychische Gesundheit wird ferner durch **chronischen Stress** aufgrund des dauernden Ungleichgewichts zwischen Belastungen und Ressourcen untergraben. Entscheidend ist die Art der Stressbewältigung, die weit gehend von den in der Kindheit gemachten Erfahrungen abhängt. Die Forschungen zeigen aber, dass Personen aus sozial benachteiligten Familien eher dazu neigen, im Erwachsenenalter aufgrund der nachstehend erläuterten Kontrollüberzeugung ein ungünstiges und gesundheitsschädliches Bewältigungsmuster zu entwickeln.
- > Die **Kontrollüberzeugung** – d.h. die Erwartung, dass das eigene Verhalten sich auf den Lebensverlauf auswirkt – spielt eine Schlüsselrolle im Gesundheitsverhalten. Kinder, die in ungünstigen Verhältnissen leben und die Ohnmacht ihrer Eltern erleben sowie deren Schwierigkeiten, eigene Ziele zu erreichen, tendieren zur Entwicklung einer tiefen Kontrollüberzeugung. Das heisst, sie neigen dazu zu denken, dass ihr Verhalten sich nicht auf ihren Lebensverlauf auswirkt, und werden daher weniger zu einem positiven Gesundheitsverhalten tendieren.
- > Schliesslich hat auch der **Lebensstil** einen beträchtlichen Einfluss. Auf den ersten Blick scheint er von der Einzelperson gewählt zu werden, dabei wird aber vergessen, dass er stark an soziokulturelle Faktoren und eine Vielzahl von Einflüssen gebunden ist, wie etwa von Seiten der Familie, Gleichaltriger, des direkten Umfelds oder der Botschaften, die die Gesellschaft vermittelt. In Wirklichkeit können ein tiefer Bildungsstand oder ein ungenügendes Einkommen die Annahme eines gesunden Lebensstils verhindern. Eine neuere Studie der Policlinique médicale universitaire (PMU) und des Institut universitaire de médecine générale der Universität Lausanne in der Westschweiz zeigt auf, dass 10,7% der Bevölkerung aus wirtschaftlichen Gründen auf medizinische Pflege verzichten.

Somit ist klar, dass soziale Determinanten die Gesundheit stark beeinflussen. Die GEF des Kantons Bern bekräftigt übrigens, dass die Debatte über die Kausalität zwischen Krankheit und Armut heute beendet sei, denn unbestreitbar mache Armut krank. Die Frage, wie dieser Einfluss sich auswirkt, ist allerdings nicht leicht zu beantworten. Denn es kann keine einzelne Kausalkette ausgenacht wer-

den, vielmehr handelt es sich um eine Anhäufung günstiger oder ungünstiger Bedingungen (GEF Bern, 2010a).

Eine gute Gesundheit ist also eine Ressource des täglichen Lebens und massgeblich für den Lebensstil (Rywalski & Vallat, 2011, S. 8). Ihr Verlust beeinträchtigt die Wahlmöglichkeiten (Rossini & Legrand-Germanier, Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention, 2010, S. 94) und mindert die Chancen von Armutsbetroffenen, die ihnen gebotenen Gelegenheiten voll zu nutzen.

Für den Kanton Freiburg gibt es keine systematische Studie zur Frage des sozialen Gradienten. Jedoch scheinen die Daten des 2014 erschienenen Gesundheitsberichts (OBSAN, 2014b) den Gedanken zu erhärten, dass dieses Phänomen auch hier am Werk ist und sich insbesondere im verfügbaren Haushaltseinkommen ausdrückt. Von den 43 im Bericht vorgestellten Indikatoren weisen mehr als die Hälfte (24) eine Differenz zwischen den höchsten Einkommen (6'000 Fr. und mehr im Monat) und den tiefsten (bis 2'999 Fr./Monat) auf.

	Äquivalenzeinkommen des Haushalts	
	bis 2999 Fr.	6000 Fr. und mehr
(Sehr) guter Gesundheitszustand (Selbstbeurteilung)	79,3 %	90,4 %
Erhebliche physische Probleme	26,6 %	14,1 %
Erhebliche psychische Probleme	25,9 %	18,1 %
Einsamkeitsgefühl	45,9 %	33,8 %

Tabelle 4-5 : (OBSAN, 2014b)

Die Gesundheit stellt also eine wesentliche Ressource dar, deren Verschlechterung die betroffene Person mit echten Hindernissen konfrontieren kann. In dieser Hinsicht ist die Situation von Personen mit Behinderungen aufschlussreich. Im vorliegenden Bericht ist es nicht möglich, einen Überblick über diese Frage für sämtliche Haushalte zu verschaffen, denn die Steuerdaten erlauben keine Unterscheidung zwischen der Ausrichtung einer AHV- oder einer IV-Rente. Durch die Analyse der Situation der Einpersonenhaushalte können aber bestimmte Elemente beleuchtet werden. Denn das Vorhandensein einer einzigen Person in einem Haushalt ermöglicht detailliertere Analysen. Zum Beispiel kann bestimmt werden, dass von den 1'586 allein lebenden Armutsbetroffenen unter 65 Jahren mindestens 183 eine Rente der Invalidenversicherung beziehen²⁸.

Einzeldaten der allein lebenden Armutsbetroffenen, die eine Invalidenversicherung beziehen, 2011, Kanton Freiburg (N=183)	
Mittleres verfügbares Einkommen	1'848 Franken/Monat davan: - 84,3% IV-Rente - 10,6% Einkommen aus un-selbständiger Tätigkeit

²⁸ Die verfügbaren Daten liefern nur einen aus AHV/IV stammenden Gesamtbetrag pro Haushalt. Für die Ermittlung der Zahl 183 erfolgte daher ein Ausschluss nach Deduktionskriterien, um sicherzustellen, dass die verbuchten Personen weder eine AHV-, noch eine Witwen- oder Waisenrente beziehen. Somit handelt es sich um Personen zwischen 26 und 61 Jahren, die nicht verwitwet sind und einen Betrag von über Null für die AHV/IV-Renten ausweisen. In Anbetracht dieser ziemlich weitgefassten Kriterien ist die Zahl möglicherweise unterschätzt.

	- 4,0% bedarfsabhängige kantonale Leistungen
Durchschnitt der bezogenen Renten	1'568 Franken/Monat
Personen, die hauptsächlich leben von:	
- Eidg. Renten u. Sozialleistungen	155
- Unselbständiger Tätigkeit	17
- Bedarfsabh. kantonalen Leistungen	9
- Selbständiger Tätigkeit	1
- Unterhaltsbeiträgen	1
Personen mit Ergänzungsleistungen	62
Durchschnittshöhe der bezogenen Ergänzungsleistung	948 Fr./Monat
Personen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung	15
Personen mit Sozialhilfeleistungen	31

Tabelle 4-6

Anhand dieser deskriptiven Elemente kann die besonders schwierige Situation jener Personen hervorgehoben werden, die sowohl von Behinderungen als auch von Armut betroffen sind. Die auf Freiburger Ebene verfügbaren Daten sind leider nicht genau genug, um Zahlen für sämtliche Personen mit Behinderungen herauszustellen, aber die auf Schweizer Ebene verfügbaren Daten bestätigen, dass Behinderungen ein wichtiger Armutsfaktor sind. 2012 lebten 19% der Personen mit Behinderungen in einem armutsgefährdeten Haushalt, ein fast doppelt so hoher Anteil als in der Gesamtbevölkerung (11%). Personen mit Behinderungen, die sie im Alltagsleben stark einschränken, weisen sogar ein Armutsrisiko von 25% auf (BFS, 2015f). Dieses erhöhte Risiko lässt sich durch mehrere Faktoren erklären. Erstens schränken Gesundheitsprobleme die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt klar ein, auch wenn zwei Drittel von ihnen eine Berufstätigkeit ausüben (BFS, 2012c, S. 1). In der Tat sind die meisten Menschen mit Behinderungen (73%) bei der Erwerbstätigkeit von mindestens einer der drei vom BFS untersuchten Einschränkungen betroffen: Stundenzahl, die sie arbeiten oder arbeiten könnten, Art der Arbeit und Mobilität auf dem Arbeitsweg (BFS, 2012c, S. 2). Sodann beziehen Menschen mit Behinderungen häufiger Leistungen der sozialen Sicherheit, namentlich bedarfsabhängige Leistungen wie Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen (BFS, 2015f). Wie aber die Tabelle der Armutsquote im 3. Kapitel dieses Berichts zeigt, bedeutet die Tatsache, solche Leistungen beanspruchen zu müssen, eine stärkere Armutsgefährdung. Und schliesslich befinden sich Menschen mit Behinderungen häufiger in einer Überlastungssituation bezüglich ihrer Wohnkosten, d.h. ihre Wohnkosten insgesamt übersteigen mehr als 40% ihres verfügbaren Einkommens. 25% der Mehrpersonenhaushalte, wo eines der Haushaltsmitglieder behindert ist, befinden sich in dieser Situation, gegenüber 15% der Haushalte ohne Menschen mit Behinderungen. Für Einpersonenhaushalte, die aus einer Person mit Behinderungen bestehen, steigt dieser Anteil sogar auf 46%, gegenüber 29% für Einpersonenhaushalte ohne Behinderungen. Das BFS erklärt dieses Resultat durch die signifikant tieferen Einkommen der Haushalte mit Behinderungen, verglichen mit den Haushalten ohne Behinderungen. So überrascht es nicht sonderlich, dass die Personen mit Behinderungen mit ihrer finanziellen Situation weniger zufrieden sind. Auf einer

Skala von 0 bis 10 liegt ihr Durchschnitt bei 6,2 gegenüber 7,1 bei den Personen ohne Behinderungen (BFS, 2015a).

Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

Wie zahlreiche Studien belegen, besteht in der Schweiz und auch im Kanton Freiburg ein **«sozialer Gradient» in Gesundheitsbelangen**. Das heisst, **je niedriger der sozioökonomische Status ist, desto negativer sind die Gesundheitsindikatoren**. In der Tat zeigen mehrere Studien die Verbindung zwischen Armut und Gesundheitsproblemen auf und untermauern die Feststellung, dass die individuelle sozioökonomische Stellung eine äusserst wichtige Gesundheitsdeterminante ist.

Die Situation von Menschen mit Behinderungen ist bezeichnend für die Rolle der Gesundheit als wesentliche Ressource. Die Einschränkungen, mit denen sie in ihrem Alltag zurechtkommen müssen, insbesondere die Einschränkungen in ihrer Berufstätigkeit, machen ihre Situation besonders prekär. **Gemäss BFS leben etwa doppelt so viele Personen mit Behinderungen in einem armutsgefährdeten Haushalt als Personen ohne Behinderungen.**

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Gleichzeitiges Handeln gegen Armut und für die Gesundheit: gemeinsam kämpfen:
 - Verstärkte Vernetzung der Bereiche Gesundheit und Soziales
 - Entwicklung eines systemischen Ansatzes: Verbesserung der Lebensqualität und Nachhaltige Entwicklung ohne Unterscheidung besonderer Bereiche;
- > Sicherstellung gleicher und angemessener Dienstleistungen für alle;
- > Gezielte Bemühungen für die am schwierigsten erreichbaren Gruppen;
- > Unterstützung und Verstärkung der Sicherheit am Arbeitsplatz (z.B. Früherkennung und Frühintervention für psychische Probleme);
- > Verstärkung der Früherkennung und Frühintervention sowie der Prävention im Vorschulalter;
- > Ausbildung sozialmedizinischer Akteurinnen und Akteure für die Erkennung von Problemen psychologischer Art, wie psychische Krankheiten oder Suchtverhalten;
- > Ermöglichung des Zugangs zu den Neuqualifizierungsmassnahmen für IV-Bezügerinnen und Bezüger ohne Qualifikation;
- > Verstärkung des interkulturellen Übersetzens.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Kantonale Bedarfsabklärungsstelle für Suchtkranke;
- > Kantonale Strategie für Gesundheitsförderung und Prävention;
- > Freiburger kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» 2013-2017;
- > Kantonales Programm für Tabakprävention;
- > Kantonales Programm für die Förderung der psychischen Gesundheit ;
- > Kantonaler Alkoholaktionsplan;
- > Kantonales Konzept Gesundheit in der Schule (2014-2017) Gesundheitsförderung in der Schule;
- > Projekt «Migration und Gesundheit».

4.3. Arbeit

Die Arbeit als Einkommensquelle, aber auch als Vektor der sozialen Integration wirkt sich direkt auf die Armut aus. Sie ist abhängig vom wirtschaftlichen Hintergrund, dessen Entwicklung sich auf die Bevölkerung insgesamt auswirkt, wie etwa in Krisensituationen, oder zuweilen nur auf bestimmte vulnerablere Gruppen. Alles hängt von der wirtschaftlichen Leistungsstärke einer Region und der Verteilung des dadurch anfallenden Wohlstands ab. Anhand von drei wesentlichen Indikatoren lassen sich die Wirtschaftstätigkeit sowie deren Auswirkung auf die Arbeit und die von ihr abhängigen Situationen beurteilen: Bruttoinlandprodukt (BIP), Arbeitsproduktivität und Lohnentwicklung.

Das Freiburger BIP liegt unter dem schweizerischen Durchschnitt. Dies bedeutet, dass der vom Produktionsprozess generierte Mehrwert, zu dem die Freiburgerinnen und Freiburger beitragen und der namentlich der Bezahlung ihrer Tätigkeit dient, im Jahr 2015 nominal 58'439 Franken pro Einwohner betrug, wohingegen der Schweizer Durchschnitt die Höhe von 74'432 Franken erreichte (StatA, 2015c, S. 438). Seit den Sechzigerjahren betreibt der Kanton allerdings eine Aufholpolitik, und im Lauf der letzten fünfzehn Jahre ist das reale BIP unablässig gestiegen (ausser in der Rezession von 2009, -2,3%) (StatA, 2015c, S. 134). In den letzten Jahren schlug sich die Wirtschaftsstärke des Kantons in einer Verbesserung der Produktivität nieder²⁹, und dies förderte einen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften. Seit 2005 stieg die Zahl der Beschäftigten im Kanton Freiburg um 12%, und das Volumen der Vollzeitäquivalente (VZÄ) sogar um 14,4%. 2013 überschritt die Zahl der Beschäftigten 144'000 (s. Tab. 4-6) (StatA, 2015a, S. 4). Interessant ist auch ein Einblick in den Mehrwert, der von den in anderen Kantonen arbeitenden Freiburgerinnen und Freiburgern und den auf Freiburger Kantonsgebiet arbeitenden ausserkantonalen Arbeitnehmenden produziert wird. Dieser kennzeichnende Faktor ist zu berücksichtigen, denn die Pendlerbewegung zwischen Freiburg und anderen Kantonen ist besonders stark. Eine jüngere Studie der Westschweizer Kantonalbanken veranschlagt den Anteil der Pendler und Grenzgänger an den kantonalen BIPS. Für den Kanton Freiburg beträgt die Differenz zwischen den eintretenden und den austretenden Pendlerinnen und Pendlern 6% des kantonalen BIP, somit eine gute Milliarde Franken. Insgesamt werden 17% des Freiburger BIP ausserhalb des Kantons generiert, wohingegen die eintretenden Pendlerinnen und Pendler 11% des kantonalen BIP schaffen (Handels- und Industriekammer Freiburg, 2016, Nr. 3).

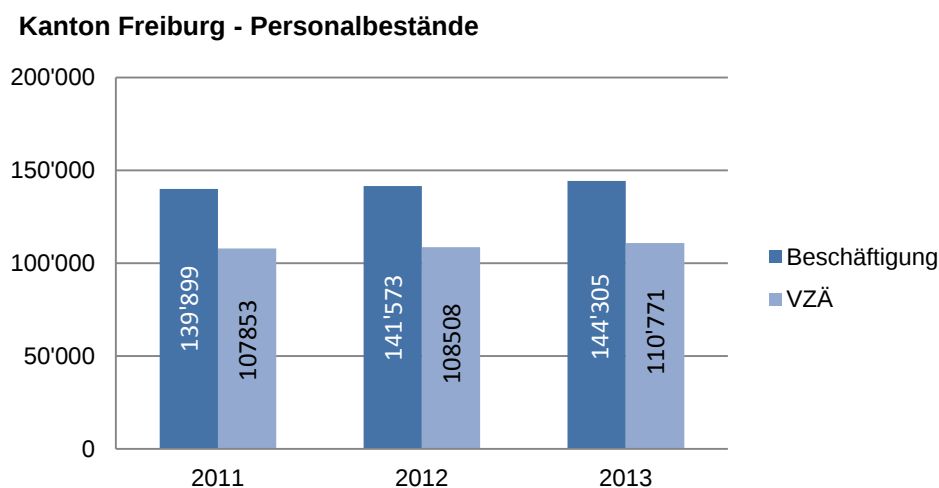


Tabelle 4-7 : Beschäftigungsentwicklung, (StatA, 2015c, S. 98)

Auf Lohnenebene hat sich die Kaufkraft der Freiburgerinnen und Freiburger im Lauf dieses Zeitraums sehr leicht verbessert. Die Bruttolöhne im Privatsektor zum Beispiel stiegen zwischen 2002 und

²⁹ Der Mehrwert pro Arbeitsstunde stieg auf Schweizer Ebene seit 2005 um 22,5% (BFS, 2015n, S. 18).

2012 um 16.6%. Diese Entwicklung liegt vergleichsweise über derjenigen der Schweiz insgesamt (+13.6 % (StatA, 2015c, S. 120)). Auf nationaler Ebene betrug das Wachstum der Nominallöhne³⁰ zwischen 1995 und 2013 +24.2 %, blieb aber deutlich unter dem nominalen Wachstum des BIP, das bei +57.2% lag (BFS, 2015n, S. 17). Übrigens ermöglichte die Teuerung in dieser Zeit schliesslich ein nur geringes Wachstum des Reallohns um 10.4% (BFS, 2016g).

Somit ist im Lauf des letzten Jahrzehnts die wirtschaftliche Situation des Kantons im Arbeitsbereich günstig geblieben. Die Erwerbstätigkeit ist der hauptsächliche Schutzfaktor gegen Armut und spielte in dieser Zeitspanne ihre Rolle als Bollwerk. Die Resultate stimmen auf kantonaler wie auf nationaler Ebene überein. Die Zahlen des BFS zeigen, dass die beschäftigten Personen dem Armutsrisiko viermal weniger ausgesetzt sind (BFS, 2015n). Auf Freiburger Ebene beträgt die Armutsquote jener, die über ein Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit verfügen, 1,8%, wohingegen die Armutsquote der selbständig Erwerbenden leicht höher ist: 3,8%. Wie schon gesagt, beträgt die Armutsquote in der Bevölkerung insgesamt 3%.

Arbeit: Schutzfaktor

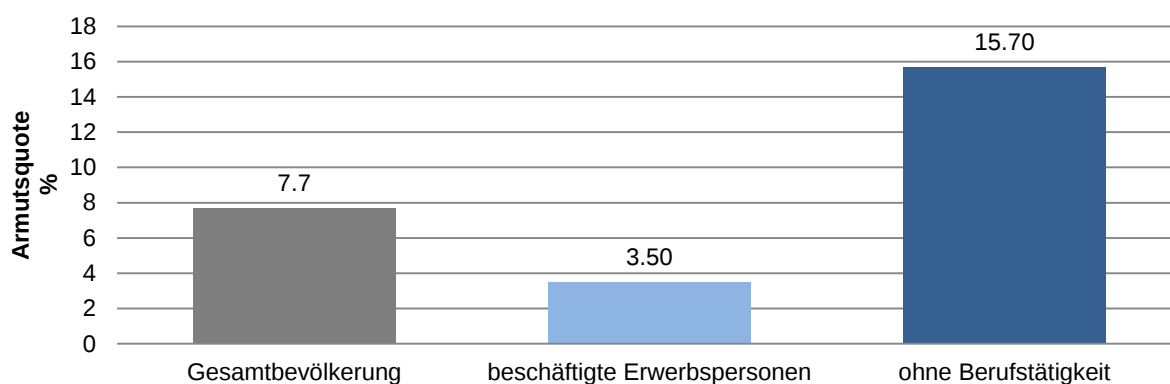


Tabelle 4-8 : Arbeit als Schutzfaktor, BFS 2015

Trotz einer beschäftigungsfreundlichen Konjunktur aber erspart die Erwerbstätigkeit zahlreichen Personen die Konfrontation mit dem Armutsproblem nicht. Die Hälfte der armutsbetroffenen Freiburgerinnen und Freiburger lebt in einem Haushalt, dessen Einkommen aus einer Berufstätigkeit stammt (unselbständige Tätigkeit 42,3% und selbständige Tätigkeit 7,8%). Für die armutsgefährdete Population ist die Situation vergleichbar (s. Tab. 4-9). Im Beschäftigungszusammenhang können drei Hauptrisiken die Realität armutsbetroffener oder armutsgefährdeter Personen bedrohen. Zunächst die Gefahr des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt infolge von Stellenverlust und Arbeitslosigkeit. Sodann das Risiko der Tieflohn-Arbeit mit dem Phänomen der so genannten Working Poor, die trotz Ausübung einer Berufstätigkeit nicht vor Armut gefeit sind. Und schliesslich stellt auch die Präsenz von Kindern im Haushalt ein besonderes Risiko für Mütter dar, wenn diese nur teilweise in den Arbeitsmarkt eingegliedert sind.

³⁰ Ohne die Primärsektoren und die selbständig Erwerbenden

Verteilung der Populationen
zwischen Armut und Armutsgefährdung. 2011, Kanton Freiburg

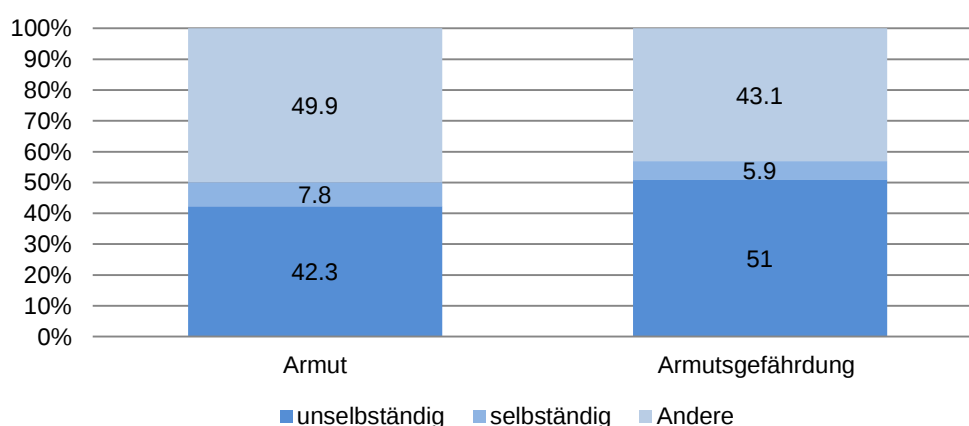


Tabelle 4-9: Die Hälfte der armutsbetroffenen Personen arbeitet

Arbeitslosigkeit

Während mehrerer Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg blieb die Arbeitslosenquote in der Schweiz sozusagen bei null. Die beiden Ölschocks der Jahre 1970 und 1980 kehrten den Trend um, und zum ersten Mal entstand das Phänomen einer «Sockelarbeitslosigkeit» in dem Sinne, als es dem wirtschaftlichen Wiederaufschwung nicht mehr gelungen ist, den Anteil Stellensuchender komplett zu resorbieren. Mit der Immobilienkrise der neunziger Jahre erlebte die Schweiz eine so hohe Arbeitslosenquote wie während der grossen Depression der 1930-er Jahre, jedoch nie im selben Ausmass wie unsere europäischen Nachbarn. Im Kanton Freiburg liegt die Arbeitslosenquote seit fünfzehn Jahren unter dem Schweizer Durchschnitt, ist die niedrigste in der Westschweiz und bleibt auf einem relativ konstanten Niveau, ausser bei der Rezession von 2009 (s. Tab. 4-10). Somit spiegelt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Kanton die wirtschaftliche Gesundheit unserer Region und die Stärke des Arbeitsmarkts.

Entwicklung der Arbeitslosenquote
Freiburg - Schweiz

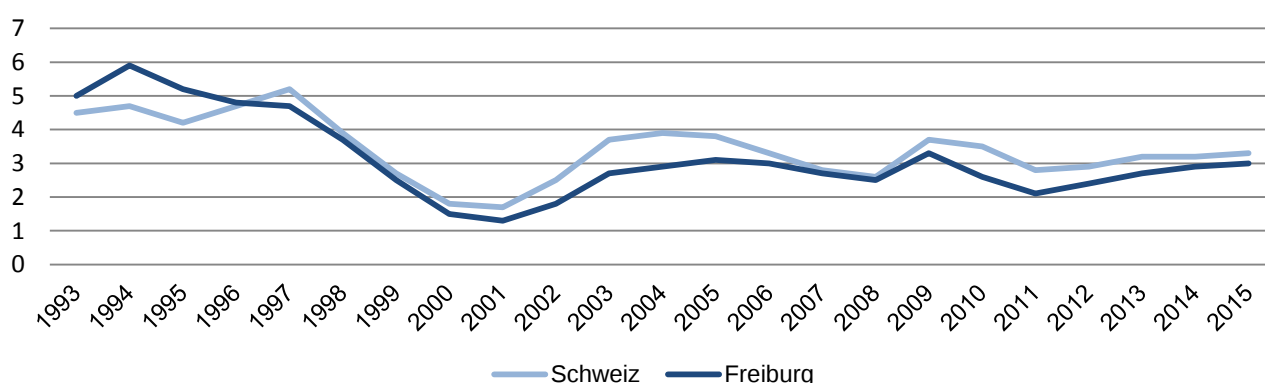


Tabelle 4-10 : Stabile und unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote, (SECO, 2016c)

Dennoch bleibt Arbeitslosigkeit ein Armutsfaktor im Kanton Freiburg. Die für diesen Bericht erfolgte Erhebung liefert diesbezüglich keine Angaben. Hingegen zeigen die Statistiken der Freiburger Sozialhilfe, dass ein Drittel der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger arbeitslos und dieser Anteil seit zehn Jahren konstant ist (s. Tab. 4-11) (BFS, 2015p).

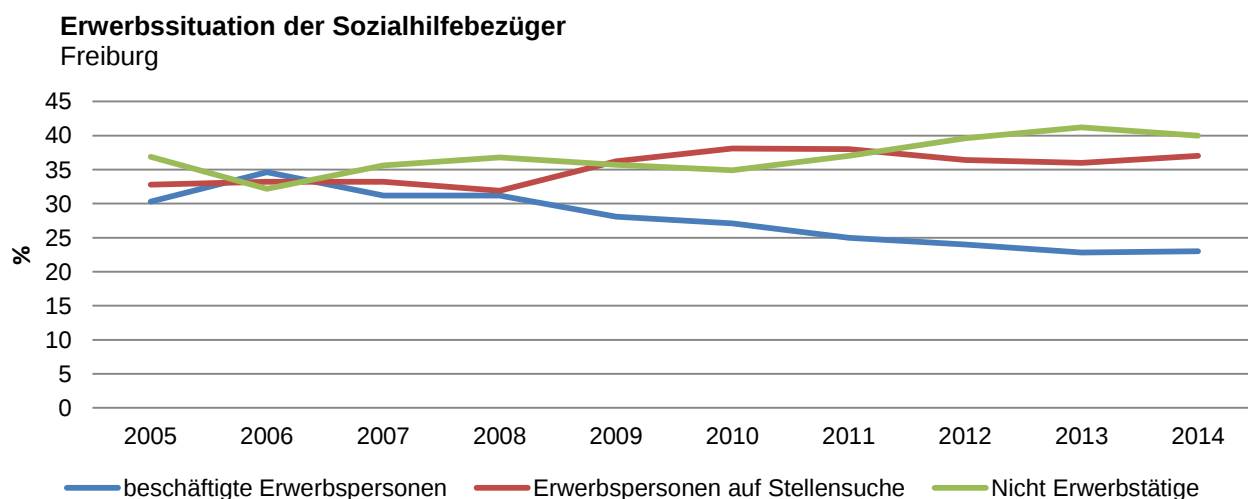


Tabelle 4-11 : Quote der Sozialhilfe beziehenden Erwerbspersonen auf Stellensuche, BFS

Zwar ist im europäischen Vergleich die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der Schweiz relativ niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger) hingegen ist in unserem Land sehr hoch. Die Schweiz hat eine **Langzeitarbeitslosenquote** über dem OECD-Durchschnitt und liegt damit weit über den europäischen Ländern in einer ähnlichen Wirtschaftssituation (s. Tab.4-12) (OECD, 2016). Dieser Vergleich basiert auf einer Definition von Erwerbslosigkeit gemäss den Kriterien des Internationalen Arbeitsamtes (ILO).

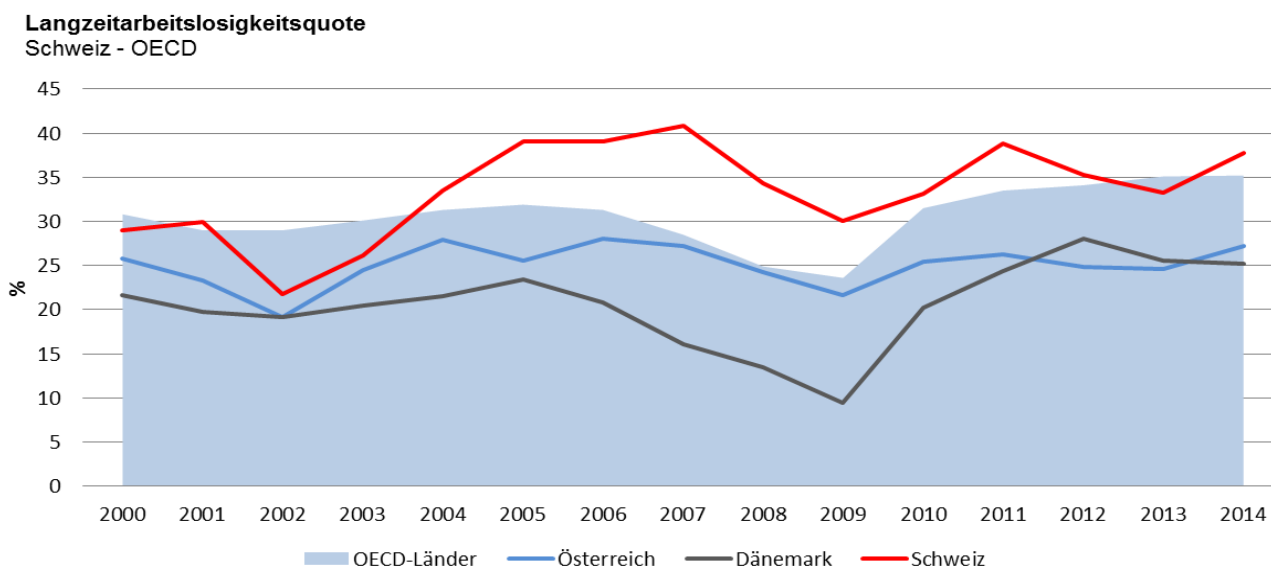


Tabelle 4-12 : Hohe Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz

Mehr als zwei Fünftel der Arbeitslosen sind von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (Fluder, Fritschi, & Salzberger, Arbeitsmarkt: Verlaufstypen und Risikoprofile von arbeitslosen Personen, 2011), und etwas weniger als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen findet wieder eine Beschäftigung (Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich (AMOS), 2007). Demzufolge wird ein Teil der Arbeitslosen aus den Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung (AVIG) ausgesteuert, ohne wieder eine Beschäftigung gefunden zu haben. 41% der Langzeitarbeitslosen nach AVIG gelangen an das Ende ihrer Anspruchsberechtigung (Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, Berufsbiografien von Langzeitarbeitslosen in der Schweiz, 2011). Im Kanton Freiburg

war im Lauf der letzten zehn Jahre die Zahl der von den AVIG-Leistungen ausgesteuerten Personen nie so hoch, und die steigende Tendenz bestätigt sich seit den letzten drei Jahren (s. Tab. 4-12). Diese Entwicklung wird aufgrund einer Arbeitslosigkeitsdefinition gemäss den SECO-Kriterien beobachtet.

Aussteuerungen Freiburg

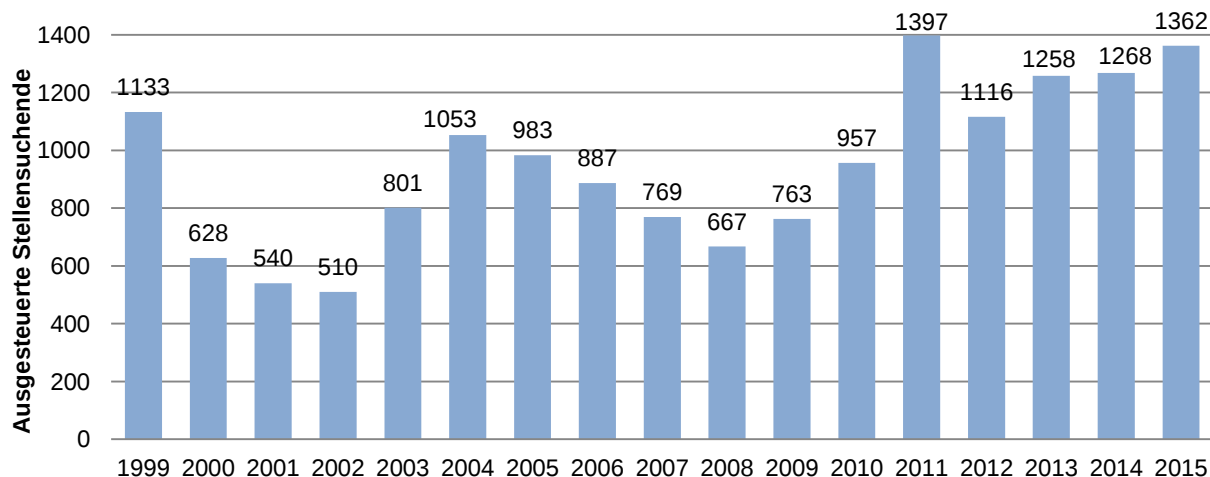


Tabelle 4-13: Ende der Anspruchsberechtigung nach AVIG im Kanton Freiburg im Anstieg begriffen, (SECO, 2016c)

Insgesamt gelangen 10% der Arbeitslosen an die Sozialhilfe, einige schon während der AVIG-Periode, um die Arbeitslosenentschädigungen zu ergänzen, andere erst am Ende ihrer Anspruchsberechtigung. Mit mehreren Schätzungen wurde versucht, den Anteil ausgesteuerter Arbeitsloser, die sich danach an die Sozialhilfe wenden und somit armutsbetroffen sind, zu bestimmen (CCLD, 2013, S. 25). Die Erhebungen Ende der 2000-er Jahre kommen zum Schluss, dass auf sechs ausgesteuerte Arbeitslose ein bis zwei Personen Sozialhilfeleistungen beantragen. Die Zeit zwischen dem Ende der Anspruchsberechtigung nach AVIG und der Sozialhilfe dauert rund 3,5 Monate (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Die Merkmale der Situationen, auf die sich das Risiko von Arbeitslosigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit und Armut konzentriert, wurden in zahlreichen Studien aufgelistet. In ihrem Bericht zuhanden des Staatsrats gab die Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit die Ergebnisse dieser Studien wieder (CCLD, 2013, S. 27 ff.):

- > **Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.** Sie sind zwar weniger oft als junge Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen, wenn sie es aber sind, ist ihr Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko hoch. 2015 zählten mehr als zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen (72,5%) im Kanton Freiburg mehr als 40 Jahre, wohingegen sie unter den kurzzeitig Arbeitslosen 47,1% ausmachen (SECO, 2016a). Personen ab 50 Jahren profitieren offensichtlich nicht von günstigen Konjunkturtendenzen.
- > **Schwacher Bildungsstand.** Im Kanton Freiburg haben 40,3% der Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt 2015 gemäss SECO) keinen Ausbildungsabschluss auf Sekundarstufe II, gegenüber 36,2% bzw. 14,4% jener, die eine Ausbildung auf Sekundarstufe II bzw. Tertiärstufe abgeschlossen haben. Dieses Phänomen ist im Kanton Freiburg besonders bedeutend, denn für die gleiche Zeit liegt der Schweizer Durchschnitt bei 30,0%, was ein wenig mehr als 10 Punkte Differenz bedeutet (SECO, 2016a). Von den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern haben 70% keine Berufsbildung (BFS, 2015q, S. 12).

- > **Haushalte mit nur einem Elternteil.** 2013 machen diese Haushalte in der Schweiz 17% der Haushalte aus (BFS, 2015n). Die Unterstützungsquote der Einelternfamilien, die 2014 im Kanton Freiburg Sozialhilfe bezogen, liegt bei 23,3% (BFS, 2015q). Diese im Wesentlichen aus allein mit ihren Kindern lebenden Frauen bestehenden Haushalte sind besonders armutsgefährdet, zum einen wegen der grösseren Schwierigkeit, Familie und Arbeit zu vereinbaren, zum anderen weil der Elternteil diese doppelte Last allein bewältigen muss (BFS, 2015n, S. 103). Die Suche nach einer neuen Stelle wird aus diesem Grund problematischer, zudem vergrössert sich die Schwierigkeit, je länger die Entfernung vom Arbeitsmarkt dauert und je schwächer das Qualifikationsniveau ist.
- > **Dauer der Arbeitslosigkeit.** Wenn sich die Arbeitslosigkeit in die Länge zieht, sind im Durchschnitt allein die von der Dauer abhängigen Auswirkungen für den Rückgang der Wiedereingliederungsquote um rund ein Drittel verantwortlich (Dantan & Murtin, 2011). Die Langzeitarbeitslosigkeit bzw. sehr lange dauernde Arbeitslosigkeit ist der massgeblichste Faktor für die Beanspruchung von Sozialhilfe, auch im Kanton Freiburg (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

Die Phasen des Eintritts ins Berufsleben und des Ausscheidens aus dem Berufsleben stellen besonders heikle Zonen dar. Junge Leute unter 30, insbesondere Frauen, sind häufig von Temporärarbeit betroffen. Der Eintritt in den Arbeitsmarkt ist umso komplizierter, je grösser das Ausbildungsdefizit der jungen Leute ist. Aber auch der Eintritt ins Rentenalter wird manchmal gefürchtet, weil Armutsgefährdung damit einhergehen kann. Die dem Rentenalter vorausgehende Zeit ist häufig von Arbeit auf Abruf geprägt, und wiederum sind mehr Frauen als Männer von diesem Phänomen betroffen (Bühlmann, Schmid Botkine, & al., 2012, S. 291).

Die Statistiken zum Einfluss des Migrationshintergrunds auf die Langzeitarbeitslosigkeit sind mit Vorsicht zu betrachten. Vorab sei unterstrichen, dass die Schweizer Statistiken in der Regel eher den administrativen Status der Migrantinnen und Migranten als ihren Geburtsort berücksichtigen³¹. Bei einer Nichteuropäerin aus der ersten Zuwanderungsgeneration zum Beispiel verdoppelt sich die Gefahr einer Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber einer ausländischen Person ohne Migrationshintergrund (BFS, 2011b).

Sodann ist zu vermerken, dass während mehrerer Jahrzehnte mehr als 50% der zugewanderten Arbeitnehmenden Vollzeitbeschäftigte mit geringer oder keiner Berufsbildung waren. Dieses Verhältnis hat sich gegen die Mitte der Neunzigerjahre diametral umgekehrt, indem 50% einen Hochschulabschluss haben und nur 20% wenig qualifiziert sind (Sheldon, Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen, 2010). Als Folge einer langen Politik der Rekrutierung schwach qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland weist die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und von den Systemen der sozialen Sicherheit abhängigen ausländischen Bevölkerung eine nur geringe Qualifikation auf, und dies erklärt, dass sie von der schwindenden Nachfrage nach niedrig qualifiziertem Personal besonders betroffen ist.

2015 machten in der Schweiz wie im Kanton Freiburg die Migrantinnen und Migranten zwischen 42 und 47% aller Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen aus (SECO, 2016a). Verglichen aber mit dem Anteil ausländischer Personen an der Erwerbsbevölkerung (30,6%) ist diese Population übervertreten (BFS, 2015m). Diese Feststellung gilt auch in Bezug auf die Sozialhilfe, denn 2014 waren 50,1% der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler ausländischer Staatsangehörigkeit, und die Sozialhilfequote dieser Population lag 4 Punkte über jenem der Schweizer Bevölkerung (BFS, 2015q).

³¹ Das BFS veröffentlichte kürzlich einige Statistiken im Bereich «Migration und Integration». Dort erfolgt die Unterscheidung zwischen Bevölkerung mit oder ohne Migrationshintergrund nach den Empfehlungen der UNO (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/02.html>).

Auch im Kanton Freiburg sind die Migrantinnen und Migranten mit gleichen Anteilen wie in den berücksichtigten schweizerischen Mittelwerten übervertreten (BFS, 2011d).

Untersucht man aber (unter sonst gleichen Umständen) alle Merkmale gleichzeitig, ist der Migrationshintergrund nicht massgeblich für das Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko oder die Beanspruchung von Sozialhilfe (Oegerli & Morlok, 2007; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aeppli & Ragni, 2009). Zu berücksichtigen ist die Gesamtsituation der Migrantinnen und Migranten, die häufiger in Branchen oder Berufen mit erhöhtem Arbeitslosigkeitsrisiko arbeiten oder so genannt atypische Beschäftigungen ausüben müssen. Diese Personen beherrschen die jeweilige Landessprache weniger gut, verfügen über beschränktere Sozialnetze und besitzen seltener einen anerkannten Ausbildungsabschluss auf Sekundarstufe II.

Weitere, umweltbedingte Faktoren tragen ebenfalls zur grösseren Armutsgefährdung von Langzeitarbeitslosen bei:

- > **die wachsende Globalisierung und Internationalisierung** der Arbeitsteilung, die dafür sorgt, dass immer mehr einfache und repetitive Tätigkeiten ins Ausland abwandern und einen wachsenden Anteil an anspruchsvolleren Beschäftigungen zurücklassen, die höhere Qualifikationen verlangen;
- > **der technologische Fortschritt**, der dafür sorgt, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Personen zu- und diejenige nach wenig oder nicht qualifizierten Arbeitskräften abnimmt;
- > **die Tertiarisierung der Arbeitswelt**, d.h. eine kontinuierliche Beschäftigungsverlagerung von den gewerblich-industriellen Tätigkeiten hin zu den Dienstleistungsberufen (Sheldon, Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen, 2010);
- > **der Hysteresis-Effekt**, d.h.: Wenn die Arbeitslosigkeit in der Wirtschaft wächst, tendiert sie in der Folge dahin, wegen des mit den Perioden von Konjunkturabschwung assoziierten Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit fortzudauern (Gärtner & Flückiger, 2006).

Im Zusammenhang mit Globalisierung weist eine Studie darauf hin, dass sich in der Schweiz die Situation der niedrig qualifizierten Arbeitnehmenden unter dem Aspekt der Arbeitslosigkeit und nicht wie allgemein in den OECD-Ländern in Bezug auf die Löhne verschlechtert hat. Die Disparität der Arbeitslosenquote zwischen niedrig und hoch Qualifizierten hat sich seit 1991 im Jahresdurchschnitt um 3,5% vergrössert, wohingegen die jährlichen Abweichungen des medianen Bruttoeinkommens zwischen diesen Qualifikationsniveaus in diesem Zeitraum nur 0,2% betrugen. In keinem anderen OECD-Land hat sich dieses Verhältnis derart rasch verschlechtert (Weder & Wyss, 2010). Dies bedeutet, dass sich die Globalisierung mit vor allem dem Import von Zwischen- und Endprodukten zusammen mit dem Phänomen der Tertiarisierung in einer vermehrten Nachfrage nach qualifizierten bzw. hoch qualifizierten Arbeitskräften niedergeschlagen hat, wohingegen das Angebot von Beschäftigungen, welches das Arbeitsangebot schwach qualifizierter Personen absorbieren könnten, schrittweise erodierte. Demzufolge werden niedrig qualifizierte Personen in Arbeitslosigkeit getrieben. In den anderen OECD-Ländern hingegen scheint das Angebot von Beschäftigungen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erhalten geblieben zu sein, was zwar das Arbeitslosigkeitsrisiko begrenzt, aber auf die Löhne drückt. Diese Entwicklung muss den Sozialpolitiken Sorgen bereiten.

Working Poor und erwerbstätige Bevölkerung

Die Frage der armutsbetroffenen Arbeitnehmenden war eine der grössten Herausforderungen der westlichen Gesellschaften im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Der Wirtschaftsboom weckte die Hoffnung auf eine völlige Beseitigung der Armut. Aber in den 1980-er Jahren

tauchte die Frage wieder auf, und seit 2001 weist das BFS Indikatoren aus, die die Anerkennung dieser Erscheinung anzeigen (BFS, 2008).

Ursprünglich definierte das BFS die Kategorie der Working Poor als alle *erwerbstätigen Personen, die in einem Haushalt leben, dessen kumulierter Erwerbsumfang der Haushaltsmitglieder 36 Stunden pro Woche oder mehr beträgt, d.h. im Minimum einer Vollzeitbeschäftigung (90% oder mehr) entspricht und dessen Einkommen unter der Armutsschwelle liegt*. Dieses Phänomen darf nicht mit dem Phänomen der «Tieflöhne» verwechselt werden, das sich vom ersteren unterscheidet, wenn es auch mit ihm in Verbindung steht. Der Begriff Tieflohnbezug bezieht sich nur auf das individuelle Erwerbseinkommen unter einer bestimmten Grenze. Seit 2012 legt das BFS jedoch den Akzent auf die Armutsbetroffenheit und Armutsgefährdung der Erwerbstätigen in der Bevölkerung, die bisher als Working Poor oder armutsbetroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verzeichnet wurden. Die ehemalige Working-Poor-Statistik des BFS wurde erweitert, indem neu nicht nur die vollzeitlich arbeitenden Erwerbstätigen in den Haushalten, sondern alle Erwerbstätigen ab 18 Jahren ungeachtet ihres Erwerbsumfangs bzw. des Erwerbsumfangs der übrigen Personen in ihrem Haushalt betrachtet werden (BFS, 2012j, S. 7). Seit 2008 ist die Armutsbetroffenheit in der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz spürbar zurückgegangen, von 5,2% auf 3,6% im Jahr 2009 bis auf 3,5% im Jahr 2012 (BFS, 2015n, S. 99). Somit waren zu dieser Zeit rund 130'000 Erwerbstätige von Armut betroffen (BFS, 2015n, S. 101). Verschiedene vom BFS auf Schweizer Ebene erfasste soziodemografische Merkmale ermöglichen ein Verständnis dieser Situationen von Armutsbetroffenheit (BFS, 2012k):

- > **Niedriger Bildungsstand:** Wie in der Gesamtbevölkerung ist die Armutsquote bei den Erwerbstätigen mit niedrigem Bildungsstand höher. Erwerbstätige ohne nachobligatorische Ausbildung waren im Jahr 2012 zweimal häufiger armutsbetroffen als jene mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II (7,9% gegenüber 3,2%). Die mangelnde Ausbildung bewirkt nicht nur auf Berufsebene Schwierigkeiten, sondern auch in anderen Bereichen, was zeigt, dass die verschiedenen Lebensbedingungen in Wechselwirkung stehen. Vermerkt sei noch, dass ein im jungen Erwachsenenalter verpasster Bildungsabschluss eher schwierig nachzuholen ist (BFS, 2011c, S. 89). Es gibt keine Schule der «zweiten Chance».
- > **Familiensituation der Frauen:** Die weiblichen Erwerbstätigen wiesen 2012 eine höhere Armutsquote als die männlichen Erwerbstätigen aus (3,7% gegenüber 3,3%). Wegen ihrer familiären Verpflichtungen besetzen Frauen häufiger flexible, weniger sichere und weniger gut bezahlte Arbeitsstellen. Zudem gehen Frauen öfter als Männer einer Tieflohn-Beschäftigung nach. Sie sind auch häufiger Alleinerziehende. Dies bedeutet zum einen, dass ihre Beschäftigungsmöglichkeiten (Vollzeit) eingeschränkt sind, und zum anderen, dass sie auf kein zweites Einkommen im Haushalt zählen können.
- > **Einelternerhaushalte:** Familien mit nur einem Elternteil und einem oder mehreren Kindern sind am häufigsten von Armut betroffen (2012: 12,7%). Dies erklärt sich mit der Schwierigkeit, die Kindererziehung und eine (vollzeitliche) Berufstätigkeit unter einen Hut zu bringen, und mit dem Fehlen eines zweiten Einkommens.
- > **Allein lebende Erwerbstätige** weisen ebenfalls höhere Armutsquoten auf (2012: 7,2%). Die geringe Bezahlung durch Tieflöhne könnte allein lebende Personen vermehrt betreffen.
- > **Wohnsituation:** Die Armutsquote der Erwerbstätigen mit Wohneigentum ist viel niedriger als jene der Mieterinnen und Mieter (2012: 1,8% gegenüber 4,8%).
- > **Prekäre Arbeitsbedingungen:** Atypische Arbeitszeiten und befristete Arbeitsverträge können prekäre Arbeitsbedingungen und -formen bedeuten. Leicht mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen im Jahr 2012 (51,9%) hatten einen Arbeitsvertrag mit unregelmässigen Arbeitszeiten («Arbeit auf Abruf») und/oder Arbeitszeiten nachts oder am Wochenende. Personen mit derartigen Verträgen weisen eine höhere Armutsquote auf (3,1%) als Personen ohne atypische Arbeitsbedingungen (2,7%). Noch höher sind die Zahlen bei den Erwerbstätigen mit einem befris-

teten Arbeitsvertrag (2012: 7,1% gegenüber 2,6% bei den Erwerbstätigen mit unbefristetem Vertrag). Frauen sind vermehrt von der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und atypischen Beschäftigungen betroffen. Jene mit einer Teilzeitarbeit (insbesondere diejenigen mit Kindern, die sie alleine oder mit ihrem Partner erziehen) sind auch häufiger von Unterbeschäftigung betroffen. Besonders hohe Unterbeschäftigungsquoten (bis zu 20%) sind bei Frauen zu beobachten, deren jüngstes Kind im schulpflichtigen Alter ist (BFS, 2011c, S. 21-22)

- > **Tätigkeitszweig:** In Hotel- und Restaurantbetrieben beschäftigte Personen sind am meisten von Armut betroffen, und ihr Anteil ist zwischen 2010 und 2012 gestiegen (2010: 7,7%; 2012: 11,1%). Diese Branchen zählen überdurchschnittlich viele Tieflohn-Stellen (BFS, 2012b; BFS, 2008).

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das Phänomen der Working Poor vorab mit Arbeitsbedingungen einhergeht, die wenig sicher sind oder zu Unsicherheit tendieren. Auf soziodemografischer Ebene wird dieses Phänomen im Wesentlichen durch den niedrigen Bildungsstand der Personen (keine nachobligatorische Ausbildung) und den Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Einelternfamilien und allein lebende Erwerbstätige). Hingegen scheinen in dieser Hinsicht die Situationen mit Migrationshintergrund keinem höheren Armutsrisiko ausgesetzt zu sein.

Einkommensschwäche stellt ausserdem die sozioprofessionelle Integration in Frage. Eine Analyse des BFS unterscheidet vier Typen beruflicher Integration:

- gesicherte Integration (Zufriedenheit am Arbeitsplatz und Beschäftigungsstabilität),
- unsichere Integration (Zufriedenheit am Arbeitsplatz, unsichere Beschäftigungssituation),
- mühevoll Integration (Unzufriedenheit am Arbeitsplatz und Beschäftigungsstabilität),
- disqualifizierende Integration (Unzufriedenheit am Arbeitsplatz und unsichere Beschäftigungssituation).

Die zu dieser Typologie durchgeführte Erhebung kommt zum Schluss, dass bei Einkommensschwäche die Personen mit nahezu gesicherter Integration proportional weniger vertreten sind. Dies ist auch bei bestimmten soziodemografischen Merkmalen der Fall: Insbesondere ausländische Personen verzeichnen seltener eine gesicherte Integration als die Schweizer Bevölkerung, Frauen seltener als Männer. Die Integrationsunterschiede sind auf allen Einkommensstufen zu beobachten, sind aber ausgeprägter bei niedrigem Einkommen (BFS, 2002).

Mütter und Arbeitsmarkt

Für Mütter stellen Kinder im Haushalt eine grössere Armutsgefährdung dar, denn aufgrund einer traditionellen, immer noch vorherrschenden Rollenverteilung in Paaren gliedern sich Frauen nur teilweise in den Arbeitsmarkt ein.

- > **Haus- und Familienarbeit:** Die Statistiken zeigen, dass in der Schweiz bei einer Mehrheit der Paare mit Kindern beide Elternteile erwerbstätig sind. Jedoch haben die Väter mehrheitlich eine Vollzeitbeschäftigung, wohingegen die Mütter teilzeitlich arbeiten, denn die Frauen übernehmen noch heute den grössten Teil der Haus- und Familienarbeit. 2013 wendeten sie durchschnittlich 27,5 Stunden pro Woche dafür auf, die Männer nur 17,3 Stunden (BFS, 2016n). Bei einem oder mehreren Kindern im Haushalt steigen diese Werte sogar auf einen Wochendurchschnitt von 49,2 Stunden für die Frauen, gegenüber 26,3 Stunden für die Männer (BFS, 2016m).
- > **Teilzeitarbeit:** Die traditionelle Rollenverteilung in der Schweiz rührt grossenteils aus der schwachen Entwicklung der Politik für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie her. Eine Studie des Nationalen Forschungsprogramms NFP 60 «Gleichstellung der Geschlechter» zeigt auf, dass das familienexterne Betreuungsangebot eine sehr wichtige Rolle für die Wahl des Beschäftigungsgrads der Mütter und Väter spielt. Frauen mit kleinen Kindern arbeiten signifikant mehr,

wenn dieses Angebot gut ist, und sogar häufiger vollzeitleich. Männer hingegen arbeiten bei einem guten familienexternen Betreuungsangebot nur leicht weniger (Littmann-Wemli, Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt., 1999, S. 93 ff.). In der heutigen Situation sind 78% der in einer Paarbeziehung lebenden Mütter erwerbstätig (BFS, 2015l, S. 6), aber rund sechs von zehn Frauen arbeiten teilzeitleich, bei den Männern hingegen nur einer von zehn (Tabin, 2013).

- > **Geringere soziale Sicherheit:** Teilzeitarbeit reduziert nicht nur die Ausbildungs-, Beförderungs- und Karrierechancen (von den Personen mit Führungsaufgaben arbeiteten 2014 nur 20% teilzeitleich) (BFS, 2016o, S. 2), sondern führt auch zu einem geringeren Schutz auf Sozialversicherungsebene. Nach Jean-Pierre Tabin «haben die Schweizer Sozialpolitiken ein Geschlecht» (Tabin, Les politiques sociales ont un sexe, 2013). Ursprünglich wurde das Schweizer System der sozialen Sicherheit auf dem Modell der strikten Rollenverteilung in der Paarbeziehung errichtet: Der Mann sorgt für den Broterwerb und die Frau erledigt die Arbeit im Haushalt. Somit wurden die Schweizer Sozialversicherungen geschaffen, um im Fall von Arbeitsunfähigkeit einen festen Lohn aus einer Vollzeitarbeit zu schützen. Trotz der Entwicklung des Arbeitsmarkts haben sich die Voraussetzungen des Zugangs zu den Sozialversicherungen nur wenig geändert. Der Leistungsanspruch wird wesentlich von der Höhe und Regelmässigkeit des Lohns bestimmt. Die Frauen befinden sich deshalb in einer Ungleichstellung gegenüber den Männern, weil sie die Voraussetzungen zum Leistungsbezug nicht oder nur teilweise erfüllen, zum einen wegen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt, zum anderen, weil in der Berechnung des Leistungsanspruchs die von ihnen unentgeltlich geleistete Hausarbeit nicht berücksichtigt wird (Tabin, Les politiques sociales ont un sexe, 2013). Frauen – die allgemein weniger als Männer verdienen – sind daher im Fall von Schwierigkeiten besonders benachteiligt, so etwa bei Scheidung, Trennung oder Arbeitslosigkeit, denn sie müssen aufgrund ihres im Vergleich mit Männern in der gleichen Situation tieferen Einkommens mit weniger Mitteln über die Runden kommen.
- > **Einelternefamilie:** Nach einer Scheidung oder Trennung stehen die Frauen in der Regel einem Einelternehaushalt vor und haben grössere Schwierigkeiten in der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben. Aus den Freiburger Steuerdaten geht hervor, dass 93,4% der Einelternehaushalte von Frauen geführt werden und die Armutsquote dieses Haushaltstyps bei 16% liegt (kantonaler Durchschnitt: 3%).
- > **Ruhestand:** Die Frauen haben ausserdem bis ins Rentenalter hinein unter den Folgen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt zu leiden. Denn das Schweizer Altersrentensystem beruht auf dem Schema eines dreiphasigen Lebens: Kindheit und Ausbildung, Erwerbsleben und danach der Ruhestand. Diese drei Etappen entsprechen aber einer hauptsächlich männlichen Berufslaufbahn. Heute folgen drei Viertel der Männer und nur ein Drittel der Frauen diesem Modell (Tabin, Le parcours de vie selon l'AVS, 2011). Letztere durchlaufen andere Lebensetappen wie die Aufnahme des Familienlebens und die Geburt von Kindern, die ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt beeinflussen. Obwohl diese Etappen auch von den Männern erlebt werden, wirken sie sich nur wenig auf deren Berufslaufbahn aus. Im Rentenalter sind die Frauen finanziell häufig schlechter abgedeckt als die Männer, insbesondere ist der Umfang ihrer 2. Säule geringer (Tabin, Le parcours de vie selon l'AVS, 2011). Aufgrund der Ergebnisse der neueren Studie «Auswirkungen der Teilzeitarbeit auf die beruflichen Altersvorsorge», die die obgenannten Schwierigkeiten bestätigt, empfiehlt die schweizerische Konferenz der Gleichstellungsdelegierten übrigens den Frauen und Männern, «sich frühzeitig mit den langfristigen Auswirkungen der Teilzeitarbeit auf die Altersvorsorge zu beschäftigen», und fügt hinzu, «wer durchschnittlich zu 70% arbeitet, riskiert sogar im Scheidungsfall die geringsten finanziellen Risiken» (SKG, 2016).

Die nachstehende Tabelle illustriert die von Kindern konditionierten Lebenszyklen der Frauen. Auch wenn es sich hier um eine Bestandsaufnahme zu einem bestimmten Moment und nicht um eine Langzeitbeobachtung handelt, lässt sich sagen, dass die Armutsquote der Frauen in den Perioden, wo die Haushalte für Kinder aufkommen müssen, höher als jene der Männer ist. Die Quoten gleichen sich an, sobald die Jugendlichen selbständig werden, und gehen ab dem Rentenalter wieder auseinander. Gemäss BFS lässt sich die höhere Armutsquote von Personen ab 80 Jahren aus einem Generationen- und einem Periodeneffekt erklären, die zu einem tieferen Einkommensniveau bei diesen Personen führen. Das Einkommen einer Generation ist immer tiefer als jenes der nachfolgenden Generationen, da sich die verschiedenen Generationen in einkommensrelevanten Eigenschaften systematisch voneinander unterscheiden (z.B. Bildungsniveau, Einkommen während des Erwerbsalters usw.); dies ist der Generationen- oder Kohorteneffekt. Auch historische Ereignisse wie Kriege, Wirtschaftskrisen oder Änderungen des Altersvorsorgesystems können einen Einfluss auf die Einkommenshöhe haben (Periodeneffekt) (BFS, 2014f, S. 10).

Armutsquote nach Alter und Geschlecht, Personen ab 18 Jahren, 2011, Kanton Freiburg, N=5'559

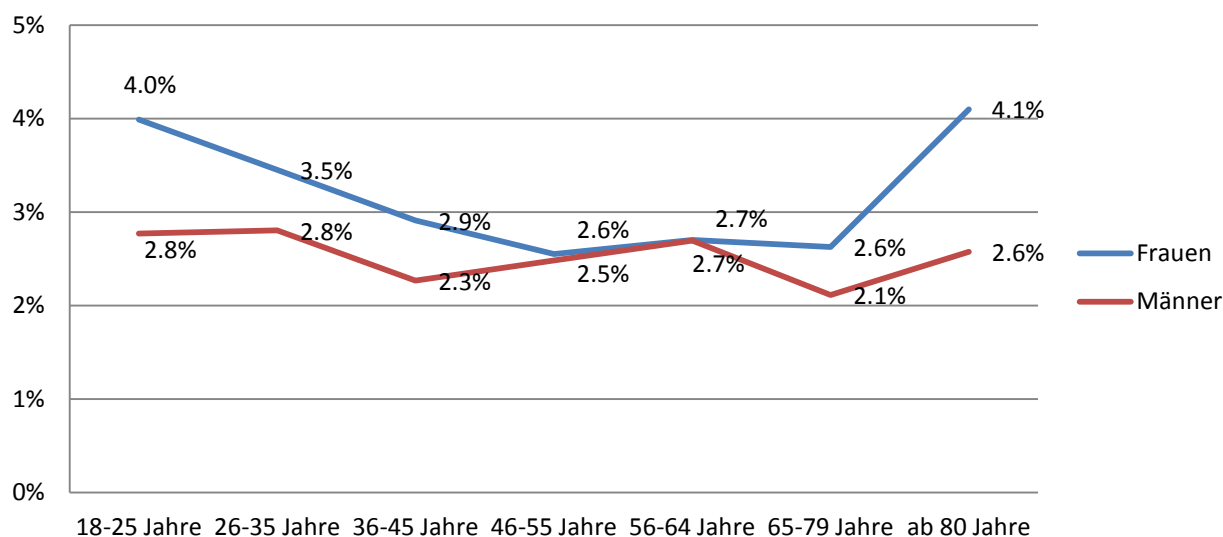


Tabelle 4-14

Abgesehen von der Präsenz von Kindern im Haushalt sind **Frauen auch vermehrt gewissen speziellen Risiken ausgesetzt**. Diese betreffen **die Bildung und die soziale Stellung**. Obwohl Frauen bildungsmässig aufholen, schliessen immer noch weniger Frauen als Männer eine nachobligatorische Ausbildung ab. Sie haben dadurch eine tiefere soziale Stellung, was sich in der Höhe des Erwerbseinkommens niederschlagen kann. Zudem sind Frauen regelmässiger in Tieflohnsektoren beschäftigt. Trotz des Gleichstellungsartikels in der Bundesverfassung - «Mann und Frau haben Anspruch auf gleichwertigen Lohn für gleichwertige Arbeit» (BV Art. 8), unabhängig vom Bildungsniveau und bei gleichwertigen Kompetenzen – ist der Medianlohn der Frauen nach wie vor tiefer als jener der Männer (SKOS, 2010).

Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

Im Arbeitsbereich blieb die wirtschaftliche Lage des Kantons im Lauf des letzten Jahrzehnts günstig, und die Beschäftigung erfüllte ihre Rolle als Schutzwall gegen Armut. Sie verhinderte aber nicht die Konfrontation zahlreicher Personen mit dem Armutsproblem. Die Hälfte der armutsbe-

troffenen Freiburgerinnen und Freiburger lebt in einem Haushalt, dessen Haupteinkommen aus einer einzigen Berufstätigkeit stammt. **Im Arbeitsbereich besteht die erste Bedrohung armutsbetroffener Personen in einer Tieflohn-Beschäftigung (Working Poor).** Dieses Phänomen ist vorab mit Arbeitsbedingungen assoziiert, die zu Instabilität tendieren (z.B. unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau der Personen beeinflusst (keine nachobligatorische Ausbildung) sowie durch den Haushaltstyp (vor allem Einelternfamilien und alleinlebende beschäftigte Erwerbspersonen). **Die zweite Bedrohung im Beschäftigungsbereich ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt infolge Stellenverlust und Arbeitslosigkeit.** Zwar ist die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der ganzen Schweiz im europäischen Vergleich relativ niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit jedoch (ein Jahr und länger) ist in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die individuellen Hauptgründe bestehen im Alter, dem Bildungsniveau, der Haushaltssituation (Einelternhaushalte) und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Dazu kommen weitere, umweltbedingte Erklärungsfaktoren: Globalisierung, technologische Fortschritte, Tertiärisierung und Sockelarbeitslosigkeit. **Kinder zu haben bedeutet eine erhöhte Armutsgefährdung für Mütter,** denn diese übernehmen nach wie vor einen grossen Teil der Haus- und Familienarbeit, was sich in der Regel in einer nur teilweisen Eingliederung in den Arbeitsmarkt niederschlägt. Teilzeitarbeit **vermindert nicht nur die Weiterbildungsmöglichkeiten, Beförderung- und Karrierechancen,** sondern **führt auch zu einem schwächeren Schutz auf Sozialversicherungsebene.** Bei Schwierigkeiten wie Scheidung, Trennung oder Arbeitslosigkeit sind Frauen deshalb besonders benachteiligt. Da sie an der Spitze von Einelternfamilien mehrheitlich vertreten sind (93,4%), sind die Mütter ausserdem stark herausgefordert, wo es um die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben geht (die Armutsquote der Einelternfamilien beträgt 16%). Beim Eintritt ins Rentenalter erfahren sie möglicherweise erneut die Auswirkungen ihrer unterschiedlichen Teilhabe am Arbeitsmarkt, denn trotz des Erziehungsbonus sind sie finanziell weniger gedeckt als Personen, die vollzeitlich gearbeitet haben.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Verstärkte Artikulation der Dispositive und der Risikofrüherkennung (Neupositionierung der IIZ, koordinierte kantonale Strategie, Anpassung der Aktivierungsmassnahmen) ;
- > Bessere Nachverfolgung der Arbeitslosigkeitsverläufe;
- > Neuorientierung der bestehenden Anreiz- und Unterstützungsmassnahmen für die Anstellung der am meisten gefährdeten Personen;
- > Aufwertung der Entwicklung von sozialen Betrieben und von Passerellen zum Arbeitsmarkt;
- > Ausweitung der Gesamtarbeitsverträge auf die am meisten gefährdeten Tätigkeitssektoren;
- > Aufwertung der sozialen Verantwortung der Unternehmen;
- > Förderung der Schaffung nicht stigmatisierender Eingliederungsmassnahmen;
- > Verstärkung des Qualifikationsniveaus der Jugendlichen in den am meisten gefährdeten Fällen durch Konsolidierung des kantonalen Dispositivs der Hilfe an Jugendliche in Schwierigkeiten der beruflichen Eingliederung und dessen Evaluations- und Orientierungsplattform (Plattform Jugendliche);
- > Verstärkung der Massnahmen für die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben;
- > Nach dem Beispiel des Pilotprojekts des Kantons Waadt Einführung eines Berufsausweises auf den Baustellen, der die Angestellten der Bauunternehmen und ihrer Zulieferer betrifft;
- > Intensivere Nachverfolgung der eingeführten Massnahmen;

- > Vermehrte Aufmerksamkeit bezüglich der Anreize für künftige Arbeitgeber älterer Personen (z.B. Sensibilisierungskampagne durch Arbeitgeber- oder gewerkschaftliche Organisationen oder Gesetzesänderungen);
- > Ausweitung der Gesamtarbeitsverträge auf die am meisten gefährdeten Sektoren über eine Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und dem Staat;
- > Unterstützung der Aufhebung von Artikel 18 AVIG, der die Wartefrist in der Arbeitslosenversicherung betrifft.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Strategie im Bereich der kantonalen Politik der Hilfe an Arbeitslose und Langzeitarbeitslose;
- > 25 Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung (Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV));
- > Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL);
- > Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Bau (Strategie Nachhaltige Entwicklung): Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge und Arbeitszeitverkürzung;
- > Migration und Gemeinsam in der Gemeinde (Strategie Nachhaltige Entwicklung);
- > Intergenerationelles Mentoring (Strategie Nachhaltige Entwicklung);
- > Senkung der Kosten familienexterner Betreuung (Gesetz über die Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter in Verbindung mit der dritten Unternehmenssteuerreform (USR III));
- > Kantonales Integrationsprogramm 2014–2017 (KIP), II. Säule.

4.4. Bildung, Ausbildung und Kultur

In der Schweiz besteht der Hauptmechanismus für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Bildungssystem (Lindenmeyer & Walker, 2010). Im letzten Jahrzehnt ist das Bildungsniveau der Bevölkerung stark gestiegen (BFS, 2014b, S. 7).

Anteil der Bevölkerung von 25 bis 64 Jahren mit einem Bildungsstand, der der Sekundarstufe II entspricht oder höher ist, 2014 (BFS, 2015s)	
Region	Quote
OECD	76,4%
Deutschland	86,9%
Schweiz und Espace Mittelland	88,0%
Vereinigte Staaten von Amerika	89,6%
Kanada	90,0%

Tabelle 4-15

Wie die obige Tabelle zeigt, liegt die Schweiz mit 88% der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung mit einem Bildungsniveau, das der Sekundarstufe II oder mehr entspricht (BFS, 2015b) über dem Durchschnitt der OECD und unter jenem von Ländern wie Kanada oder den Vereinigten Staaten von Amerika. 2006 einigten sich auf Anregung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) der Bund und die Organisationen der Arbeitswelt (OrTra) auf ein gemeinsames Ziel: eine Erhöhung des Prozentsatzes junger Erwachsener mit einem

Diplom auf Sekundarstufe II auf 95% (EDK, 2016). Im Bewusstsein, wie wichtig eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Politikbereichen und Behörden ist, schlossen sich die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK) der EDK an, um dieses Ziel in Form gemeinsamer Empfehlungen zuhanden der kantonalen Verantwortlichen zu unterstützen (SODK, 2007).

Die Hauptdeterminanten für den Bildungsstand sind das Geschlecht, die verschiedenen Altersklassen, die individuelle Staatsangehörigkeit und das sozioökonomische Niveau der Familie.

- > Interessant ist **die enge Verbindung zwischen dem Geschlecht und den verschiedenen Altersklassen**. Zwar holen die Frauen, alle Generationen zusammengenommen, die Männer heute bildungsmässig auf oder überholen sie sogar. Bei den Frauen ab 45 Jahren, die ihren männlichen Kollegen gegenüber einen beträchtlichen Bildungsrückstand aufweisen, sieht es hingegen ganz anders aus. Allein in der Altersgruppe der 45- bis 54-jährigen Frauen ist der Anteil Frauen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe nahezu halb so gross wie jener der gleichaltrigen Männer. Dies ist die Folge der Ausbildungswahl, die vor mehr als 20 Jahren getroffen wurde, und spiegelt den Kontext jener Epoche (BFS, 2015n, S. 28).
- > Unter dem Aspekt der **Staatsangehörigkeit** führte das BFS eine Untersuchung nach Ländergruppen durch:
 - Nord- und Westeuropa (31% der ausländischen Personen in der Schweiz),
 - Südwesteuropa (32%),
 - Ost- und Südosteuropa (24%)
 - und die übrigen Länder der Welt ausserhalb Europas (14%).

Die Vergleiche zeigen, dass die Südwesteuropäer und -europäerinnen weniger gut ausgebildet sind, 42% von ihnen weisen keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss auf, ebenso 36% der Personen aus Ost- und Südosteuropa. Die Personen aus Nord- und Westeuropa weisen hingegen ein sehr hohes Bildungsniveau auf, zwei Drittel von ihnen verfügen bei ihrer Ankunft in der Schweiz über einen Tertiärabschluss, und nur 3% weisen keinen nachobligatorischen Ausbildungsabschluss auf. Die in «die übrigen Länder der Welt» eingereihten Länder machen eine sehr heterogene Gruppe aus, ein Drittel der Personen aus diesen Ländern hat keine nachobligatorische Ausbildung absolviert, aber 43% weisen einen Tertiärabschluss auf. In den letzten Jahren ist eine Zunahme hoch qualifizierter Personen in der Migrantenbevölkerung zu beobachten; dies dürfte auf den Strukturwandel im Arbeitsmarkt der Schweiz – hin zu Tätigkeiten, die hohe Qualifikationen verlangen – zurückzuführen sein (BFS, 2015n, S. 30).

- > Bildungsstand und Bildungsweg werden auch stark vom **sozioökonomischen Niveau der Familie** beeinflusst. Kinder mit Eltern gehobener Bildung sind im Zugang zu den soziokulturellen Ressourcen privilegiert. Dadurch haben sie grössere Chancen, ihrerseits eine gute Ausbildung zu erhalten. Gemäss BFS gibt fast die Hälfte der in der Schweiz lebenden Personen an, über den gleichen Bildungsstand wie ihre Eltern zu verfügen. Nur rund 15% haben einen Ausbildungsabschluss tieferen Niveaus, wohingegen fast 30% eine höhere Ausbildung als ihre Eltern erwerben (BFS, 2012a). 52% der Studierenden an den Schweizer Universitäten haben mindestens einen Elternteil mit einem Hochschulabschluss; signifikant niedriger ist dieser Prozentsatz an den Fachhochschulen (32%) und den Pädagogischen Hochschulen (29%).

Auf die Armut bezogen kann ein **Bildungsdefizit in der Jugend** eine **Kluft bewirken**, die später **nur schwer zu überwinden ist**. In der Jugend verpasste Ausbildungsgelegenheiten sind schwierig nachzuholen (BFS, 2011c, S. 89). Gemäss BFS haben junge Leute, die sich nicht von Anfang an in einer Ausbildung engagieren, **weniger Chancen, dieses Defizit in der Folge zu beheben** (BFS, 2015n, S. 32). 2014 verliessen 6,3%³² der Jugendlichen in der Schweiz die Schule vorzeitig (BFS, 2015n, S. 32). Die fehlende Lehre oder Allgemeinbildung macht den Eintritt in den Arbeitsmarkt schwieriger, konditioniert aber auch zahlreiche Faktoren der späteren Berufslaufbahn. Erstens wird der Lohn weitgehend durch das verlangte Qualifikationsniveau determiniert (BFS, 2015n, S. 16)³³. Sodann hängen auch die Weiterbildung und die damit verbundenen Beförderungsmöglichkeiten weitgehend vom Bildungsstand ab (BFS, 2015n, S. 31). Gemäss BFS werden sich Personen mittleren Alters, die einen Bildungsrückstand aufweisen, später auf einem Arbeitsmarkt, der zunehmend nach hoch qualifizierten Kräften verlangt, schwer tun (BFS, 2015n, S. 28), denn vor allem die am niedrigsten qualifizierten Personen profitieren am wenigsten von den Weiterbildungsangeboten (BFS, 2015n, S. 31). Nach der TREE-Studie, die die Bildungswege und Berufslaufbahnen Jugendlicher untersucht, welche die obligatorische Schule im Jahr 2000³⁴ verlassen haben, besitzen 10% von ihnen keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss. Der Anteil von Personen ohne Ausbildung ist höher bei den jungen Westschweizerinnen und Westschweizern (16%) sowie bei jenen mit Migrationshintergrund (16% bei den in der Schweiz geborenen Jugendlichen eingewanderter Eltern und fast 30% unter der ersten Einwanderergeneration). Die übrigen Risikofaktoren, die zu einem Bildungsdefizit führen können, sind:

- **niedriger Bildungsstand der Eltern;**
- **Besuch eines Schultyps mit elementarem Anforderungsniveau auf der Sekundarstufe I;**
- **Verzögerungen beim Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II.**

Diese Faktoren sind weniger an die Leistungen der Schülerinnen und Schüler als an ihre soziale Herkunft oder strukturelle Merkmale des Bildungssystems gebunden (Meyer, Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt, 2014). Im Kanton Freiburg ist der Anteil Jugendlicher aus Familien mit niedrigem wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status höher in der Realschule (52%) als in der progymnasialen Abteilung (15%). Dieser Unterschied ist auch bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu beobachten (47% in der Realschule und 17% in der progymnasialen Abteilung) (Institut de recherche et de documentation pédagogique, 2014, S. 86-92). Was den Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II angeht, so konnten 36% der im Schuljahr 2013-14 die Orientierungsstufe verlassenden Jugendlichen aus der Realschule nicht direkt in die Sekundarstufe II übertreten, sondern mussten sich nach einer Übergangslösung umsehen (BEA, 2014).

Personen mit schwachem Ausbildungsniveau sind auch **mehr von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen**. Die Personen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss machten 2014 eine Arbeitslosenquote (**Erwerbslosigkeit gemäss ILO**) aus, die jene der Personen mit einem Tertiärabschluss um 5,3% überstieg (8,3% gegenüber 3%). Im gleichen Jahr waren die Personen ohne nachobligatorische Ausbildung auch stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen (BFS, 2015n, S. 25). Gemäss SECO haben 42,7% der Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt 2011) keine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen. Der Kanton Freiburg ist von diesem Phänomen besonders stark betroffen, denn für die gleiche Zeit liegt der Schweizer Mittelwert bei 32,0%, was etwas

³² Anteil der ständigen Wohnbevölkerung von 18 bis 24 Jahren.

³³ Für weitere Determinanten der Arbeitsentlohnung s. Teil «Wirtschaftliche Ressourcen».

³⁴ Die wissenschaftlich begleitete und sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Sprachregionen repräsentative Stichprobe zählte zu Beginn 6'000 Jugendliche. Zehn Jahre nach Ende der obligatorischen Schule lag das Durchschnittsalter der in der Stichprobe verbleibenden 3424 Personen bei 26 Jahren (Meyer, Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt, 2014).

mehr als zehn Differenzpunkte ausmacht. Niedrig qualifizierte Personen sind auch mehr von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit ist eine Zunahme des Anteils Langzeitarbeitsloser ohne Ausbildungsabschluss auf Sekundarstufe II zu beobachten (47,1%), wobei die Abweichung gegenüber den kurzzeitig Arbeitslosen allerdings beschränkt ist (42,0%). Langfristig hingegen haben die niedrig qualifizierten Populationen sehr grosse Schwierigkeiten, wieder eine Arbeitsstelle zu finden. Gemäss den Resultaten der vierten Schweizer Längsschnittstudie zu den Ausgesteuerten hatten 54% der Personen mit einer Ausbildung zum Zeitpunkt der Erhebung wieder Arbeit gefunden, gegenüber 41% der halb Qualifizierten und nur 37% der Ausgesteuerten ohne Ausbildungsabschluss (Aeppli D. , 2006) (CCLD, 2013, S. 28).

Nach den BFS-Zahlen bedeutet ein **schwaches Ausbildungsniveau eine grössere Armutsgefährdung**. Personen ohne nachobligatorische Ausbildung sind effektiv doppelt so oft armutsbetroffen als jene mit einem Ausbildungsabschluss auf Sekundarstufe II (13,9% gegenüber 7,3%). Die niedrigste Armutsquote (4,5%) findet sich bei den Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe (universitäre Hochschule oder Fachhochschule) (BFS, 2015e). 2014 hatten im Kanton Freiburg 58% der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger keine Berufsbildung. Diese Quote beträgt sogar 71% bei den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern ausländischer Staatsangehörigkeit (BFS, Dubach, & Rumo, SHG-Thementag, 2015, S. 14). Dieses Ergebnis lässt sich erklären, denn die **vor den 1990-er Jahren aus dem Ausland rekrutierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** verfügten **mehrheitlich über ein schwaches Bildungsniveau**. 50% hatten keine Ausbildung und weniger als 20% hatten einen Bildungsabschluss der Tertiärstufe (Sheldon, Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, 2013). Demzufolge sind diese Personen heute vom Rückgang der Nachfrage nach wenig qualifiziertem Personal besonders betroffen, und darum ist die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und vom System der sozialen Sicherheit unterstützten Bevölkerung nur gering qualifiziert (CCLD, 2013, S. 28). Wie aber weiter oben erwähnt, hat sich der Bildungsstand der in der Schweiz wohnenden Ausländerinnen und Ausländer deutlich erhöht. 37,5% der in der Schweiz wohnenden Ausländerinnen und Ausländer verfügen über eine Ausbildung auf Tertiärstufe und 35,5% über eine Ausbildung auf Sekundarstufe II (BFS, 2015n, S. 29). Dennoch haben **die Kinder aus Migrantenfamilien mehr Schwierigkeiten auf dem Lehrstellenmarkt**. Sie müssen deutlich mehr Bewerbungen einreichen als ihre Schweizer Kameradinnen und Kameraden (28 gegenüber 11) (Imdorf & Seiterle, 2015, S. 142), um eine Lehrstelle zu erhalten, und Lehrstellen wählen, die weiter von ihrem ursprünglichen Wohnort entfernt sind. Zum Zeitpunkt der Suche und des Erhalts einer Lehrstelle können zwei Faktoren den Ausschlag geben: das soziale Beziehungsnetz der Familie und die Mindestkenntnis der auf dem Lehrstellenmarkt geltenden Mechanismen und Gebräuche. Eben dies kann Migrantenfamilien zum Nachteil gereichen (Suter, et al., 2009, S. 73). Bezüglich der Unterschiede zwischen den Geschlechtern zeigen die Resultate der BFS-Erhebung zur Mehrfachbenachteiligung, dass die **Situation der Männer ohne nachobligatorische Ausbildung** sowohl auf **materieller Ebene** als auch in den **anderen Existenzbereichen sehr prekär ist**: Einkommensschwäche, mangelnde Alterssicherung, Unterversorgung mit dauerhaften Konsumgütern, kleine Wohnfläche pro Person, nicht aktives Freizeitverhalten, Interesse an Politik schwach, schlechterer Gesundheitszustand und Unsicherheitsgefühl sind die Probleme, die in dieser Gruppe häufiger als in der männlichen Bevölkerung allgemein anzutreffen sind. Männer mit einem tieferen Bildungsniveau, insbesondere Familienväter, sind in mehreren Existenzbereichen von schwierigeren Lebensbedingungen betroffen, denn ein schwaches Bildungsniveau schmälert die Chancen und Perspektiven vor allem im beruflichen Bereich und wirkt sich dadurch nachteilig auf den Lebensstandard aus. Bei **Frauen wirkt sich die mangelnde nachobligatorische Ausbildung möglicherweise beschränkt auf ihre Lebensbedingungen aus, sofern sie in einer Paarbeziehung leben**, denn in diesem Fall **widmen sie sich hauptsächlich häuslichen und familiären Aufgaben**. Für die Sicherung ihrer Existenz werden eine Berufstätigkeit und die hierfür nötigen Ausbildungsressourcen zweitrangig. Das Problem stellt sich aber sehr **akut, sobald**

sie finanziell für den Haushalt aufkommen müssen, insbesondere wenn sie **ihre Kinder alleine erziehen** (BFS, 2003, S. 161-189).³⁵

Schliesslich lässt sich der Beginn eines Armutsprozesses auch anhand der **Ungleichheit im Zugang zu Kultur und Freizeitgestaltung** verstehen. Einkommensschwache Personen sind zunächst einmal aus Kostengründen in ihrer Freizeitgestaltung eingeschränkt. Die Ausübung einer Freizeitaktivität in der Schweiz erfordert einen gewissen finanziellen Einsatz zum Beispiel für die Anschaffung des nötigen Materials oder den Kauf von Eintrittskarten. Einkommensschwache Personen oder Haushalte sind oft gezwungen, wegen mangelnder Mittel ihre Wünsche einzuschränken. In der Schweiz sind Unterschiede zwischen den Kategorien hohes und tiefes Einkommen zu beobachten. Einkommensstarke Personen gehen sowohl zahlreicheren als auch vielfältigeren Aktivitäten nach als einkommensschwache (Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, S. 138). Zum Beispiel nimmt der Kinobesuch zu, je höher das Haushaltseinkommen ist. Auch die Beteiligung am Vereinsleben unterscheidet sich nach dem Einkommen. Während 57% der einkommensstarken Personen einem Verein oder Klub angehören, sind es bei den einkommensschwachen nur 38% (Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, S. 139). Unter den Haushalten mit beschränkten Mitteln sind die Einelternfamilien, zur grossen Mehrheit Frauen mit ihren Kindern, in ihrer Freizeitgestaltung besonders benachteiligt. Ihre Einschränkungen sind dreierlei Art: finanziell, zeitlich und in Bezug auf die verfügbare Energie für eine Aktivität neben dem Familienleben (Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, S. 138).

Die **wirtschaftliche Situation der Eltern beeinflusst** natürlich die **Freizeitmöglichkeiten der Kinder**. Diese leiden besonders unter ihren Einschränkungen in der Beteiligung an Aktivitäten der «Kinderkultur» wie etwa Geburtstagsfeste, Ausflüge, Kino oder auch Anschaffung von Kleidung, lauter Symbole der Zugehörigkeit zu einer Gruppe (Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C., 2007, S. 138).

Beim Zugang zu den Medien stellt heute das Phänomen der **«digitalen Kluft»**, von dem einkommensschwache Haushalte betroffen sind, eine weitere Gefahr der Schaffung von Ungleichheit dar. In der Schweiz variiert die regelmässige Internet-Nutzung heute vor allem nach Ausbildung und Einkommen. 96% der Personen mit Tertiärausbildung sind regelmässige Nutzer, wohingegen diese Quote bei Personen, deren Bildung sich auf die obligatorische Schule beschränkt, auf 65% sinkt (BFS, 2014a, S. 3-4). Zudem waren 2013 **71% der Haushalte mit einem Bruttoeinkommen zwischen 3'000 und 5'000 Franken ans Internet angeschlossen**, gegenüber 99% der Haushalte, die über 9'000 Franken und mehr verfügen (BFS, 2015o). Es besteht übrigens eine digitale Kluft zwischen den Nutzerinnen und Nutzern unter 30 Jahren (99%) und den über 60-Jährigen (57%) (BFS, 2016l). Jedoch sagt die regelmässige Nutzung oder der Internetanschluss nichts über die Kenntnisse und Kompetenzen der Nutzerinnen und Nutzer aus.

Schliesslich kann in der ganzen Schweizer Bevölkerung **eine von zehn Personen nicht jedes Jahr in die Ferien reisen**. Unterscheidet man prozentual zwischen armutsgefährdeter und nicht armutsgefährdeter Bevölkerung, lässt sich feststellen, dass sich 23,5% der armutsgefährdeten Personen nicht jedes Jahr eine Woche Ferien weg von zu Hause leisten können, somit fast ein Viertel dieser Bevölkerungskategorie, gegenüber 8,5% der nicht armutsgefährdeten Personen (BFS, 2010a, S. 5).

³⁵ Für weitere Ausführungen zur Ungleichstellung von Frauen und Männern und insbesondere zur Situation von Einelternfamilien s. Teil «Familie, Generationen und Gleichstellung von Frau und Mann».

Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

88% der in der Schweiz wohnenden 25- bis 64-Jährigen verfügen über eine Ausbildung, die der Sekundarstufe II entspricht oder höher angesiedelt ist. Die Hauptdeterminanten des Bildungsniveaus sind das Geschlecht, die verschiedenen Altersklassen, die individuelle Staatsangehörigkeit und das sozioökonomische Niveau der Familie.

Auf die Armut bezogen kann ein **Bildungsdefizit in der Jugend eine Kluft bewirken**, die später nur **sehr schwer zu überwinden ist**. Gemäss der TREE-Studie, die die Bildungswege und Berufslaufbahnen Jugendlicher untersucht, die die obligatorische Schule im Jahr 2000³⁶ besitzen 10% von ihnen keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss. Zusätzlich zu den Faktoren in Verbindung mit der geografischen Herkunft (verschiedene Sprachregionen der Schweiz und Laufbahn in Verbindung mit Migrationshintergrund) können weitere Risikofaktoren zu einem Bildungsdefizit führen: ein **niedriger Bildungsstand der Eltern**; der **Besuch eines Schultyps mit elementarem Anforderungsniveau der Sekundarstufe I**; **Verzögerungen beim Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II**. Diese Faktoren sind weniger mit der Leistung der Schülerinnen und Schüler als mit ihrer sozialen Herkunft oder strukturellen Merkmalen des Bildungssystems verbunden. Im Kanton Freiburg ist der Anteil Jugendlicher aus Familien mit niedrigem wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status grösser in der Realschule (52%) als in der progymnasialen Abteilung (15%). Dieser Unterschied nach Schultyp wird auch bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund beobachtet (47% in der Realschule und 7% in der progymnasialen Abteilung). Beim Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II konnten im Kanton Freiburg 36% der die Orientierungsstufe im Schuljahr 2013-14 verlassenden Jugendlichen aus der Realschule nicht direkt in die Sekundarstufe II übertreten, sondern mussten sich nach einer Übergangslösung umsehen.

Personen mit schwachem Bildungsniveau sind ausserdem mehr von Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut betroffen. 2014 hatten 58% der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger des Kantons Freiburg keine Berufsbildung. Bei den Bezügerinnen und Bezüger ausländischer Staatsangehörigkeit beträgt diese Quote sogar 71%. Dieses Resultat erklärt sich, denn die vor den 1990-er Jahren im Ausland rekrutierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügten in der Regel über ein schwaches Bildungsniveau. Demzufolge sind diese Personen heute besonders vom Rückgang der Nachfrage nach wenig qualifiziertem Personal betroffen, und es ist auch der Grund dafür, dass die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und vom System der sozialen Sicherheit unterstützten Bevölkerung nur wenig qualifiziert ist. Schliesslich erklären auch die **Ungleichheit im Zugang zu Kultur, Freizeitbetätigungen und Medien**, insbesondere im Internetzugang (**Phänomen der digitalen Kluft**), den Eintritt in einen Armutsprozess und die Reproduktion von Armut, denn die wirtschaftliche Situation der Eltern beeinflusst natürlich die Freizeitmöglichkeiten der Kinder.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Sicherstellung eines ausreichenden Qualifikationsniveaus für Migrantinnen und Migranten, die voraussichtlich dauerhaft in der Schweiz bleiben und denen adäquate Mittel für diesen Übergang verschafft werden müssen.
- > Dafür sorgen, dass jede Schülerin und jeder Schüler beim Austritt aus der obligatorischen Schule den bis zum Ende der 11^H vorgeschriebenen Lehrplan erfüllt hat;

³⁶ Die wissenschaftlich begleitete und sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Sprachregionen repräsentative Stichprobe zählte zu Beginn 6'000 Jugendliche. Zehn Jahre nach Abschluss der obligatorischen Schule lag das Durchschnittsalter der in der Stichprobe verbleibenden 3424 Personen bei 26 Jahren (Meyer, Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt, 2014).

- > Investition in die Aus- und Weiterbildung der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Arbeitslosenentschädigung;
- > Aufwertung der Validierung von Bildungsleistungen;
- > Perfektionierung der Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen oder Schaffung von Passerellen für den Erwerb eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ);
- > Verbesserung des Zugangs zur berufsbegleitenden Ausbildung;
- > Wiederholung des Versuchs mit Weiterbildungsgutscheinen;
- > Evaluierung der Möglichkeit einer Schaffung von kantonalen Ausbildungszuschüssen (AZ);
- > Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Weiterbildung und Stellenvermittlungsagenturen;
- > Akzentuierung der Bekämpfung von Leseschwäche und digitaler Kluft sowie Sensibilisierung der Berufskreise des Sozialbereichs auf diese Probleme;
- > Förderung der Erhaltung «einfacher» Tätigkeiten für schwach qualifizierte Personen im Kanton;
- > Erleichterung des Zugangs zu Freizeitaktivitäten und zur Kultur für alle;
- > Verstärkung der Sozialbeziehungen durch die Förderung sozialer Durchmischung vor allem über Kultur und Freiwilligenarbeit;
- > Entwicklung von Angeboten, die der Vereinbarkeit von Familie und Ausbildungen (Erst- und Weiterbildung) entgegenkommen;
- > Förderung der ausserschulischen Betreuung.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Sicherstellung der nötigen Ressourcen für die gute Umsetzung des Schulgesetzes von 2014 und seines Reglements von 2016, die hinzielen auf: eine Stimulierung aller Schülerinnen und Schüler, eine Verstärkung der Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen, die Chancengleichheit im Zugang zu einer den Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung, eine vermehrte Zusammenarbeit mit den Eltern, eine den pädagogischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler angepasste und eine gute Durchlässigkeit erlaubende Schulorganisation sowie einen Lehrplan der obligatorischen Schule, der von der grösstmöglichen Zahl von Schülerinnen und Schülern vollständig absolviert wird;
- > Einführung der in der Gesetzgebung vorgesehenen Sozialarbeit im schulischen Umfeld;
- > Verstärkung und Generalisierung der Aktionen der Kulturvermittlung in den Schulen: Projekt Kultur und Schule;
- > Verstärkung der Kommunikation zwischen Schule und Eltern: Elternrat (Art. 58 und 59 RSchG);
- > Kantonales Integrationsprogramm 2014–2017 (KIP), II. Säule.

4.5. Familie, Generationen und Gleichstellung von Frau und Mann

Familienhaushalte

In den letzten Jahrzehnten hat in der Schweiz und in den übrigen westlichen Ländern ein grundlegender Wandel im Zusammenleben von Frauen und Männern stattgefunden. Auch wenn das Modell der traditionellen Kernfamilie – ein verheiratetes Elternpaar und seine biologischen Kinder – in der Schweiz noch weit verbreitet ist und den Lebensalltag einer Mehrheit der Bevölkerung prägt, entwickeln sich parallel dazu andere Formen des Familienlebens. Deshalb kann man heute von einem «vielfältigen Mosaik der Formen privaten Zusammenlebens» sprechen. In der Tat heiraten Paare

weniger oft, haben auch weniger Kinder. Scheidungen und Trennungen in steigender Zahl führen zur Bildung von Eineltern-, Patchwork- und Regenbogenfamilien, auch «Wahlfamilien» genannt (BFS, 2015g).

Der **Wandel der Familienmodelle** lässt sich mit **verschiedenen Faktoren** erklären.

- > In der innerfamiliären Organisation äussert sich eine der Hauptveränderungen in der **vermehrten** – wenn auch vielfach teilzeitlichen – **Präsenz der Frauen auf dem Arbeitsmarkt**.
- > Sodann können die Frauen seit den Sechzigerjahren dank den technologischen Fortschritten auf dem Gebiet der **Empfängnisverhütung** – insbesondere der Verbreitung der «Pille» – (BFS, 2015g) ihre Mutterschaft in Verbindung mit ihrem Berufs- und Gefühlsleben planen oder sich entscheiden, kinderlos zu bleiben. Diese Freiheit der Frauen und dadurch auch der Familien eröffnet Wahlmöglichkeiten auf beruflicher wie privater Ebene. Sie führt auch zu einer anderen Rollenverteilung zwischen Frau und Mann und einem anderen Verständnis der Unterschiede zwischen den Geschlechtern (EKFF, 2004, S. 18). Daraus folgte hauptsächlich der Artikel 8 Abs. 3³⁷ der Schweizer Bundesverfassung und dessen gesetzliche Anwendung in der Berufswelt mit dem 1996 in Kraft getretenen Gleichstellungsgesetz.
- > Auch die **Entwicklung des Sozialstaats** trägt zum Wandel des Familienlebens bei. Namentlich Kinder, Jugendliche und ältere Menschen haben über die Entwicklung besonderer Politikbereiche (Schulpflicht, Kinderarbeitsverbot, Reglementierung im Bereich des Rentenalters (AHV)) eine bedeutendere soziale Stellung erworben (EKFF, 2004, S. 18). Auch die Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben unterstützen die Familien in ihrer je eigenen Wahl.
- > Ferner ist der **multikulturelle Charakter** unserer Gesellschaft ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt, denn die Familienmodelle hängen auch von den Sitten und Gebräuchen, der Religionszugehörigkeit ab oder auch davon, ob die Zuwanderung schon längere Zeit zurückliegt oder erst vor Kurzem erfolgt ist.
- > Schliesslich führte die **längere Lebenserwartung**, die eine längere Phase des Zusammenlebens verschiedener Altersgruppen in den Familien mit sich bringt, zur Entstehung einer «Sandwich-Generation», die auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist und gleichzeitig von ihren alternden Eltern, ihren Kindern und Enkeln zum Teil stark gefordert wird.

Heute lässt sich behaupten, dass in der Schweiz wie im Kanton Freiburg die Tatsache, Kinder zu haben, eine Armutsgefährdung bedeutet. Gemäss Caritas Schweiz ist dieses Risiko sogar noch grösser als in den Nachbarländern (Caprez, 2012, S. 4). In der Tat liegen die öffentlichen Ausgaben für Kinder und Familien in der Schweiz spürbar unter dem Durchschnitt der Ausgaben der OECD-Länder. Wegen dieser beschränkten Investition ruht die Familienpolitik mehr als in anderen Ländern auf den Privathaushalten, d.h. auf der von den Familien unentgeltlich geleisteten Haus- und Familienarbeit. Je nach den verfügbaren Unterstützungsmitteln für die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben stehen die Familien unter mehr oder weniger ausgeprägtem Stress, insbesondere wenn sie ein tiefes oder nur ein einziges Einkommen haben. Die auf Leistungseinschränkungen beruhenden Sparprogramme neueren Datums haben die Lebenskosten dieses Bevölkerungsteils noch erhöht (UNICEF, 2012, S. 27). In der Schweiz scheinen zwischen 2010 und 2012 die **Sozialtransfers** auf dem Gebiet der Bekämpfung von Kinderarmut an Wirksamkeit verloren zu haben

³⁷ BV Art, 8 Abs. 3: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.»

(Kurth, 2014). Und mangels einer echten Aufgabenteilung zwischen Männern und Frauen sind die beschränkten Ausgaben für eine umfassende Familienpolitik eine wichtige Armutsquelle für die Frauen (Gani, 2016).

Wie weiter oben und in Kapitel 4.3 (Arbeit) erwähnt, stellen die Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit und insbesondere die fehlenden Zeitressourcen das grösste Risiko für die Familien dar, deren Hauptsorge nicht die fehlende Erwerbstätigkeit ist, sondern die Schwierigkeit, Berufstätigkeit und Kinderbetreuung unter einen Hut zu bringen (BFS, 2015n, S. 103). Aus den für den Kanton Freiburg gesammelten Daten geht hervor, dass dieses Problem bei Einelternfamilien, die weniger flexibel sind, besonders akut in Erscheinung tritt. Effektiv ist die Armutsquote der Einelternfamilien (16%) gegenüber der Armutsquote des Kantons Freiburg insgesamt (3%) besonders hoch. Die nachfolgende Tabelle zeigt ausserdem, dass die Armutsquote kinderreicher Familien (2 Erwachsene und 3 oder mehr Kinder) die kantonale Quote leicht überschreitet, jedoch fällt die Gefährdung dieser Haushalte auf, wenn man ihre **Armutsrisikoquote** beobachtet, die klar über der kantonalen Quote liegt (15,7% gegenüber 10%). Diese Familien leben auf Messers Schneide, d.h. am Rande der Armut. Auch hier ist die Herausforderung, Familien- und Berufsleben zu vereinbaren, eine beträchtliche Herausforderung.

Armutsquote nach Haushaltstyp, 2011, Kanton Freiburg, (N=7'577)

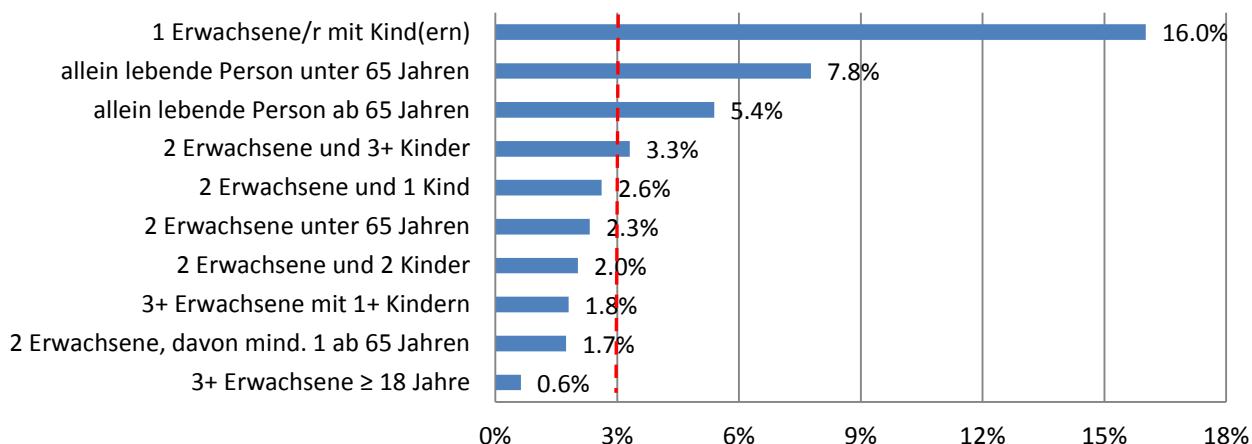


Tabelle 4-16

Kinder haben bedeutet für die Frauen eine höhere Armutsgefährdung, nicht nur in der Zeit, wo die Eltern für den Lebensunterhalt der Kinder aufkommen müssen, sondern auch danach. Dies lässt sich anhand der Freiburger Steuerdaten überprüfen. Die Tabelle 4-17 zeigt die Verteilung der armutsbetroffenen Frauen nach ihrem Alter (ab 18 Jahren) und ihrer Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder. Die Tabelle 4-18 zeigt die gleiche Situation für die Männer. 2011 lebten 38% der armutsbetroffenen Frauen in einem Haushalt mit Kindern, gegenüber 26,4% der Männer in der gleichen Situation. Vergleicht man sämtliche Resultate zwischen Frauen und Männern, ist festzustellen, dass der Anteil von Frauen, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, ausser in den Altersgruppen von über 55 Jahren höher als jener der Männer ist. Der höchste Anteil armutsbetroffener Frauen und Männer, die in einem Haushalt mit einem oder mehreren Kindern leben, ist im Alter zwischen 36 und 45 Jahren anzutreffen. Die Ergebnisse unterscheiden sich aber stark nach dem Geschlecht. Der Anteil armutsbetroffener Frauen zwischen 36 und 45 Jahren in einem Haushalt mit Kindern beträgt 75,5%, jener der Männer in der gleichen Situation 48,2%. Diese Differenzen erklären sich vor allem dadurch, dass Frauen häufiger einer Einelternfamilie vorstehen. 93,4% aller aus einer erwachsenen Person mit einem oder mehreren Kindern bestehenden

Freiburger Haushalte werden von Frauen geführt (Tabelle 4-19). Wie weiter oben erwähnt, haben die Einelternfamilien grössere Schwierigkeiten in der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben.

Verteilung der armutsbetroffenen Frauen, nach Alter und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2011, Kanton Freiburg, (N=3'095)

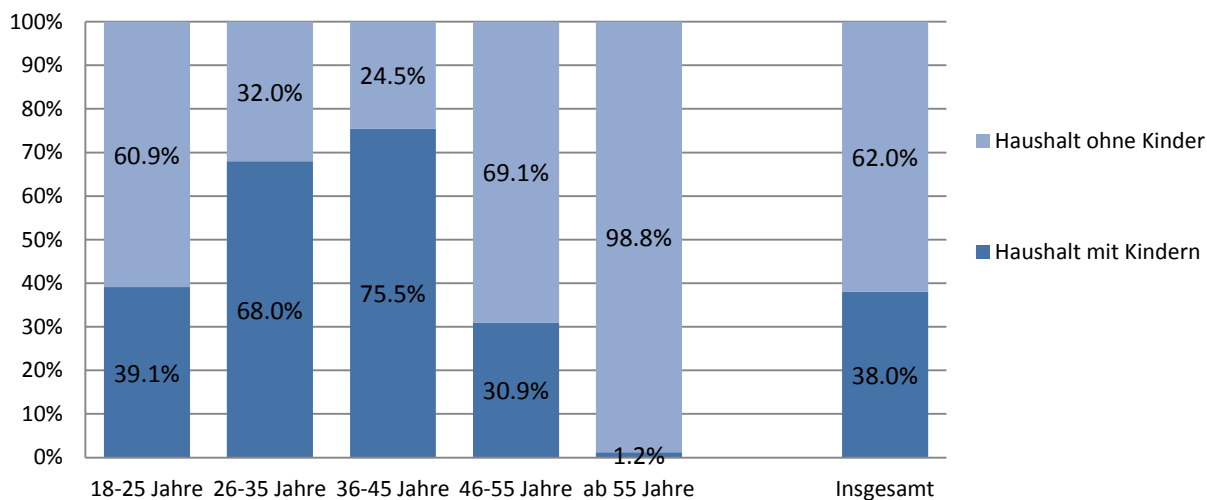


Tabelle 4-17

Verteilung der armutsbetroffenen Männer, nach Alter (18-55 Jahre) und Zugehörigkeit zu einem Haushalt mit oder ohne Kinder, 2011, Kanton Freiburg, (N=2464)

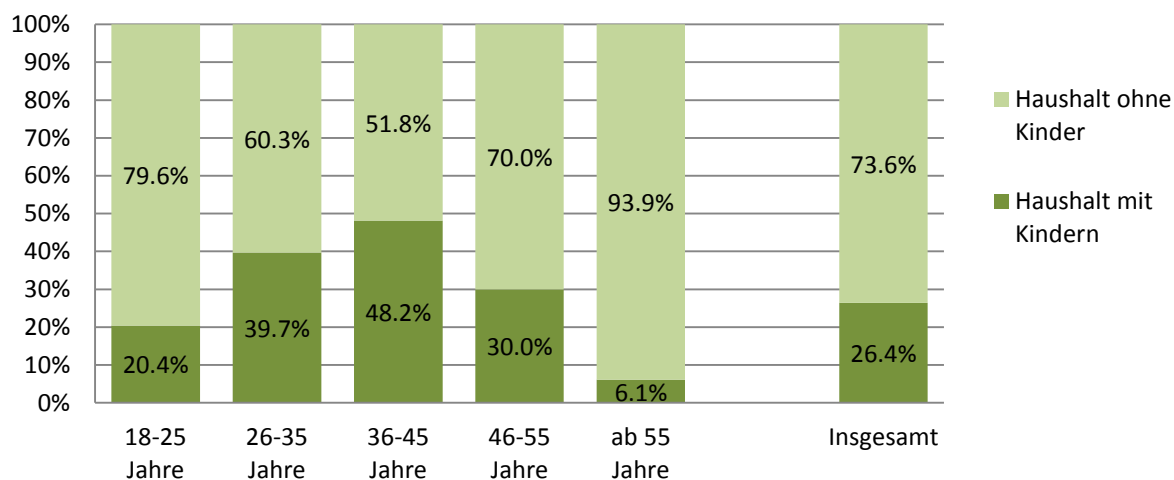


Tabelle 4-18

Haushalt aus einer erwachsenen Person mit einem oder mehreren Kindern, nach Geschlecht, 2011, Kanton Freiburg, (N=487)

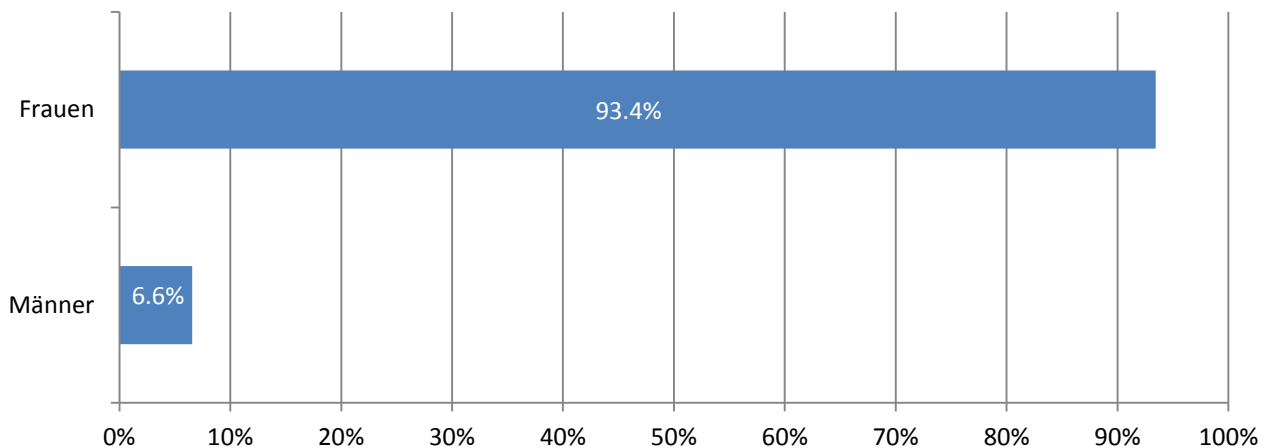


Tabelle 4-19

Die Armut von Familien hat in mehrerer Hinsicht **erhebliche Auswirkungen**. Deren schädlichste und am meisten vergessene ist die **Armut der Kinder selbst**. Nach den für diesen Bericht erhobenen Daten waren 2011 im Kanton Freiburg **3'361** Kinder von Armut betroffen. Mehr als ein Viertel (26,6%) der armutsbetroffenen Personen zählt 0 bis 17 Jahre. Ihre Armutsquote liegt bei 3,7%. Dieses Ergebnis erklärt sich teilweise daraus, dass nahezu **40% der armutsbetroffenen Kinder zwischen 0 bis 17 Jahren in einer Einelternerfamilie leben, gegenüber knapp mehr als 10% der gleichaltrigen Kinder in der Gesamtbevölkerung**. Sie machen 2011 auch nahezu ein Drittel (32,1%) der Freiburger Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger aus (BFS, 2012l, S. 11). Seit 2005 handelt es sich sogar um die am meisten von der Sozialhilfe betroffene Altersgruppe (BFS, Rumo, S., 2015). Kinderarmut ist heute weit mehr als nur ein Randphänomen (EKKJ, 2007, S. 7). **Dennoch kommen die Kinder in den öffentlichen Armutsdebatten häufig nicht vor**. 2007 sprach die eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen sogar von einem «Tabu, das gebrochen werden muss» (EKKJ, 2007). Bei der Erwägung zum Beispiel von Sozialleistungseinschränkungen im Arbeitslosen- oder Sozialhilfereich werden deren allfällige Auswirkungen auf die Kinder selten erwähnt (Kurth, 2014).

Armut ist ein Hauptrisikofaktor für die Entwicklung des Kindes, dessen Nachwirkungen häufig über das Kindes- und Jugendalter hinaus zu beobachten sind (EKKJ, 2007, S. 8). Nach einer Studie aus Deutschland mangelt es auf materieller Ebene 40% der armutsbetroffenen Kinder an existenziell notwendigen Gütern, gegenüber 15% der Kinder, die davon nicht betroffen sind. Sie kommen zum Beispiel hungrig zur Schule oder es fehlt ihnen an körperlicher Pflege. Auf sozialer Ebene suchen armutsbetroffene Kinder weniger Kontakt zu anderen, nehmen weniger aktiv am Gruppenleben teil und können weniger lernfreudig sein. Die anderen Kinder neigen mitunter sogar dazu, sie zu meiden. **Generell gilt: Je früher und anhaltender ein Kind von Armut betroffen ist, desto weniger wird es über Fähigkeiten verfügen, sein Potenzial zu entwickeln und seine künftigen Erfolgchancen wahrzunehmen**. Denn die Kinder können sich nicht voll entfalten, weil ein Teil ihrer Energie von anderen Sorgen absorbiert wird (arm sein, Sozialhilfe beziehen, keine Kameradinnen und Kameraden nach Hause einladen können usw.) (Holz, 2007). Einige missachtete Aspekte der Kinderarmut in der Schweiz wurden von Caroline Regamey beleuchtet; diese interviewte Jugendliche für eine Studie zuhanden der EKKJ. Diese Jugendlichen berichteten von **Leid in der Kindheit, Entbehrungen, dem Gefühl, anders zu sein**, zuweilen von **Einsamkeit** im Zusammenhang mit schmerzhaften Ereignissen in ihrem Leben (Regamey, 2006, S. 42). Armutsbetroffene Kinder haben auch **mehr Gesundheitsprobleme**. Ihre oft kurze Schullaufbahn führt sie

ausserdem zu einer prekären Stellung auf dem Arbeitsmarkt. **Zum Glück bewahrheitet sich die Behauptung «einmal arm, immer arm» nicht in jedem Fall.** Die Arbeiten zum Thema **Resilienz**³⁸ zeigen, dass persönliche, familiäre und ausserfamiliäre Ressourcen die (vor allem frühe) Entwicklung beeinflussen und zur Umkehrung einer schwierigen Situation beitragen können. **Die Art und Weise, wie es den Eltern gelingt, situationsgerecht mit ihrer Lebenslage umzugehen, ist der wichtigste Schutzfaktor.** Das Kind wird geprägt von der Fähigkeit seiner Eltern, ihr Leben in die Hand zu nehmen und Schwierigkeiten zu überwinden – Kompetenzen, die sich bei den Eltern verstärken, wenn sie sich unterstützt fühlen und es ihnen gelingt, ein Netz zu unterhalten und am sozialen Leben teilzunehmen (Holz, 2007, S. 31). Mit der Unterstützung der Familien und dem Schutz der Kinder kann die Reproduktion von Armut verhindert werden. Auf diese Weise lassen sich zahlreiche individuelle, soziale und selbst wirtschaftliche Probleme, die in erster Linie auf den Einzelpersonen, aber auch auf der ganzen Gesellschaft lasten, vermeiden. Einer der wichtigsten Hebel zur Unterbrechung generationsübergreifender Armutszyklen ist die Entwicklung von Kinderkrippen. Eine Frühbetreuung benachteiligter Kinder in Gemeinschaftseinrichtungen wirkt sich sehr günstig auf die Lernfähigkeiten und die Chancen des Austritts aus der Armut aus. Der positive Effekt ist umso stärker, wenn die Kinder sehr früh in die Einrichtung eingegliedert werden (im Alter von 6-12 Monaten) (Kamerman, 2003).

Nicht nur bedeutet die Anwesenheit von Kindern in einem Haushalt – und somit die Pflicht, für ihren Unterhalt aufzukommen – ein Armutsrisiko, sondern sie ist auch ein wichtiger Faktor zur Erklärung von **Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit** (Caritas Schweiz, Fredrich, B., 2015, S. 5). Insbesondere für Einelternfamilien ist die Sozialhilfe eine mittel- bis langfristige Unterstützung geworden, denn ein Kind alleine aufzuziehen wird nicht an und für sich als soziales Risiko anerkannt. So machen geschiedene oder getrennte Personen einen grossen Teil der Personen aus, die langfristig Sozialhilfe beziehen oder dauerhaft davon abhängig sind. Die Daten der Freiburger Sozialhilfe zeigen übrigens zwischen 2005 und 2014 eine zahlenmässige Zunahme der Einelternfamilien um 48% (BFS, Dubach, & Rumo, SHG-Thementag, 2015, S. 20). Wie schon erwähnt, besteht die Hauptschwierigkeit für die Eltern nicht darin, einen Arbeitsplatz zu finden, sondern in der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben - besonders schwierig für Einelternfamilien, die diese Doppelbelastung alleine bewältigen müssen (BFS, 2015n, S. 103). Paaren hingegen gelingt der Austritt aus der Sozialhilfe schneller, denn sie sind häufig fähiger, die nötigen Ressourcen zur Überwindung der Schwierigkeiten aufzubringen. Dennoch gilt sowohl für Einelternfamilien als auch für Paare mit Kindern: Je jünger – und zahlreicher – die Kinder sind, desto mehr verringert sich die Möglichkeit des raschen Austritts der Familie aus der Sozialhilfe. Echte Austrittschancen zeichnen sich erst ab, wenn die Kinder herangewachsen sind und deshalb weniger Erziehungsaufgaben anfallen (BFS, 2015n, S. 94-96). Aber auch Kinder, die schon erwachsen sind, können die Finanzen ihrer Eltern manchmal stark belasten. In der Tat müssen zahlreiche Personen ab 50 Jahren für den Unterhalt ihrer in Ausbildung stehenden Kinder aufkommen.

Einpersonenhaushalte

In den letzten Jahrzehnten verzeichneten die **Einpersonenhaushalte eine bemerkenswerte Zunahme**. Sie lässt sich aus der Überschneidung mehrerer Phänomene erklären. Zum einen gründen die jungen Erwachsenen, wenn sie das Elternhaus verlassen, heute nicht unbedingt wie früher einen Paarhaushalt (Insee, Pan Ké Shon, J-L, 2002, S. 2). Sodann leben ältere Menschen – insbesondere Frauen – häufiger allein, da die Generationen nicht mehr unter dem gleichen Dach wohnen und sich

³⁸ «Unter Resilienz werden die psychischen Widerstandskräfte von Kindern gegenüber biologischen, psychologischen und psychosozialen Entwicklungsrisiken verstanden, Resilienz umfasst eine positive, gesunde Entwicklung trotz hohem Risiko-Status, die beständige Kompetenz unter extremen Stressbedingungen sowie die positive bzw. schnelle Erholung von traumatischen.» (Holz, 2007, S. 31)

die Sterblichkeitsrate bei Männern und Frauen immer noch unterscheidet (Kaufmann, 1994, S. 942). Schliesslich erklärt auch die höhere Scheidungsrate einen Teil dieser Zunahme. Nach Jean-Claude Kaufmann lassen sich bei den Einpersonenhaushalten drei Altersgruppen unterscheiden: junge Erwachsene, vor allem Unverheiratete; 35- bis 60-Jährige, eher geschiedene oder getrennte Personen; und ältere Menschen, hauptsächlich Witwen und Witwer (Kaufmann, 1994, S. 944).

Unter dem Armutsaspekt sind Einpersonenhaushalte besonders gefährdet. Im Kanton Freiburg betrug ihre Armutsquote im Jahr 2011 6,9%. Nach den für diesen Bericht verfügbaren Daten bestreiten die armutsbetroffenen Alleinlebenden ihre laufenden Ausgaben mit einem verfügbaren Einkommen von durchschnittlich 1'734 Franken im Monat. Dieses verfügbare Einkommen steigt leicht entsprechend dem Alter der Personen: 1'435 Franken für die 18- bis 35-Jährigen, 1'703 Franken für die 35- bis 64-Jährigen und 2'055 für die ab 65-Jährigen. Eine allein lebende Person ist stärker armutsgefährdet, denn nicht nur muss sie die Fixkosten alleine bestreiten, sondern auch mit kritischen Lebensmomenten fertig werden, ohne jemanden zur Seite zu haben, der ihr dabei hilft. In einer Paarbeziehung hingegen kann der Haushalt auf einen Zweitlohn zählen, wenn zum Beispiel der Partner oder die Partnerin arbeitslos wird. Auch kann die zweite Person Arbeit suchen, wenn sie bisher zu Hause beschäftigt war. Eine allein lebende Person kann bei Arbeitslosigkeit nicht auf diese direkte Unterstützung zählen. Wie im Teil «Wirtschaftliche Ressourcen» erläutert, deckt ausserdem das von den Sozialversicherungen garantierte Einkommen in der Regel nicht den ganzen Lohn ab. Im Fall von Schwierigkeiten müssen die Personen, die ohnehin über beschränkte Ressourcen verfügen, daher mit einem noch schwächeren Einkommen über die Runden kommen. Eine allein lebende Person, deren Einkommen um 20% abnimmt und die finanziell nur auf sich selber zählen kann, sieht sich möglicherweise gezwungen, Sozialhilfe zu beantragen, um ihren Existenzbedarf zu decken.

Wie die folgende Tabelle illustriert, beziehen die Armutsbetroffenen unter 65 Jahren³⁹ - verglichen mit sämtlichen allein lebenden Personen - ihr Einkommen regelmässiger aus eidgenössischen Renten und Sozialleistungen und bedarfsabhängigen kantonalen Sozialleistungen. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass die Sozialversicherungsdeckung für den Existenzbedarf dieser Personen nicht genügt.

³⁹ In Anbetracht der Bedeutung der eidg. Renten und Leistungen bei den Personen ab 65 Jahren (98,7% ihres Bruttoeinkommens) und um eine detailliertere Analyse der Einkommensquelle der allein lebenden Personen zu ermöglichen, wurde die Zusammensetzung ihres Bruttoeinkommens nicht in die Tabelle integriert.

Zusammensetzung des Bruttoeinkommens allein lebender Armutsbetroffener verglichen mit der Gesamtzahl allein lebender Personen, nach Alter, 2011, Kanton Freiburg, (Anz. allein leb. Armutsbetr. = 1'586, Anzahl allein leb. Personen = 20'406)

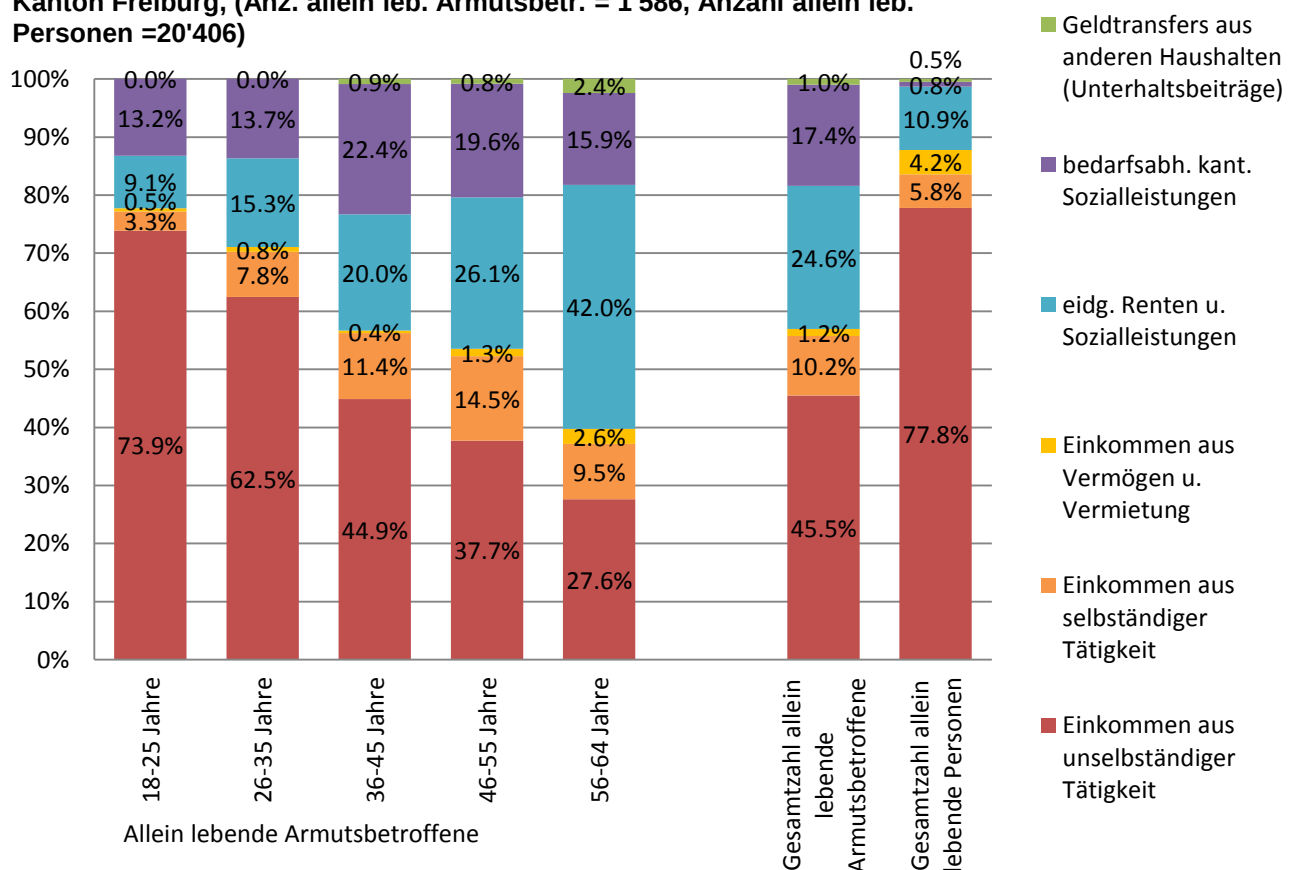


Tabelle 4-20

Zuletzt kann Armut auch eine Frage **mangelnder Beziehungen** sein. In der Schweiz helfen die Generationen innerhalb der Familie einander in beträchtlichem Mass. Die Anzahl Stunden, die Grosseltern für die Kinderbetreuung aufwenden, wird auf jährlich 100 Millionen veranschlagt, d.h. zwei Milliarden Franken (20 Franken pro Stunde gerechnet). Die von den Familien erbrachten Leistungen für ältere und kranke Personen machen ihrerseits zehn bzw. zwölf Milliarden Franken aus (500 Millionen Stunden). Die Finanztransfers hauptsächlich in absteigender Generationenfolge belaufen sich nach bestimmten Schätzungen auf 28,5 Milliarden Franken, eine hohe Summe im Vergleich mit den Nachbarländern. Diese Unterstützungen tragen zu einer besseren Lebensqualität der begünstigten Personen bei. Das Problem ist, dass sie bei weitem nicht alle Haushalte betreffen. Es besteht auch Ungleichheit zwischen denen, die von der Familiensolidarität profitieren, und jenen, wo dies nicht der Fall ist. Dabei handelt es sich hauptsächlich um kinderlose Haushalte oder auch um junge Menschen, die auf keine Unterstützung im nächsten Umfeld zählen können (z.B. wegen Migration oder mangels gesunder oder finanziell unabhängiger Eltern) (Wanner, Les trous de la solidarité intergénérationnelle, 2011). Über die innerfamiliäre Unterstützung hinaus ist das Sozialnetz, über welches eine Einzelperson verfügt, eine sehr wichtige Ressource für den Schutz vor Armut. Jedoch besteht auch hier ein ausgeprägter sozialer Gradient. Gebürtige Schweizerinnen und Schweizer mit gehobener Bildung und höherem Einkommen geniessen mehr Unterstützung und haben grösseres Vertrauen zu ihren Mitmenschen (Bachmann, 2014, S. 13).

Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

Unsere Epoche erfährt einen Wandel der Lebensstile. Nicht nur verliert die herkömmliche Kernfamilie zugunsten eines «vielfältigen Mosaiks von Formen des Privatlebens» an Bedeutung, sondern immer mehr Personen leben auch in Einpersonenhaushalten.

Derzeit liegen die öffentlichen Ausgaben der Schweiz für Kinder und Familien deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Wegen dieser begrenzten Investition ruht die Familienpolitik viel mehr als in anderen Ländern auf den Privathaushalten, d.h. auf der von den Familien unentgeltlich geleisteten Haus- und Familienarbeit. Wie sich an den für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht zusammengestellten Daten überprüfen lässt, ist die **Präsenz von Kindern in einem Haushalt** ein **echtes Armutsrisiko** hauptsächlich deshalb, weil die Familien mit dem Problem der **Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Berufstätigkeit** konfrontiert sind. In diesem Zusammenhang sind die **Zeitressourcen von überwiegender Bedeutung**. Frauen sind von der Armutsgefährdung durch die Präsenz von Kindern besonders betroffen, denn nicht nur übernehmen sie nach wie vor weitgehend die Haus und Familienarbeit –was sich in einer nur teilweisen Eingliederung in den Arbeitsmarkt niederschlägt (für Einzelheiten s. Kapitel 4.3) – sondern auch weil 93,4% aller Freiburger Einelternhaushalte mit einem oder mehreren Kindern von Frauen geführt werden; dieser Haushaltstyp verzeichnet eine Armutsquote von 16% (gegenüber dem kantonalen Durchschnitt von 3%). Die **Auswirkungen** der Familienarmut sind in mehrerer Hinsicht **erheblich**. Die schädlichste und am meisten übersehene ist **die Kinderarmut. Auf das Leben der Kinder aber kann sich Armut ernsthaft auswirken**: Beeinträchtigung ihrer Entwicklung, weniger Sozialkontakte, verkürzte Schullaufbahn usw.: lauter Behinderungen, die langfristig auf allen Lebensbedingungen der Einzelperson, aber auch auf der Gesellschaft insgesamt lasten. Die **Präsenz von Kindern** in einem Haushalt ist zudem ein Faktor für die Erklärung von **Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit**. Je jünger – und zahlreicher – die Kinder, desto geringer die Wahrscheinlichkeit für Familien, rasch aus der Sozialhilfe austreten zu können. Trotzdem fehlen die Kinder häufig in den öffentlichen Armutsdebatten, vor allem wenn es um Leistungskürzungen geht, welche die Kinder direkt betreffen, ohne dass sie eigens erwähnt werden. **Einer der Haupthebel für die Brechung generationsübergreifender Armutszyklen** ist die **Entwicklung von Kinderkrippen**. Eine frühzeitige Betreuung benachteiligter Kinder in Gemeinschaftseinrichtungen wirkt sich effektiv positiv auf die Lernfähigkeit und die Chance des Austritts aus der Armut aus. Der positive Effekt ist umso stärker, je früher die Kinder in die Struktur eintreten (6-12 Monate).

Auch **allein lebende Personen** sind **vermehrt armutsgefährdet**, denn nicht nur müssen sie die steigenden Fixkosten alleine bewältigen, sondern sie müssen zudem schwierige Lebensmomente überwinden, ohne dass ihnen jemand dabei hilft.

Schliesslich kann Armut auch eine Frage des **Fehlens von Beziehungen, Familiensolidarität und/oder eines Sozialnetzes sein**, so dass es an Unterstützungsmöglichkeiten mangelt.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Verstärkung der Massnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit;
- > Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL);
- > Mit Hilfe einer qualitativen Studie Entwicklung besserer Kenntnisse über allein lebende Personen, die armutsbetroffen oder armutsgefährdet sind;
- > Anpassung des Steuersystems in Berücksichtigung der Situation der Familien;
- > Ausarbeitung des Gesetzes über die Bevorschussung und Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen;
- > Verstärkung und Unterstützung des Einsatzes betreuender Angehöriger;

- > Förderung der Familienmediation;
- > Förderung der Elternbildung;
- > Unterstützung und Entwicklung der frühen Förderung⁴⁰ von Kindern im Vorschulalter und der Angebote der pädagogischen, medizinischen und sozialen Unterstützung von Familien;
- > Beseitigung der Hindernisse des Zugangs zum Angebot familienexterner Betreuung für Familien in prekären Verhältnissen (hinderliche Zugangsbedingungen, Tarifgestaltung, schwerfällige Verwaltung usw.);
- > Stärkere Vernetzung von Kinderbetreuung, Sozialsystem und Integrationsbereich, um die Eltern in ihren Schwierigkeiten zu unterstützen und die Integration der Personen mit Migrationshintergrund zu erleichtern.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL);
- > 25 Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung (Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV));
- > FRI-TIME: An alle Freiburger Gemeinden Angebot von Instrumenten, damit sie den Kindern und Jugendlichen in ihrer Freizeit kostengünstiger ausserschulische sportliche, kulturelle und künstlerische Aktivitäten bieten können;
- > Kantonales Integrationsprogramm 2014–2017 (KIP), I. und III. Säule;
- > Entwicklung des Bildungsangebots für Seniorinnen und Senioren durch die Erteilung eines Leistungsauftrags für die Organisation von Kursen, vor allem im Bereich der Alltagsbewältigung (Senior+).

4.6. Wohnen

Über die Wohnung können wir unser exklusives Recht durchsetzen, einen begrenzten Raum gegen die Ansprüche anderer zu behaupten (Knüsel, Wohnraum als Schlüssel zur sozialen Integration, 2013). Dieses Recht muss bezahlt werden und wird entweder als Eigentümer bzw. Eigentümerin dieses «privaten» Raums oder als Mieter bzw. Mieterin ausgeübt. Für die Mieterinnen und Mieter wird der Zugang zu Wohnraum hauptsächlich durch die Leerwohnungsquote und die Mietpreise bestimmt. Diese Faktoren variieren nach dem Wohnungsmarkt, den Grundstückspreisen, den Baukosten und den öffentlichen Subventionierungspolitiken. Auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer sind diese Faktoren von Bedeutung, aber für sie spielen die Höhe des Hypothekarzinses und die Eigenmittel eine überwiegende Rolle.

Wohnen entspricht einem wesentlichen Grundbedürfnis. Eine Wohnung ist erheblich mehr als nur ein Ort, wo man bei schlechtem Wetter Schutz suchen kann. Sie ist viel mehr als eine Unterkunft, wo man sich erholen, ausruhen und essen kann sowie seine persönlichen Dinge sicher aufbewahrt. Die Wohnung gewährleistet auch die wesentlichen Voraussetzungen des physischen und psychischen Gleichgewichts wie Sicherheit, Intimität und Autonomie. Sie ist ein Ort, an den man sich zurückziehen kann und den jede und jeder nach eigenem Verständnis und Bedürfnis nutzt. Im Übrigen hat die Wohnung eine soziale Funktion, denn sie ist ein Ort der Identifikation, von dem aus die Individuen ihre Beziehungen entwickeln. Ihre Kinder besuchen die Schule und die übrigen Kinder des Quartiers. Nachbarschaftliche Beziehungen werden angeknüpft. Die Wohnung ist der Dreh-

⁴⁰ Gemäss dem OECD-Programm «Early Childhood Education and Care» umfasst die frühe Förderung frühkindliche Bildung, die Bildung, Betreuung und Erziehung. Frühe Förderung deckt alle Bildungs- und Betreuungsarrangements im Vorschulalter, die pädagogische, gesundheitliche und soziale Unterstützung von Familien sowie die Qualitätsentwicklung der beteiligten Institutionen mit ein (EDI, kein Datum).

und Angelpunkt der Lebenssituationen und verschafft eine soziale Existenz sowie Anerkennung (Knüsel, L'hébergement de nuit à Fribourg : un travail avec la marge de la marge : une observation conjointe de professionnels et de chercheurs, 3/4 2007).

Die Wohnung ist daher kein gewöhnliches Gebrauchsgut. In der Bundesverfassung zählt sie zu den sozialen Zielen: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können⁴¹ ». Die Freiburger Verfassung betraut Staat und Gemeinden mit spezifischen Aufgaben im Wohnbereich: «Staat und Gemeinden sorgen dafür, dass jede Person angemessen wohnen kann. Der Staat fördert die Wohnhilfe, den Wohnbau und den Zugang zu Wohneigentum »⁴².

Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise
Freiburg 1971 - 2013

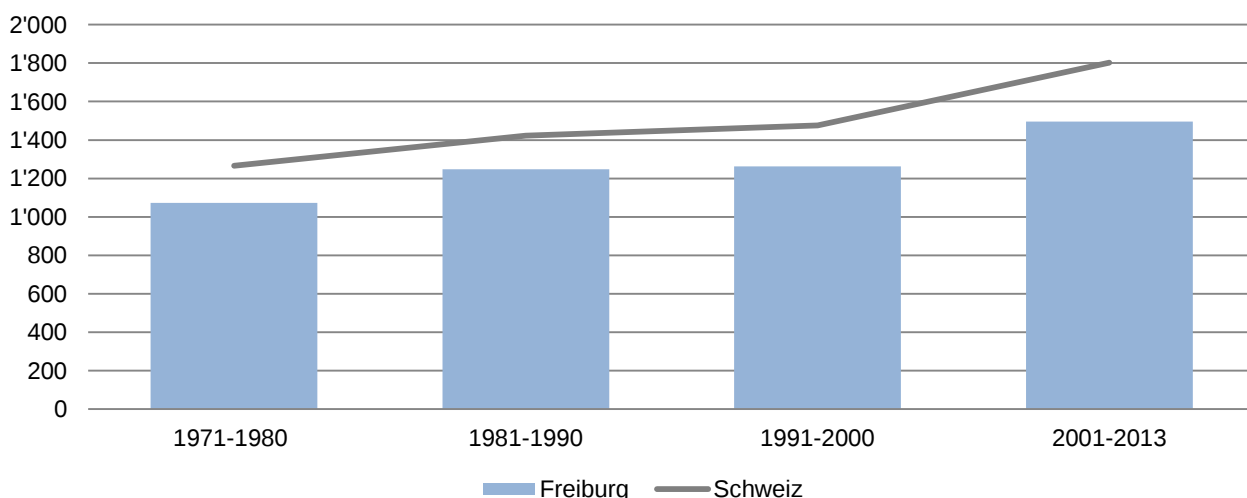


Tabelle 4-21, Quelle: BFS

Die Wohnsituation stellt einen Indikator für Verletzlichkeit dar. Armut und Wohnen stehen in enger Wechselbeziehung (Caritas Schweiz). Armut schlägt sich unvermeidlich auf die Wohnsituation nieder, und die Wohnung wiederum wirkt sich durch ihre verschiedenen Funktionen auf die Armut aus. Eine zu teure Wohnung zwingt den Haushalt, zum Beispiel seine kulturellen Aktivitäten einzuschränken oder am Essen zu sparen. Die Familie kann sich zu einem Umzug gezwungen sehen, der mehr Fahrkosten zur Folge hat, oder andernorts eine Arbeit zu suchen, was das Risiko von Arbeitslosigkeit mit sich bringt. Zu kleine Wohnungen können sich namentlich auf die Entwicklung und die schulischen Leistungen der Kinder auswirken, weil sie weniger Rückzugsmöglichkeiten ohne störende Fernsehgeräusche zum Erledigen der Hausaufgaben oder Lesen bieten. Nach einer vom BSV beauftragten Studie verfügen 83,5% der armutsbetroffenen Haushalte über keine angemessene Wohnung (Bochsler, et al., 15/15, 2015, S. V). Allein lebende Personen unter 65 Jahren, Einelternfamilien, Familien ausländischer Herkunft sowie Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente sind in der unangemessenen Wohnversorgung übervertreten (Bochsler, et al., 15/15, 2015, S. VI). Der Verlust der Wohnung wiederum wirkt sich unmittelbar auf die Beziehung zu anderen und zur Umwelt aus. In extremen Fällen führt die Tatsache, kein eigenes Zuhause zu haben, zu einer unüblichen, manchmal gegen die Anstandsnormen verstossenden Nutzung des öffentlichen Raums, was Ärgernisse nach sich zieht, das Misstrauen anderer weckt und schliesslich die Beziehungen zur

⁴¹ Art. 41 Abs.1 Bst. e Bundesverfassung.

⁴² Art. 56 Abs. 1 und 2 Freiburger Verfassung.

Umwelt untergräbt. In Situationen von Armutsbetroffenheit kann die Beziehung zwischen der Wohnsituation und den übrigen Lebensbedingungen einen Teufelskreis auslösen.

Der Kanton Freiburg zählt 44,6% Wohneigentümer und 49,6% Mieter⁴³ (BFS, 2013a). Der Wohneigentümeranteil hat in den letzten Jahren leicht zugenommen und liegt über dem nationalen Durchschnitt von 37,5%. **Der Mieteranteil im Kanton Freiburg liegt demzufolge unter dem Schweizer Durchschnitt** von 55,9%. Mit einem laufenden Mietzinsanstieg hat sich die Situation der Mieterinnen und Mieter im Lauf der letzten Jahre verschlechtert. Die Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise im Kanton Freiburg ähnelt jener in der Schweiz insgesamt. Die Mietpreise sind im Lauf der letzten 40 Jahre um rund 40% gestiegen (Kanton Freiburg +39%, Schweiz +42%). Zwischen den beiden letzten Jahrzehnten war dieser Anstieg aber besonders hoch. Zwischen den Perioden 1991-2000 und 2001 – 2013 stiegen die durchschnittlichen Mietpreise im Kanton Freiburg um 18% (Schweiz +22 %) (BFS, 2016c).

Ausserdem werden die Mieterinnen und Mieter **sehr ungleich durch die Wohnkosten belastet**. In einem ausgeglichenen Budget sollte die **Wohnkostenbelastung 25% nicht übersteigen** (Clémenton, 2016). In der Realität steigt diese Belastung für einige bis auf 40% und verzeichnen die einkommensschwächsten Haushalte verhältnismässig die höchste Wohnkostenbelastung (s. Grafik 4-22). Seit mehreren Jahren beobachtet das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) einen laufenden Anstieg der finanziellen Belastung der Haushalte für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Seit langem übersteigt die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen weit das Angebot (Caritas Schweiz).

**Verteilung der Haushalte nach Nettoeinkommen und Wohnkostenbelastung
Kanton Freiburg, 2010 - 2011**

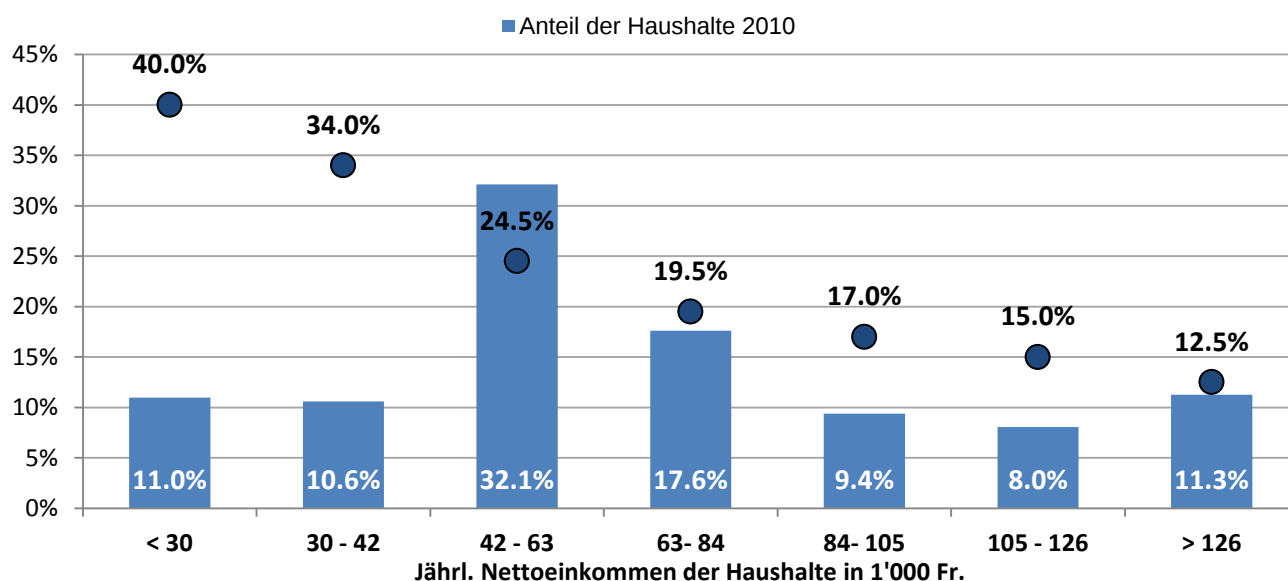


Tabelle 4-22, (WA, 2014)

⁴³ Der Rest besteht aus Personen, denen die Wohnung unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird, z.B. von den Eltern oder vom Arbeitgeber.

Die Analyse des Leerwohnungsbestands im Kanton Freiburg zeigt übrigens trotz der Verbesserungen in jüngster Zeit **eine gespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt** an. Freiburg ist der dritte Westschweizer Kanton mit dem niedrigsten Leerwohnungsbestand. Ein Wohnungsmarkt gilt als ausgeglichen, wenn sein Leerwohnungsbestand bei 1,5% liegt. Im Kanton Freiburg ist diese Quote zwischen 2011 und 2015 gestiegen, aber mit 0,96% im Jahr 2015 immer noch relativ niedrig (StatA, 2015c, S. 213-215).

Innerhalb des Kantons streifen nur der Greyerz- und der Seebezirk die Ausgeglichenheitsmarke (1915: 1,31 bzw.1,38%). Alle übrigen Bezirke liegen unter oder auf der Höhe von 1%, wobei der Bezirk Vivisbach den niedrigsten Leerwohnungsbestand ausweist, mit einem Anteil von unter der Hälfte der Ausgeglichenheitsmarke (2015: 0,68%) (StatA, 2015c, S. 213-215).

Wohnungsmarktlage: Leerwohnungsquote / Kantone

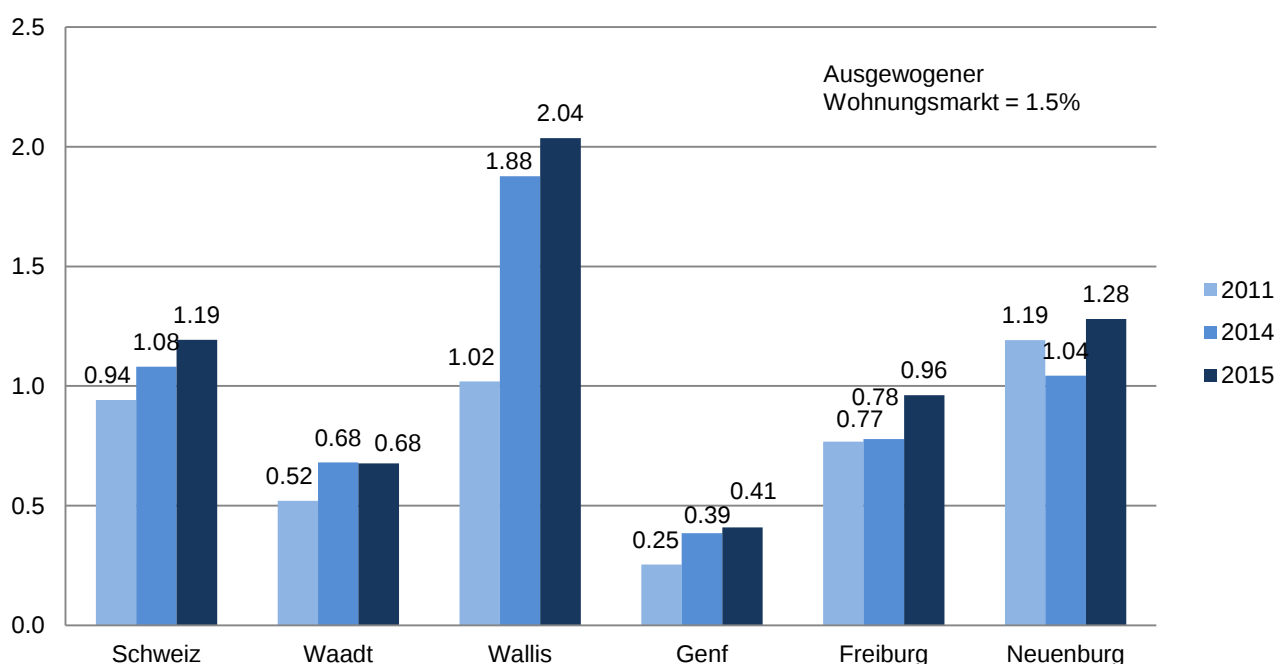


Tabelle 4-23, Quelle: BFS

Diese Situation steht mit der soziodemografischen Entwicklung des Kantons in Beziehung. Der Bevölkerungszuwachs allgemein, verbunden insbesondere mit den Phänomenen Alterung, Scheidungsrate und Zuwanderung bewirkt eine steigende Wohnungsnachfrage. Auch erzeugt die Situation des Wohnungsmarkts in der Region des Genfer Sees eine Zuwanderungsbewegung zum Freiburger Kantonsgebiet hin, was sich besonders im niedrigen Leerwohnungsbestand des Bezirks Vivisbach niederschlägt. Trotz der zahlreichen Wohnbauten, die den Freiburger Immobilienpark beträchtlich vergrössert haben (30% Erhöhung in zehn Jahren (StatA, 2015c, S. 203 ff.) kann das Angebot der Nachfrage nicht folgen. Wie das BFS erläutert (news.admin.ch, kein Datum) liegt die Schwäche des Markts vor allem im Tiefpreissegment. Von einem Gebrauchsgut ist die Wohnung auch ein Investitionsgut geworden, und seine exzessive Vermarktung treibt die Mietpreise in die Höhe. Dieser Trend resultiert daraus, dass dieser Markt für Geldanlagen interessant geworden ist, namentlich für die Pensionskassen, die eine genügend grosse Rendite erzielen müssen. Die Investoren sind ausserdem an nachhaltigen Geldanlagen interessiert, indem sie in hochwertige Wohnungen investieren, die auch höhere Mieterträge abwerfen.

Eine solche Situation hat vielfache Auswirkungen. Vor allem wirkt sie sich auf die Mobilität aus. Die starke Pendlerbewegung im Kanton Freiburg ist mit diesem Phänomen assoziiert. Die **grössten Auswirkungen zeigen sich aber bei den Haushalten mit bescheidenem Einkommen, die Mühe**

haben, eine Wohnung zu finden. Seit einigen Jahren beobachten die Sozialdienste ernsthafte Schwierigkeiten dieser Bevölkerungsgruppe auf dem Wohnungsmarkt und äussern ihre Besorgnis. Eine Wohnung zu finden, ist immer unwahrscheinlicher, und für jene, die einige Schulden angehäuft haben, liegt die Chance, eine Wohnung zu bekommen, praktisch bei null. Caritas-Freiburg stellt fest, dass 40% der Hilfesuche gestellt werden, um einen Teil des Mietzinses zu decken (Berset, 2013). Die Beistände, die ihrerseits gefährdete Situationen begleiten, melden, dass ihr offizielles Mandat in den Augen der Immobilienverwaltungen keine ausreichende Garantie mehr darstellt und das Wohnungsproblem besonders Besorgnis erregend geworden ist (Sanchez, 8. Juli 2015).

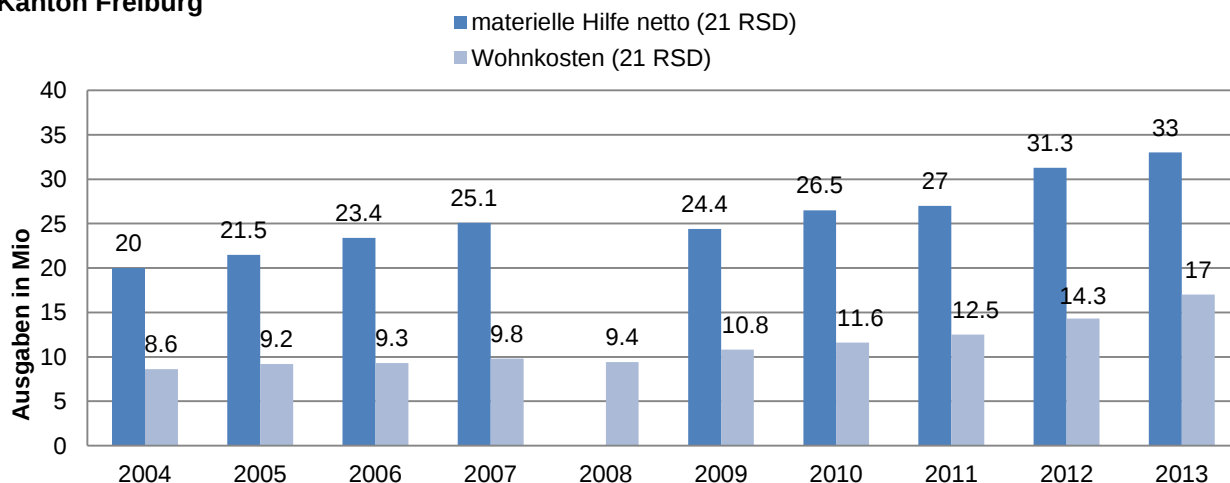
Die Wohnhilfe im Kanton Freiburg basiert hauptsächlich auf dem 1974 in Kraft getretenen eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) und dem kantonalen Gesetz vom 26. September 1985 über die Sozialwohnbauförderung, welches das Gesetz von 1974 ergänzt. Die aufgrund dieser beiden Gesetze ausgerichteten Subventionen nehmen alljährlich ab und werden 2024 praktisch auf null geschrumpft sein. Der im Jahr 2016 vorhandene Bestand subventionierter Wohnungen beschränkt sich auf 262 Wohnbauten; dies sind 3123 Wohnungen von den insgesamt 59'397 Mietwohnungen, die der Kanton Freiburg im Jahr 2013 zählte (BFS).

Eine neue Gesetzgebung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG), das die Tätigkeit von gemeinnützigen Wohnbauträgern fördert (hauptsächlich Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen) wurde 2003 auf Bundesebene verabschiedet. Bisher jedoch wurde noch kein kantonales Gesetz für den Ersatz der Hilfen nach WEG vorgesehen, obwohl verschiedene Akteure auf Freiburger Kantonsgebiet von der Hilfe nach WFG profitieren. Letztere wird ausschliesslich über indirekte Hilfen (vor allem über die Anleihen des Fonds de roulement und die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) aktiviert, nachdem im Rahmen des Programms zur Entlastung des Haushalts 2003 die direkten Darlehen für die Erleichterung des Zugangs zu Wohnungen aufgehoben wurden.

Somit wirkt sich die kantonale Wohnungspolitik nur beschränkt auf das Angebot preisgünstigen Wohnraums aus und ermöglicht es nicht, der gespannten Situation, die schon seit mehreren Jahren auf diesem Markt besteht, abzuweichen.

Der Mietpreisanstieg sowie das knappe Angebot preisgünstiger Wohnungen schlagen sich auf die Sozialhilfeausgaben nieder und erklären zumindest teilweise deren laufenden Anstieg. Wie die Grafik 4-24 zeigt, hat sich **der Anteil der Ausgaben für die Deckung der Wohnkosten unablässig erhöht und macht heute praktisch die Hälfte der Sozialhilfeausgaben aus.** Für Caritas-Schweiz läuft die Deckung dieser Mietzinse durch öffentliche Gelder auf eine Art Subventionierung von Privateigentümern und Immobilienverwaltungen hinaus (Caritas Schweiz, S. 4). Dank den Mietzinsgutsprachen können letztere Gewinne erzielen und eine Rentabilität ihrer Investition sicherstellen.

Ausgaben der regionalen Sozialdienste Kanton Freiburg

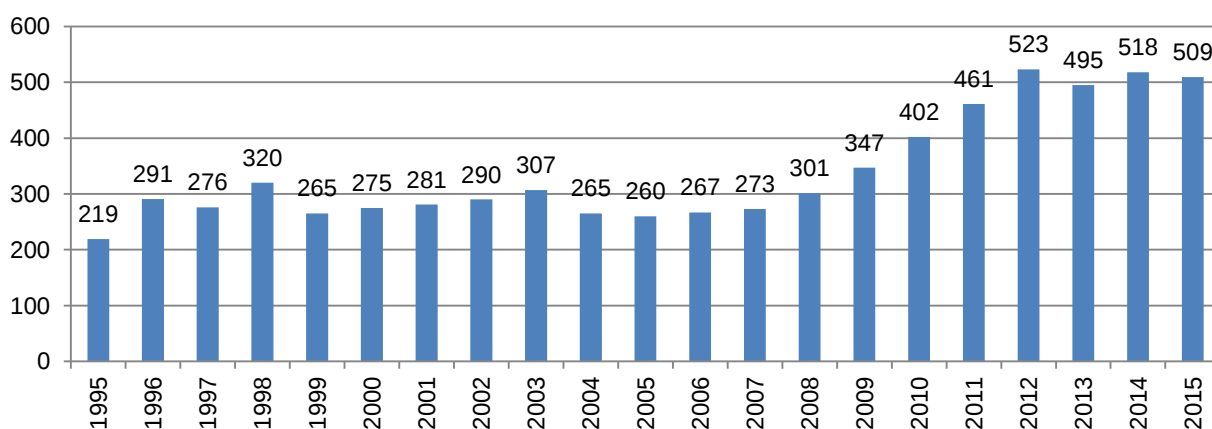


Quelle: Umfrage des KSA bei 21 RSD im Jahr 2014 (für 2008 ist die

Tabelle 4-24

Die Verkettung schwieriger Umstände führt die Personen in den am meisten gefährdeten Situationen an den Punkt, wo sie ihre Wohnung verlieren und eine Notunterkunft suchen müssen. Die Notschlafstelle La Tuile weist eine Frequentierungsstatistik aus, die von der Besorgnis erregenden Situation auf dem Wohnungsmarkt zeugt. Die Zahl der Übernachtungen in der Notschlafstelle ist zwischen 2008 und 2014 um fast 70% gestiegen (La Gruyère, 7. Februar 2015). 2015 empfing die Notschlafstelle La Tuile 509 (verschiedene) Personen, die ihre Hilfe für 7'540 Übernachtungen brauchten. Allerdings stabilisierte sich ihre Zahl zwischen 2012 und 2014 und ging 2015 sogar leicht zurück. Dieses positive Ergebnis zeugt von der Arbeit des Vereins La Tuile. Denn in Ergänzung seiner Arbeit in Notsituationen hat er Konzepte und Angebote entwickelt, die darauf hinzielen, im Vor- und im Nachfeld der Nachtaufnahme zu wirken. Dadurch wird es möglich, an den Ursachen der Ausgrenzung und nicht nur an ihren Folgen zu arbeiten, was zu einer kürzeren Dauer der Aufenthalte führt (La Tuile, 2016, S. 3).

Entwicklung der Anzahl Personen, die in der Notschlafstelle aufgenommen wurden, 1995-2015



Diese Zahlen entsprechen der Kumulierung der Anzahl in der Notschlafstelle aufgenommener Personen. Die Notschlafstelle wurde 2013 eingeführt

Tabelle 4-25, (La Tuile, 2016, S. 2)

Die folgende Karte informiert über die Anzahl armutsbetroffener Personen nach Gemeinde. Es ist festzustellen, dass sie über das ganze Kantonsgebiet verteilt sind. Auch zeigt sich, dass die Bezirkshauptorte eine grössere Dichte von Armutsbetroffenen aufweisen. Man kann davon ausgehen, dass dieses Ergebnis in Verbindung mit der Konzentration verfügbarer Infrastrukturen auf diesen Territorien stehen, denn diese Infrastrukturen sind für die ganze Bevölkerung von Vorteil und könnten aufgrund der mit ihnen verbundenen Möglichkeiten ihre Anziehungskraft auch für Personen in den am meisten gefährdeten Situationen entfalten. Besonders sichtbar wird diese Anziehungskraft rund um die Stadt Freiburg und ihre Agglomeration.

Anzahl armutsbetroffener Personen nach Gemeinde, 2011

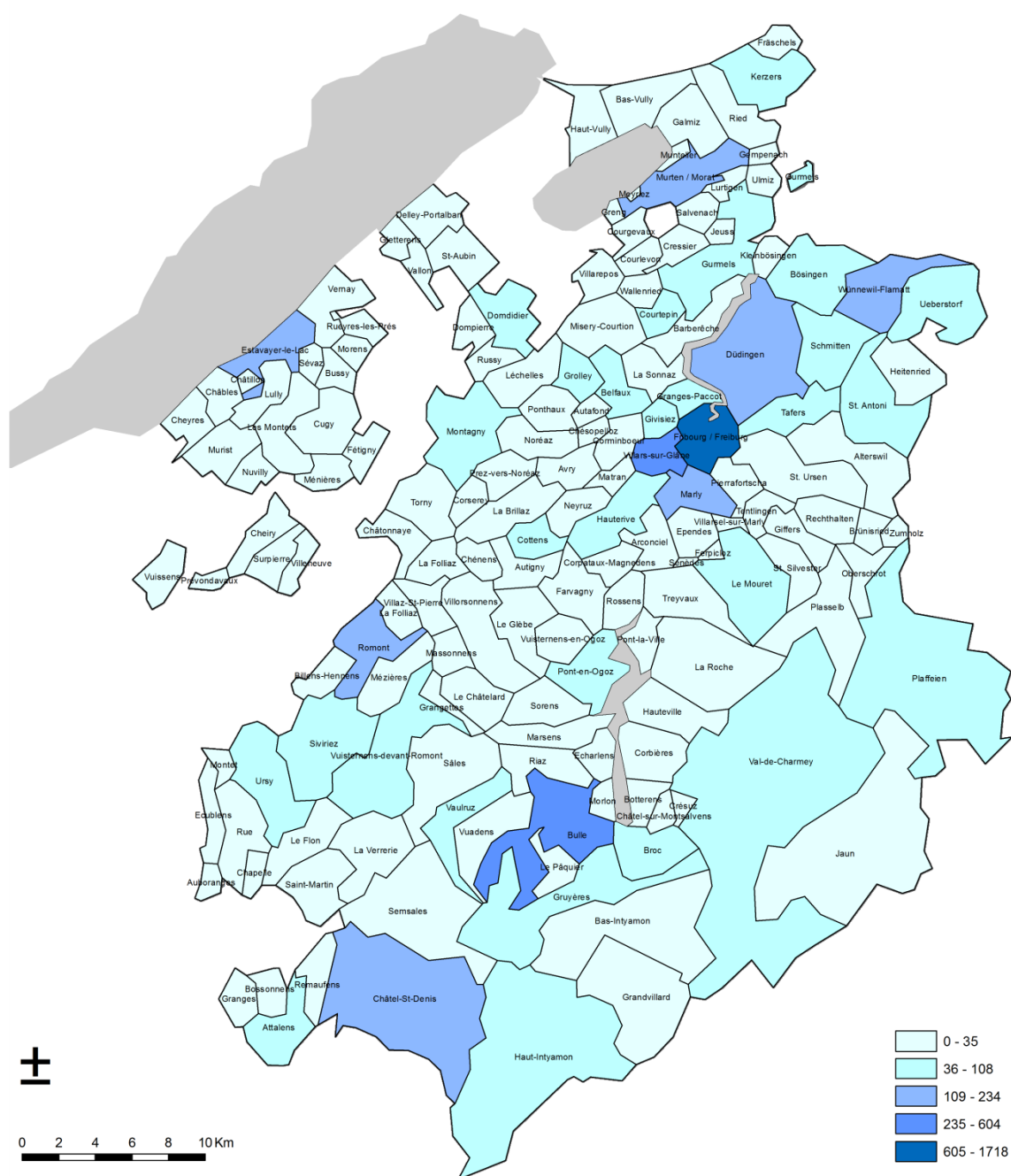


Tabelle 4-26

Die folgende Tabelle fasst die Anzahl armutsbetroffener Personen und die Armutsquote der Hauptorte der sieben Freiburger Bezirke zusammen.

Hauptort	Anzahl Armutsbetroffener	Armutsquote
Kanton Freiburg	7'577	3.0 %
Fribourg / Freiburg	1'718	4.8 %
Romont	656	4.0 %
Estavayer-le-Lac	192	3.3 %
Bulle	604	3.1 %
Murten / Morat	196	3.1 %
Tafers	85	2.8 %
Châtel-Saint-Denis	154	2.6 %

Tabelle 4-27

Synthese, prospektive Handlungsansätze und vorgesehene Massnahmen

Die Wohnung entspricht einem wesentlichen Bedürfnis und bildet einen Indikator für Verletzlichkeit. Die neuere Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt in der Westschweiz und im Kanton Freiburg bedeutet eine echte Bedrohung im Fall von Armutsgefährdung und verschlechtert die Situationen von Armutsbetroffenheit noch mehr.

Die Hauptschwierigkeit liegt im Mangel an Wohnungen mit erschwinglichem Mietzins für Haushalte mit nur geringem Einkommen. Natürlich geht es nicht darum, diesen Haushalten preisgünstige, dafür aber qualitativ minderwertige Wohnungen zu verschaffen, denn dies würde den Teufelskreis der Armut nur verstärken. Die Verteilung der Wohnkostenbelastung erweist sich ausserdem als ungleich und lastet auf den einkommensschwachen Haushalten. Auf Sozialhilfebene ist der für die Deckung der Wohnkosten bestimmte Ausgabenanteil unablässig gestiegen und macht heute praktisch die Hälfte des Gesamtaufwands aus. Die Verkettung widriger Umstände kann dazu führen, dass Personen in den am meisten gefährdeten Situationen ihre Wohnung verlieren und sich nach einer Notunterkunft umsehen müssen.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > Förderung von Formen angemessener Wohnungen;
- > Unterstützung und Förderung der Integration durch das Wohnen;
- > Schaffung einer sozialen Eingliederungsmassnahme «Wohnen».

Der Staatsrat hat die Entwicklung der folgenden Massnahmen vorgesehen:

- > Entwicklung einer kantonalen Wohnungspolitik;
- > Erteilung eines Leistungsauftrags für die Beurteilung der Wohnung älterer Menschen, mit dem Ziel, die bestehenden Wohnungen zu sichern (Senior+);
- > Sensibilisierung insbesondere der Immobilienverwaltungen für die Wichtigkeit der Entwicklung von Dienstleistungen der sozialen Begleitung in Miethäusern, vor allem in Form einer «Conciergerie sociale».

5. Schlussfolgerung

Der erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg vermittelt ein allgemeines Portrait der Lebensbedingungen der Kantonsbevölkerung. Die prospektiven Handlungsansätze in diesem Dokument sind bewusst weit formuliert worden. Vorab ging es darum zu zeigen, dass Armut viele Dimensionen aufweist, alle Lebensbereiche durchdringt (Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Familie usw.) und deshalb nicht nur über Massnahmen materieller Hilfe, sondern auch durch ein Handeln mit verschiedenen Ansätzen, auf mehreren Ebenen sowie durch eine Zusammenarbeit unter den Direktionen des Staates, mit den Gemeinden und zwischen öffentlichem und privatem Sektor bekämpft werden muss. Mit Hilfe der nächsten Ausgabe dieses einmal pro Legislaturperiode vorgesehenen Berichts wird man Vergleiche mit dieser ersten Abbildung anstellen und die Entwicklung der Armut analysieren können. Die Berichte über die soziale Situation und die Armut werden sich entsprechend den Themen, die sich im Lauf der Untersuchungen stellen, und dem Wandel des Armutsphänomens weiterentwickeln.

Aufgrund der Kantonssteuerdaten für das Jahr 2011 konnte für den Bedarf dieses ersten Berichts eine detaillierte Analyse der den Haushalten zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einkommen im Kanton zwar ungleich verteilt sind, die Ungleichverteilung aber in gemässigtem Rahmen bleibt. Insbesondere ist zu unterstreichen, dass die staatliche Umverteilung über die Sozialtransfers die Ungleichverteilung beim Einkommen verringert. Die Armutsquote ist nicht alarmierend (3%). Daran zeigt sich, dass das heute in der Schweiz und im Kanton Freiburg geltende Sozialsystem die gewünschten Ergebnisse zeitigt: **Es verringert die Ungleichheiten und begrenzt die Armut.** Von daher die Notwendigkeit, die Investitionen in Proportionen, die den heutigen entsprechen, zu wahren und zu unterhalten, wobei die demografische Entwicklung des Kantons zu berücksichtigen ist.

Die Fachleute der Armutsanalyse betonen jedoch, dass Armut nicht als für einen Teil der Bevölkerung charakteristischer Zustand zu betrachten ist. Vielmehr kommt dieses Phänomen einem Prozess gleich und bezeichnet die langfristigen Veränderungen, denen die betroffenen Personen unterworfen sind. Demzufolge müssen auch bestimmte beunruhigendere Anzeichen, die bei der finanziellen Analyse zu Tage treten, berücksichtigt werden. Zum einen gelten 10% der Freiburger Bevölkerung als armutsgefährdet. Diese Zahl wird durch die Resultate der Studie «Freiburger Jugend und Geldspiele», bei der mehr als 5'000 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II antworteten, erhärtet. 10% dieser Jugendlichen gaben an, dass das sozioökonomische Niveau ihrer Familie unterdurchschnittlich ist (IUMSP, 2015). D.h., knapp mehr als 25'500 Personen bestreiten ihren Lebensunterhalt mit stark beschränkten Mitteln und leben somit in täglicher Unsicherheit. Eine derartige Armutsgefährdung kann mittel- oder langfristig zu Situationen von Armut führen. Zum anderen konnte durch den Vergleich zwischen den Steuer- und den Sozialhilfedaten das Phänomen der (umfassenden oder teilweisen) Nichtbeanspruchung von Sozialleistungen beleuchtet werden. Dies ist eine wichtige Erscheinung, denn nicht nur wirft sie Fragen in Bezug auf das Dispositiv, seine Wirksamkeit und Übereinstimmung mit der geltenden Gesetzgebung auf – ist die Nichtbeanspruchung unfreiwillig, so bedeutet dies eine Form der Ungleichbehandlung unter den Anspruchsberechtigten (Ministère français des affaires sociales et de la santé, 2012, S. 35) – sondern die Nichtbeanspruchung kann auch erhebliche Folgen nach sich ziehen: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Überschuldung, Wohnungsverlust, Auswirkungen auf die Kinder und sogar das Risiko einer Reproduktion von Armut.

Wie am Anfang des Berichts erläutert, muss das Armutsproblem mehrdimensional angegangen werden. In der Tat berühren die Einschränkungen wegen Armut ganz zentrale und elementare Lebensbereiche wie Ernährung, Kleidung, Wohnung, Kultur, Freizeitgestaltung usw. (EDI, 2010, S. 103). Man kann sich daher nicht auf die rein finanziellen Komponenten beschränken, ohne einen grossen Teil der Realität zu verdecken. Deshalb bietet dieser Bericht auch eine Untersuchung der

Lebensbedingungen der Freiburger Bevölkerung. Diese zeigt, dass sich Schwierigkeiten oder Einschränkungen in einem Bereich auf die übrigen Lebensbereiche auswirken. Dadurch führen sie zu einer Mehrfachbenachteiligung, welche die Fähigkeiten der betroffenen Personen, sich von ihrer Armut zu befreien, verringert und droht, sie zu verlängern. Je länger aber die Armutsituation dauert, desto geringer werden die Austrittsmöglichkeiten (GEF Bern, 2010b, S. 42). Ein niedriges Ausbildungsniveau zum Beispiel führt in der Regel zu einem niedrigen Salär. Dies wiederum bedeutet weniger Sozialversicherungsabgaben und somit eine geringere Deckung im Fall von Schwierigkeiten im Rentenalter. Oder eine gesundheitliche Beeinträchtigung schliesst eine unterschiedliche Beteiligung am Arbeitsmarkt ein und erlaubt es der Person nicht, einen Lohn zu erzielen, der für familiengerechte Wohnverhältnisse ausreicht. Eine zu kleine Wohnung aber beeinträchtigt die Entwicklungschancen der Kinder und ihre Schulleistungen. Diese Beispiele zeigen, dass armutsbetroffene Personen in ihren Wahlmöglichkeiten eingeschränkt sind (in Bezug auf Wohnung, Beschäftigung, Lebensstil usw.) (Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, 2000b). Diese Einschränkungen berühren ihre übrigen Lebensbereiche und können nach und nach zu unüberwindlichen Hindernissen werden.

Der für den ersten Freiburger Sozial- und Armutsbericht gewählte Ansatz, die bestehende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen auch über das Armutsproblem hinaus zu beleuchten, schliesst sich neueren Studien an, welche die Auswirkung der Ungleichverteilung auf das Wirtschaftswachstum zu bestimmen suchen, gilt dieses Wachstum doch als Mass für die wirtschaftliche Gesundheit einer bestimmten Region. Die Schlussfolgerungen dieser Forschungsarbeiten treffen sich an mehreren Punkten. Vorab bremst eine zu grosse Ungleichverteilung bei Einkommen und Vermögen langfristig das Wirtschaftswachstum (OECD, 2015). Gemäss den Teilnehmenden eines IWF-Seminars sind Wachstum und Ungleichverteilung geradezu unvereinbar (IWF, 2014). Die Einschränkung der Fähigkeiten von Personen, die von Armut betroffen sind oder der unteren Mittelklasse angehören (40% der schwächsten Einkommen), sämtliche ihnen gebotenen Gelegenheiten zu nutzen (Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, 2000b), vor allem im Bildungs- und Ausbildungsbereich, bildet den Hauptfaktor für die Bremsung des Wachstums (OECD, 2015, S. 26). Zudem sieht sich die untere Mittelklasse wegen ihres schwachen Erwerbstätigenstands und/oder starker Verschuldung in ihren Möglichkeiten der Investition in Humankapital oder weiteren Bereichen eingeschränkt. Das potenzielle Wachstum kann daher durch eine höhere Konzentration des Reichtums auf eine Minderheit geschwächt werden (OECD, 2015). Sodann verbessert die Verringerung der Ungleichheit die Lebensqualität aller Mitglieder einer Gesellschaft, nicht nur der Ärmsten (stärkeres Sozialnetz, mehr Vertrauen in die Institutionen, bessere Gesundheit, Stressminderung usw.) (Caritas Schweiz, Fredrich, B., 2015, S. 16). Gemäss einer OECD-Studie würde sich übrigens eine Verminderung der Ungleichheiten am unteren Ende der Einkommensverteilung positiver auf die ökonomischen Ergebnisse auswirken als eine Reduktion der Disparitäten am oberen Ende der Verteilung (OECD, 2015, S. 77). Zuletzt ist die staatliche Umverteilung keine Wachstumsbremse, sofern sie mit den makroökonomischen Zielen übereinstimmt (IWF, D. Lipton, 2014). Deshalb empfehlen diese Forschungsarbeiten, nicht nur zugunsten der ärmsten Personen zu wirken, sondern auch Massnahmen für die Einzelnen der unteren Mittelklasse einzuführen. Die Ergebnisse dieser Studien fordern also zum Nachdenken über komplementäre Politiken auf, die das Wirtschaftswachstum fördern, indem sie gleichzeitig zur Verminderung der Ungleichheiten beitragen (OECD, 2015, S. 37).

Über die Bestandsaufnahme dieses Berichts hinaus geht es schliesslich auch um die Berücksichtigung des Wandels der Lebensstile seit den letzten 15 bis 20 Jahren, der hier in der Analyse der Lebensbedingungen im Einzelnen beschrieben wird und echte Herausforderungen an unsere Gesellschaft beinhaltet. Die Tertiarisierung der Arbeitswelt und der Rückgang der Anzahl Stellen für niedrig qualifizierte Personen, die vermehrte Präsenz der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die hohe Scheidungsrate, die (inländische und internationale) Mobilität und die Reformen der Sozialversicherun-

gen sind lauter Realitäten, die zunehmend an Bedeutung gewinnen und uns einem neuen Gesellschaftsmodell zuführen. Dieses erzeugt seine eigenen sozioökonomischen Risiken, denen gegenüber sich die heutigen Instrumente nicht mehr eignen. Das Sozialsystem wurde auf dem Modell sogenannter «normaler» Lebensläufe errichtet – gemeint ist das Modell einer beruflichen Laufbahn, die auf einer ununterbrochenen Vollzeitbeschäftigung gründet – welche in dieser Form heute immer seltener vorkommen oder ganz verschwinden (Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 48). Für die neuen Sozialrisiken wie Scheidung oder Langzeitarbeitslosigkeit bieten die vormals konzipierten Solidaritätsformen nicht mehr unbedingt Lösungen, so dass ein Teil der Bevölkerung in der Folge armutsgefährdet ist. Die Frauen haben besonders unter den Auswirkungen eines auf dem herkömmlichen Familienmodell beruhenden Sozialsystems zu leiden, denn noch heute übernehmen sie den grössten Teil der Haus- und Familienarbeit, was sich generell in einer nur teilzeitlichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt äussert. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsgelegenheiten, Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt ausserdem zu einem geringeren Sozialversicherungsschutz. Als Folge der Entwicklung dieser neuen Lebensläufe wird die Sozialhilfe als das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherheit heute immer öfter als einzige improvisierte Lösung zum Umgang mit strukturellen Problemen, für die derzeit keine andere Alternativlösung vorgesehen ist, herangezogen.

Daher kommt man heute nicht umhin, neue Formen der Solidarität auszudenken und zu überlegen, wie unsere Gesellschaft die Herausforderungen des neuen Modells, in das sie sich einfügt, anpacken wird.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird nachstehend eine Reihe im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung allgemein anerkannter **prospektiver Handlungsansätze** aufgelistet:

- > die Integrationskultur der Dispositive fortsetzen;
- > 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;
- > die Diversität der Mittel privilegieren, um die Armut gezielt zu bekämpfen;
- > nachhaltig die Einzelpersonen im Auge behalten – Wechsel von einer sektoriellen und statischen Reflexion zu einem vieldimensionalen und dynamischen Ansatz (Wege und Übergänge);
- > die Aktionen der Sozialpolitikbereiche nicht nur auf die Einzelpersonen zentrieren, sondern die Situation der Haushalte umfassend berücksichtigen;
- > 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 Kantons Freiburg geschaffen wird.

6. BIBLIOGRAPHIE

- Aeppli, D. (2006). *Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, Vierte Studie*. Bern.
- Aeppli, D., & Ragni, T. (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe?*. Bern: SECO.
- AGGLO. (2016). *L'Agglo en bref*. Abgerufen am 02.02.2016 von Agglo Fribourg-Freiburg: <http://www.agglo-fr.ch/menugauche/lagglo-en-bref.html>
- Allal, M. (2011). Discussion autour du concept de sécurité. In T. (. Meszaros, *Sociologie de la sécurité : Genèse et mutation d'un concept* (S. 56-73). Revue internationale de sociologie et de sciences sociales.
- AMA. (2015, 16.12.). *News*. Abgerufen am 04.01.2016 von Amt für den Arbeitsmarkt AMA: http://www.fr.ch/spe/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=52659
- AMA. (Juni 2014). *Infobulletin*. Freiburg.
- Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich (AMOS). (2007). *Langzeitarbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Zürich: AMOSA.
- Association la Tuile. (2014). *Population de la Tuile en 2013*. Freiburg.
- Bachmann, N. (2014). *Soziale Ressourcen als Gesundheitsschutz*. Neuenburg: OBSAN, Bulletin 1/2014.
- BAG. (2006 Nr. 58, August). Präventionsprogramme entfalten Synergien. *Spectra, Prävention und Gesundheitsförderung*, S. 1-3.
- BAG. (2015). *Monitoring 2014, Wirksamkeit der Prämienverbilligung*. Basel: B,S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- Banques cantonales romandes et Forum des 100. (2013). *L'emploi au-delà des frontières cantonales, Rapport sur le produit intérieur brut (PIB) romand*. Lausanne.
- BASS. (2010). *Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*. Basel: Christoph Merian Stiftung Verlag.
- BEA. (2014). *Kantonale Statistik 2013-2014: Schul- und Berufswahl der Schülerinnen und Schüler nach Austritt aus der Orientierungsstufe*. Freiburg.
- Beck, U. (2001). *La société du risque*. Paris: Aubier.
- Berner Regierungsrat. (2015). *Sozialbericht 2015, Bekämpfung der Armut im Kanton Bern*. Bern.
- Berset, J. (2013). *Media*. Abgerufen von Caritas Freiburg: http://www.caritas-fribourg.ch/cm_data/Caritas_Fribourg_Fribourg_Le_manque_de_loyers_ab_ordables_dans_le_canton_vritable_bo_mbe__retardement_1.pdf
- BFS. (2002). *Wohlstand und Wohlbefinden, Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz*. Neuenburg.
- BFS. (2003). *Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz*. Neuenburg.
- BFS. (2008). *Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der*

- Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006.*
- BFS. (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, Konzepte und Ergebnisse.* Neuenburg.
- BFS. (2010a). *Lebensbedingungen in der Schweiz 2009, Ergebnisse der Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC).* Neuenburg.
- BFS. (2010b). *Unterschiedliche Struktur der Haushaltsbudgets je nach familiärer Situation und Alter, Medienmitteilung.* Neuenburg.
- BFS. (2010c). *Terminologie zur Armutsstatistik des BFS.* Neuenburg.
- BFS. (2011a). *Haushalte mit Kindern haben mehr Schwierigkeiten, eine unerwartete Ausgabe zu tätigen, Medienmitteilung.* Neuenburg.
- BFS. (2011b). *Migration und Integration.* Abgerufen am 25. 07. 2011 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch>:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07.html>
- BFS. (2011c). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011.* Neuenburg.
- BFS. (2011d). *Sozialhilfestatistik, Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2010, Kanton Freiburg.* Neuenburg.
- BFS. (2012a). *Internationale Vergleiche - Indikatoren.* Abgerufen am 17. 07. 2012 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.406101.4066.html>
- BFS. (2012b). *Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010: Tieflöhne in der Schweiz, BFS aktuell.* Neuenburg: BFS.
- BFS. (2012c, November). *Behinderung und Erwerbstätigkeit, Einschränkungen und Hilfsmassnahmen bei der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen. BFS aktuell.* Neuenburg.
- BFS. (2012d). *Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung.* Neuenburg.
- BFS. (2012e). *Armut in der Schweiz. Einkommensarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008 bis 2010.* Neuenburg.
- BFS. (2012f). *Tieflöhne in der Schweiz, BFS aktuell.* Neuenburg.
- BFS. (2012g). *Die Lohnunterschiede und -diskriminierungen zwischen Frauen und Männern sind von 2008 bis 2010 leicht zurückgegangen, Medienmitteilung.* Neuenburg.
- BFS. (2012h). *Deutliche Auswirkungen der finanziellen Situation auf die Lebensqualität, Medienmitteilung.* Neuenburg.
- BFS. (2012i). *Armut in der Schweiz, Konzept, Resultate und Methoden, Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008-2010, Das Wichtigste in Kürze.* Neuenburg.
- BFS. (2012j). *Armut in der Schweiz: Konzept, Resultate und Methoden, Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008-2010.* Neuenburg.
- BFS. (2012k). *Armut, Armutsgefährdung und materielle Entbehrung.* Abgerufen am 21. 03. 2016 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>
- BFS. (2012l). *Sozialhilfestatistik, Resultate der Sozialhilfestatistik 2011, Kanton Freiburg.* Neuenburg.
- BFS. (2012m). *Ein Zehntel des Budgets für die Mobilität.* Neuenburg.

- BFS. (2013a). *Wohnverhältnisse - Daten, Indikatoren*. Abgerufen am 10. 01. 2016 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach_region.html
- BFS. (2013b). *Haushaltsbudgeterhebung 2011, Kommentierte Ergebnisse und Tabellen*. BFS Aktuell. Neuenburg.
- BFS. (2013c). *Gesundheitszustand, Armut und Verzicht auf Pflegeleistungen*. Neuenburg.
- BFS. (2013d). *Eigentümer/innen zufriedener mit ihrer Wohnung als Mieter/innen*, Medienmitteilung. Neuenburg.
- BFS. (2013e). *Materielle Situation, Armut und Lebenszufriedenheit - Einkommensverteilung (Quintilverhältnis S80/S20)*. Abgerufen am 11.08.2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/09/blank/ind42.indicator.420011.420003.html>
- BFS. (2013f). *Armut trotz Erwerbstätigkeit, Ergebnisse 2007-2011, BFS aktuell*. Neuenburg.
- BFS. (2014a). *Kultur, Medien und Informationsgesellschaft, Panorama*. Neuenburg.
- BFS. (2014b). *Bildung, Wissenschaft, Panorama*. Neuenburg.
- BFS. (2014c, 27. November). *Erhebungen, Quellen - Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC)*. Abgerufen am 15. 01. 2016 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/silc/01.html
- BFS. (2014d). *2012 betrug der Medianlohn 6118 Franken brutto*, Medienmitteilung. Neuenburg.
- BFS. (2014e). *Grossregionen*. Abgerufen am 24.03.2014 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/02a.html
- BFS. (2014f). *Armut im Alter*. Neuenburg.
- BFS. (2014g). *Mobilität und Verkehr, Panorama*. Neuenburg.
- BFS. (2014h). *Unbezahlte Arbeit- Daten, Indikatoren, Institutionalisierte Freiwilligenarbeit*. Abgerufen am 27.06.2014 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/freiwilligen-arbeit/institutionalisierte.html>
- BFS. (2015a, März). BFS aktuell. *Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen*. Neuenburg.
- BFS. (2015b, 24. November). *Internationale Vergleiche - Indikatoren, Wirkung - Bildungsstand der Bevölkerung IV*. Abgerufen am 14. 12. 2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.416101.4116.html?open=4101#4101>
- BFS. (2015c, 24.11.). *Internationale Vergleiche - Bildungsindikatoren, Investitionen und Kosten, öffentliche Bildungsausgaben IV*. Abgerufen am 08. 07. 2016 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/02.indicator.412101.4012.html>
- BFS. (2015d). *Detaillierte Datens, Armut, Armutsgefährdung und materielle Entbehrung*. Abgerufen am 06.07. 2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>

- BFS. (2015e). *Detaillierte Daten, Armut, Armutsgefährdung und materielle Entbehrung*. Abgerufen am 17. 12. 2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html>
- BFS. (2015f). *Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Lebensstandard, Armut*. Abgerufen am 19. 11. 2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/06/blank/key/04/03.html>
- BFS. (2015g). *Familien- und Haushaltsformen, thematischer Überblick*. Abgerufen am 26. 10. 2015 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen.html
- BFS. (2015h). *Familien- und Haushaltsformen, Allein erziehende Mütter mit Kindern unter 16 Jahren*. Abgerufen am 26.10.2015 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/allein_erziehende_muetter.html
- BFS. (2015i). *Lebensstandard, soziale Situation und Armut – Daten, Indikatoren*. Abgerufen am 08.09.2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/02/06.html>
- BFS. (2015j). *Lebensstandard, soziale Situation und Armut - Daten, Indikatoren, Armutsgefährdung*. Abgerufen am 05.05.2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/07/02.html>
- BFS. (2015k). *Lebensstandard, soziale Situation und Armut, Daten, Indikatoren, Evaluation der finanziellen Situation*. Abgerufen am 15. 10. 2015 von Bundesamt für Statistik:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/09/03.html>
- BFS. (2015l). *Bevölkerung, Panorama*. Abgerufen am 02. 11. 2015 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/pan.html>
- BFS. (2015m, 07.). *Publikationen*. Abgerufen am 17. 03. 2016 von Statistik Schweiz:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=6688>
- BFS. (2015n). *Statistischer Sozialbericht Schweiz*. Neuenburg.
- BFS. (2015o, 23.11.). *Informationsgesellschaft, Gesamtindikatoren, Haushalte und Bevölkerung, Internetzugang der Haushalte*. Abgerufen am 29. 04. 2016 von Statistik Schweiz:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.2.html?open=309#309
- BFS. (2015p, 20. November). *Sozialhilfestatistik 2005-2014, Ergebnisse des Kantons Freiburg*. Abgerufen am 11. 01. 2016 von Kantonales Sozialamt:
http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf80/Statistique_de_laide_sociale_2005-20143.pdf
- BFS. (2015q). *Sozialhilfestatistik, Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2014, Kanton Freiburg*. Neuenburg.
- BFS. (2015r, 09. April). *STAT-TAB, Monatlicher Bruttolohn*

- Schweizer/innen und Ausländer/innen, nach Jahr, Grossregion, Schweizer/Ausländer und Zentralwert und Quartilbereich.* Abgerufen am 09. 04. 2015 von Bundesamt für Statistik: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=fr&px_db=px-x-0304010000_112&px_tableid=px-x-0304010000_112%5cpx-x-0304010000_112.px&px_type=PX
- BFS. (2015s, 22. Juni). *Bildungssystem Schweiz - Indikatoren, Wirkung - Bildungsstand der Bevölkerung.* Abgerufen am 17.12.2015 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/17/blank/01.indicator.406101.4086.html?open=9,404#404>
- BFS. (2016a). *Sozialversicherungen im Überblick - Daten, Indikatoren.* Abgerufen am 08. 01. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/02/01/key/finanzen.html>
- BFS. (2016b). *Medienmitteilungen.* Abgerufen am 10.01.2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9199>
- BFS. (2016c). *Wohnverhältnisse - Daten, Indikatoren.* Abgerufen am 10.01.2016 von Statistik Schweiz: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/mietpreise/nach_region.html
- BFS. (2016d). *Daten, Indikatoren - Inventar der bedarfsabhängigen Leistungen.* Abgerufen am 08. 01. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/01/key.html>
- BFS. (2016e). *Bevölkerungsstand und -struktur, Detaillierte Daten,*
- Allgemeine Übersicht, Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht.* Abgerufen am 27.06.2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/data/01.html>
- BFS. (2016f). *Bevölkerungsstand und -struktur - Indikatoren, Alter und Staatsangehörigkeit.* Abgerufen am 05. 01. 2016 von Statistik Schweiz: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/alter/nach_staatsangehoerigkeit.html
- BFS. (2016g). *Entwicklung der Nominallohne, der Konsumentenpreise und der Reallohne 1939-2014.* Abgerufen am 28. 01. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/04/blank/data/02.html>
- BFS. (2016h). *Armut und materielle Entbehrungen.* Neuenburg.
- BFS. (2016i). *Bevölkerung - Die wichtigsten Zahlen.* Abgerufen am 05. 01. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/key.html>
- BFS. (2016j). *Soziale Sicherheit, Die wichtigsten Zahlen.* Abgerufen am 05.01.2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/00/key.html>
- BFS. (2016k). *Soziale Sicherheit, Panorama.* Abgerufen am 16.06.2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/00/pan.html>
- BFS. (2016l, 03. 03.). *Informationsgesellschaft - Gesamtindikatoren, Haushalte und Bevölkerung, Internetnutzung.* Abgerufen am 23. 06. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/>

- ndex/themen/16/04/key/approche_globe.indicator.30106.301.html?open=5#5
- BFS. (2016m). *Unbezahlte Arbeit, Daten, Indikatoren, Familienfrauen und -männer*. Abgerufen am 03. 05. 2016 von Statistik Schweiz: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/haus-und-familienarbeit/belastung_von_muetter_n.html
- BFS. (2016n). *Unbezahlte Arbeit - Daten, Indikatoren, Überblick zu Haus- und Familienarbeit*. Abgerufen am 11. 03. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/06/blank/key/haus-und-familienarbeit/ueberblick.html>
- BFS. (2016o). *Das Panorama zu Arbeit und Erwerb*. Abgerufen am 11. 03. 2016 von Statistik Schweiz: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/01/pan.html>
- BFS, Dubach, M., & Rumo, S. (2015, 20.11.). *SHG-Thementag*. Abgerufen am 10. 12. 2015 von Kantonales Sozialamt: http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf80/Statistique_de_laide_sociale_2005-20143.pdf
- BFS, Rumo, S. (2015, Januar). *Dossier du mois, Dossiers récents*. Abgerufen am 30.10.2015 von ARTIAS, Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale: <http://www.artias.ch/wp-content/uploads/2015/01/Dossierjanvier15-20ans.pdf>
- Bihr, A., & Pfefferkorn, R. (2008). *Le système des inégalités*. Paris: La Découverte.
- Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrli, C., Knöpfel, C., et al. (15/15, 2015). *Wohnversorgung in der Schweiz, Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*. Basel-Bern: BSV.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1970). *La Reproduction*. Paris: Minuit.
- BSV. (2015). *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2014*. Bern.
- Bühlmann, F., Schmid Botkine, C., & al. (2012). *Sozialbericht 2012: Fokus Generationen*. Zürich: Seismo.
- Bundesamt für Wohnungswesen. (2014). *Der Wohnungsmarkt auf einen Blick*. Bern.
- Bundesrat. (2014). *Verteilung des Wohlstands in der Schweiz, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 10.4046 von Jacqueline Fehr vom 07.12.2010*. Bern.
- Bundesrat. (2015). *Erläuternder Bericht, Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform)*. Bern.
- Burgener Woeffray, A., & Fasel, B. (März 2010). *Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg, P2072.10*. Freiburg.
- Büro und Kommission des Kantons Freiburg für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen. (2000). *Familien und Armut im Kanton Freiburg, eine qualitative Untersuchung*. Freiburg: GFB.
- Caprez, C. (März 2012). *Familienbande heute: von der kinderreichen zur elternreichen Zeit*. ZESO, S. 16-17.
- Caritas Freiburg. (2013). *Avoir un toit, une porte ouverte à l'espoir. Caritas magazine* n°7.

- Caritas Freiburg. (2015). *Schuldenberatungsdienst: Jahresstatistik 2015*. Freiburg.
- Caritas Schweiz. (2012). *Armut in der Schweiz bekämpfen. Eine Übersicht zur nationalen und kantonalen Armutsberichterstattung*. Luzern.
- Caritas Schweiz. (2014). *Unter einem Dach, Factsheet Sozialalmanach 2014*. Luzern.
- Caritas Schweiz. (2015). *Wohin steuert die Schweiz in der Armutspolitik? Eine Standortbestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Familienarmut*. Luzern.
- Caritas Schweiz. (ohne Datum). *Wohnen und Armut, Eine Analyse zum Engagement der Kantone, Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2014*. Luzern.
- Caritas Schweiz, Fredrich, B. (2015). *Bericht über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz 2013/2014*. Abgerufen 2015 von Caritas Schweiz: https://www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Was_wir_sagen/2015/Forum2015/R%C3%A9trospective_Almanach_social_2015_F.pdf
- Caritas Schweiz, Schuway C., Knöpfel C. (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern.
- Caritas Schweiz, Villiger S., Knöpfel C. (2009). *Armut macht krank, Warum gesellschaftliche Verhältnisse die Gesundheit prägen*. Luzern.
- Caritas Schweiz; Kehrli C.; Knöpfel C. (2007). *Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas Schweiz.
- CCLD. (2013). *Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose, Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien, Bericht zuhanden des Staatsrats*. Freiburg.
- Cléménçon, P. (2016, März). Du pain sur la planche. *Habitation*, S. 7-8.
- Dantan, S., & Murtin, F. (2011). "Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis". In *OCDE Economics Department Working Papers*. Paris: OCDE.
- Dickes, P. (1992). *Pauvreté en termes de conditions d'existence*. Nancy: Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion.
- Dubois, Y. (12. Dezember 2012). *Les carnets du forum*. Abgerufen am 30.06.2014 von Mobile lives FORUM Vies mobiles: <http://fr.forumviesmobiles.org/publication/2012/12/11/revue-critique-480>
- Eidgenössisches Departement des Innern. (2010). *Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung*. Bern.
- EDI. (2010). *Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung*. Bern.
- EDI. (2013). *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Konzept*. Bern.
- EDI. (ohne Datum). *Gute Startbedingungen für alle Kinder*. Abgerufen am 11. 07. 2016 von Nationales Programm gegen Armut: <http://www.contre-la-pauvrete.ch/themes/age-prescolaire-et-scolaire/encouragement-precoc/>
- EDK. (2016). *Nahtstelle Sek I - Sek II*. Abgerufen am 26. 04. 2016 von EDK: <http://www.edk.ch/dyn/11743.php>
- EKFF. (2004). *Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. Bern.

- EKKJ. (2007). *Jung und arm, das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen*. Bern.
- EKSD. (2014). *Tätigkeitsbericht*. Freiburg.
- Eurostat. (2015, 12. März). *S80/S20 income quintile share ratio by sex and selected age group (source: SILC)*. Abgerufen am 20.04.2015 auf Eurostat:
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=6>
- Felouzis, G. (2015). Ce que l'école fait aux plus faibles: une analyse comparative de 13 cantons suisses. In G. Felouzis, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (S. 17-42). Bern: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Felouzis, G., & Goastellec, G. (2015). Introduction, Inégalités scolaires et inégalités sociales. In G. Felouzis, & G. Goastellec, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (S. 1-16). Bern: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Fluder, R., Fritschi, T., & Salzberger, R. (2011, 9). Verlaufstypen und Risikoprofile von arbeitslosen Personen. *Die Volkswirtschaft*, S. 40-43.
- Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., & Salzberg, R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, AHV und Sozialhilfe)*. Bern: BVS.
- Fragnière, J.-P. (1999). Pour en finir avec la pauvreté. In BFS, *Armut verstehen - Armut bekämpfen. Armutsberichterstattung aus der Sicht der Statistik* (S. 295-300). Neuenburg.
- Fusco, A. (2008). *La Pauvreté. Un concept multidimensionnel*. Paris: L'Harmattan.
- Gani, S. (2016). *Concilier vie de famille et vie professionnelle: une affaire de femmes?* Charmey: Les Editions de l'Hèbe.
- Gärtner, L., & Flückiger, Y. (2006). *Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht*. Zürich/Chur: Rüegger.
- GEF Bern. (2010a). *Vierter Gesundheitsbericht des Kantons Bern, Die Gesundheitschancen sind ungleich verteilt*. Bern.
- GEF Bern. (2010b). *Sozialbericht 2010. Armut im Kanton Bern. Zahlen, Fakten und Analysen*. Bern.
- GEF Bern. (2012). *Sozialbericht 2012, Armutsbekämpfung im Kanton Bern*. Bern.
- GFB. (06.08.2016). *Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung*. Abgerufen am 07.01.2016 von Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen:
http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.axhx?fid=12706
- GFB. (2010). *Frauen und Politik im Kanton Freiburg, Haben wir genug?* Freiburg.
- GSD. (04.10.2010). *Archive 2004-2012*. Abgerufen am 07. 05. 2016 von GSD:
http://www.fr.ch/dsas/files/pdf24/1010_04_commF_DSAS_pauvrete1.pdf
- GSD. (2015a, 26.06.). *Décision de la DSAS du 25 août 2015 relative aux droits et obligations découlant de la surcompensation entre les caisses d'allocations familiales actives dans le canton de Fribourg pour l'exercice 2014*. Freiburg.

- GSD. (2015b). *Tätigkeitsbericht 2014*. Fribourg.
- GSD. (23.05.2011). *News, Freiburg entrichtet als erster Kanton allen Müttern einen Mutterschaftsbeitrag*. Abgerufen am 11.01.2016 von Direktion für Gesundheit und Soziales: https://www.fr.ch/dsas/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38068
- Haenni, U. (2014). Die Freiburger Bevölkerung in Zahlen. *Freiburger Nachrichten*, 5.
- Handels- und Industriekammer Freiburg. (Juni 2016, Nr. 3). Le poids des pendulaires, Fribourg a de la peine. *ECHO, Le Magazine de l'économie fribourgeoise*, S. 8-11.
- Holz, G. (2007, August). Armut von Kindern in Deutschland: Möglichkeiten zur Armutsprävention. In *Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen* (S. 23-34). Bern.
- Imdorf, C., & Seiterle, N. (2015). La formation professionnelle dans le cadre des réseaux d'entreprises formatrices comme aide à l'intégration des jeunes issus de l'immigration. Dans G. Felouzis, & G. Goastellec, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (pp. 141-159). Bern: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Insee, Pan Ké Shon, J-L. (2002). *Être seul, Données sociales, La société française 2002-2003*.
- Institut de recherche et de documentation pédagogique. (2008). *PISA 2006, Compétences des jeunes romands, Résultats de la troisième enquête PISA auprès des élèves de 9e année*. Neuchâtel.
- Institut de recherche et de documentation pédagogique. (2014). *PISA 2012: Compétences des jeunes Romands, Résultats de la cinquième étude PISA auprès des élèves de fin de scolarité obligatoire*. Neuchâtel: IRDP.
- Institut national français de la statistique et des études économiques. (s.d.). *Définitions - Standard de pouvoir d'achat*. Abgerufen am 05.07.2016 von Insee: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/standard-pouvoir-achat.htm>
- IUMSP. (2015). *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Fribourg*. Lausanne.
- IWF, D. Lipton. (13.03.2014). *Fiscal Policy and Income Inequality*. Abgerufen am 27.06.2016 von International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/031314.htm>
- IWF. (12.04.2014). *Bulletin du FMI: Etudes, Inégalités et croissance, Les inégalités nuisent gravement à la croissance selon les participants à un séminaire du FMI*. Abgerufen am 26.06.2016, von Fonds monétaire international: <http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/RES041214AF.htm>
- Kamerman, S., & al., e. (2003). Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries. *OECD, Social, Employment and Migration Working Papers No.6*. OECD Publishing.
- Kantonspolizei Freiburg. (2013a). *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht*.
- Kantonspolizei Freiburg. (2013b). *Jahresstatistik 2012*.

- Kaufmann, J.-C. (1994). Les ménages d'une personne en Europe. *Population*, 49e année, n°4-5, S. 935-958.
- Kempeneers, P., Flückiger, Y., & Ferro Luzzi, G. (2008). *Aide sociale 2008. Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux*. Genève: OUE.
- Knüsel, R. (2013). Wohnraum als Schlüssel zur sozialen Integration.. *La Tuile, Jahresbericht 2013*, S. 2.
- Knüsel, R. (3/4 2007). L'hébergement de nuit à Fribourg : un travail avec la marge de la marge : une observation conjointe de professionnels et de chercheurs. *Les politiques sociales*, S. 116-133.
- KSA. (2015a, 21. September). *Materielle Hilfe 2014*. Abgerufen am 11.01.2016 von Kantonales Sozialamt: http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf72/Aide_materielle_2014_FR.pdf
- KSA. (2015b, 21. September). *Unterhaltsbeiträge*. Abgerufen am 11.01.2016 von Kantonales Sozialamt: http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/pensions_alimentaires.htm
- KSTV. (2015, 9. Januar). *Quellensteuer*. Abgerufen am 07. 04. 2015 von Kantonale Steuerverwaltung: http://www.fr.ch/scc/fr/pub/impot_source.htm
- KSVA. (2015). *Tätigkeitsbericht 2014*. Freiburg.
- Kurth, M. (2014). Inégalité des chances, pauvreté: les enfants d'abord. *Colloque "La révolution silencieuse" 25 ans des droits de l'enfant*. Genève.
- La Gruyère. (7. Februar 2015). La Tuile annonce des nuitées en hausse. *La Gruyère*, 7.
- La Tuile. (2016). *Population de La Tuile en 2015*. Freiburg.
- Lehmann, P. (2012). *Stratégies et actions des cantons pour diminuer les inégalités sociales en santé* (Vol. Cahiers d'études n°114). (S. s. (SSPS), Éd.) Bern.
- Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe*. Bern: SECO.
- Littmann-Wemli, S. (1999). *Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt. Konzeption einer ökonomischen Gleichstellungsregelung zum Abbau der geschlechtsspezifischen Rollenteilung und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer durch Arbeitszeitflexibilisierung*. Chur: Rüegger.
- Lustat. (2011). *Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen*. Luzern.
- Lustat. (2013). *Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung*. Luzern.
- Meyer, T. (2014). *Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt*. Abgerufen am 07. 07. 2016 von Panorama, Fachinformationen für Berufsbildung, Berufsberatung und Arbeitsmarkt: http://www.panorama.ch/dyn/1026.aspx?id_article=450
- Meyer, T. (2015). Inégalités dans le(s) système(s) d'éducation suisse(s) : facteurs systémiques et devenir individuel. In G. Felouzis, *Les inégalités scolaires en Suisse. Ecole, société et politiques éducatives* (S.

- 161-177). Bern: Peter Lang SA, Editions scientifiques internationales.
- Michaud, P. (28. Januar 2014). Le logement, une des causes de pauvreté. S. 27.
- Ministère français des affaires sociales et de la santé, M. d. (2012). *Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France*. Paris.
- Mullener, E. (2013). *Accueil de nuit et réinsertion par le logement*. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique.
- Neukomm, S., & Fontana, M.-C. (2016, CHSS Nr. 2). Stand und Grenzen der Armutsberichterstattung in der Schweiz. *Soziale Sicherheit*, S. 12-17.
- news.admin.ch. (ohne Datum). *Wohnungsmarkt 2013: Geringeres Preiswachstum und Anzeichen für Entspannung*. Abgerufen am 10. 08. 2016 von news.admin.ch: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53748>
- OBSAN. (2010). *La santé dans le canton de Fribourg, Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2007*. Neuenburg.
- OBSAN. (2012). *Rapport de base sur la santé pour le canton de Fribourg*. Neuenburg.
- OBSAN. (2014a). *Soziale Ressourcen als Gesundheitsschutz*. Neuenburg.
- OBSAN. (2014b). *Rapport de base sur la santé pour le canton de Fribourg*. Neuenburg.
- Observatoire fribourgeois de l'économie. (2013). *L'économie fribourgeoise à la croisée des chemins, Medienmitteilung*. Freiburg.
- Occupations@PISA2012. (ohne Datum). *Occupations@PISA2012*. Abgerufen am 10.05.2016 von Occupations@PISA2012: <http://mi2.mini.pw.edu.pl:8080/Smart erPoland/PISAoccupations2012/>
- OECD *Income Distribution Database: Gini, poverty, income, Methods and Concepts*. (2015). Abgerufen am 14.07.2015, von OECD, Better policies for better lives: <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>
- OECD. (02. Februar 2013). Les pays s'orientent-ils vers des systèmes d'éducation plus équitables? *PISA à la loupe*.
- OECD. (02.01.2014b). *La profession des parents a-t-elle un impact sur la performance des élèves?* Abgerufen am 10.05.2016 von OECD iLibrary: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz8mr7bnxxq.pdf?expires=1462863453&id=id&accname=guest&checksum=A16D927C6DFE6BE5EB86793BE6A0AB9E>
- OECD. (2011). *Comment va la vie? Mesurer le bien-être*. Paris: Editions OECD.
- OECD. (2014a). *Better Life Index*. Abgerufen am 02.07.2014 von OECD: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
- OECD. (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (21. März 2016). *Taux de chômage de longue durée (indicateur)*. doi: 10.1787/ffbd30f6-fr. Abgerufen am 21.03.2016 von OCDE Données: <https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage-de-longue-duree.htm#indicator-chart>
- Oegerli, T., & Morlok, M. (2007). *Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Arbeitsbericht des Projekts*

- „Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen“. Zürich: AMOSA.
- Oxfam. (2016). *An economy for the 1%, How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Hong Kong: Oxfam.
- Paugam, S. (2005). *Les Formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses universitaires de France.
- Paugam, S., & Duvoux, N. (2008). *La Régulation des pauvres*. Paris: Presses universitaires de France.
- Regamey, C. (2006). *De l'école à la précarité, Eclairages sur la situation difficile de certains jeunes en période de transition école-métier, rapport destiné à la CFEJ*. Lausanne.
- Rey, M. (2013, 21. November). *Favoriser la mobilité, c'est créer des gagnants et des perdants*. Abgerufen am 30.06.2014 von Domaine public: <http://www.domainepublic.ch/articles/24756>
- Ritschard, G., Bigotta, M., Losa, F., & Stephani, E. (2011, 7-8). Berufsbiografien von Langzeitarbeitslosen in der Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, S. 51-54.
- Rossini, S. (2002). *Les pauvretés cachées en Suisse. Analyse qualitative des processus de précarisation et perspectives d'action sociale*. Neuenburg: Université de Neuchâtel.
- Rossini, S., & Legrand-Germanier, V. (2010). *Le système de santé, Politique, assurances, médecine, soins et prévention*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Rywalski, A., & Vallat, P. (2011). *Aktionsplan für Gesundheitsförderung und Prävention 2011-2015*. Freiburg.
- Sanchez, S. (8. Juli 2015). Le logement: Graal des curatelles. *La Liberté*, 13.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (25.11.2015). *Die Reform der Ergänzungsleistungen sichert das Leistungsniveau*. Abgerufen am 03. 06. 2016 von news.admin.ch: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=59653>
- SECO. (2012). *Konjunkturtendenzen, Frühjahr 2012*.
- SECO. (2013). *Konjunkturtendenzen Sommer und Herbst 2013*.
- SECO. (2014). *Konjunkturtendenzen Winter 2013/2014*.
- SECO. (2015, 17.09.). *Konjunkturtendenzen Herbst 2015*. SECO.
- SECO. (2016a). *Arbeitslose*. Abgerufen am 15. 03. 2016 von Amstat: <https://www.amstat.ch/v2/index.jsp>
- SECO. (2016b). *Konjunkturtendenzen Frühjahr 2016*.
- SECO. (2016c). *Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung*. Abgerufen am 14. 03. 2016 von Staatssekretariat für Wirtschaft: <https://www.amstat.ch/v2/download.jsp?lang=fr>
- Sen, A. (2000a). *Repenser l'inégalité*. Paris: Editions du Seuil.
- Sen, A. (2000b). *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Sheldon, G. (2010, 1/2). Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen. *Die Volkswirtschaft*, S. 15-19.
- Sheldon, G. (2013, 6. Dezember). Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. *Medienkonferenz*.

- SKBF. (2014). *Bildungsbericht Schweiz*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- SKG. (06.09.2016). *Teilzeitarbeit und Rente, Unsere Altersvorsorge hat ein ausgezeichnetes Gedächtnis*. Abgerufen am 23. 06. 2016 von <http://www.equality.ch/f/publications.ht>: http://www.equality.ch/pdf_f/CSDE_Resume_Recommandations_Temps_partiel.pdf
- SKOS. (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. Bern.
- SKOS. (2014a). *Grundlagen und Positionen, Themendossiers, Soziale Sicherheit, Schwelleneffekte*. Abgerufen am 18. 03. 2016 von SKOS: <http://csias.ch/fondements-et-positions/dossiers-thematiques/securite-social/effets-de-seuil/>
- SKOS. (2014b, Januar). *Gesundheit*. ZESO, S. 18.
- SKOS. (März 2010). *Frauenarmut*. ZESO, S. 4-6.
- SODK. (2007, Sept. 13-14). *Berufliche und soziale Integration junger Menschen*. Abgerufen am 29. 04. 2016 von Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Kinder_und_Jugend/J_Positionspapier_VDK_EDK_SODK_2008_09_13_f.pdf
- SODK. (2010). *Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung*. Bern.
- SODK. (2012). *Empfehlungen zur Ausgestaltung von kantonalen Sozialberichten*. Bern.
- Spadarotto, C., Bieberschulte, M., Walker, K., Morlok, M., & Oswald, A. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Zürich: KEK – CDC Consultants, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
- Spini, D. (2012). *Vulnérabilités et trajectoires de vie: vers une alliance entre parcours de vie et politiques sociales*. In J.-P. Tabin, & F.-X. Merrien, *Regards croisés sur la pauvreté* (S. 61-72). Lausanne: EESP.
- Staatsrat des Kantons Freiburg (2009). *Botschaft Nr. 132 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentswurf über den Plan zur Stützung der Wirtschaft und zur Krisenbewältigung im Kanton Freiburg*. Freiburg.
- Staatsrat des Kantons Freiburg. (2006). *Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens (EME) für kantonale Sozialleistungen*. Freiburg.
- Staatsrat des Kantons Freiburg. (2008). *Über die Folgen der demografischen Entwicklung und die Massnahmen dagegen, Bericht Nr. 113*. Freiburg.
- Staatsrat des Kantons Freiburg. (2013). *Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher*. Freiburg.
- Städteinitiative Sozialpolitik. (2015, 25. August). Medienmitteilung, Wer lange Sozialhilfe bezieht, hat meist Gesundheitsprobleme. *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2014*. Bern.
- StatA. (2000). *Wohnbevölkerung nach Gemeinde, von 1900-2000*. Abgerufen am 05.01.2016 von Amt für Statistik: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=67&Contexte=1

- StatA. (2011, 29. März). Kanton Freiburg: Im Jahr 2017 schon 300 000 Einwohnerinnen und Einwohner, Medienmitteilung. Freiburg.
- StatA. (2012). *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2012*. Freiburg.
- StatA. (2013). *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2014*. Freiburg.
- StatA. (2014a, 06. Oktober). *News, Es ist soweit: Der Kanton Freiburg zählt 300'000 Einwohnerinnen und Einwohner!* Abgerufen am 04. 01. 2016 von Amt für Statistik: http://www.fr.ch/ssstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=48295
- StatA. (2014b). *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2015*. Freiburg.
- StatA. (2014c). *Freiburger Konjunkturspiegel 2014/1*. Freiburg.
- StatA. (2014d). *Porträt (Kanton, Bezirke, Gemeinden)*. Abgerufen am 01.07. 2014 von Amt für Statistik: http://appl.fr.ch/stat_statonline/portrait/etape2.asp?Contexte=1&Domaine=81&Liste=81
- StatA. (2015/4). *Freiburger Konjunkturspiegel*. Freiburg.
- StatA. (2015a). *Freiburger Statistik aktuell Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2011-2013*. Freiburg.
- StatA. (2015b, 23. April). *News, Bevölkerungswachstum 2014: Freiburg ist noch immer an der Spitze!* Abgerufen am 05. 01. 2016 von Amt für Statistik: http://www.fr.ch/ssstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=50060
- StatA. (2015c). *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2016*. Freiburg.
- StatA. (2015d). *Arbeitslosigkeit, pro Monat*. Abgerufen am 05.01.2016 von Amt für Statistik: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp
- StatA. (2016/1). *Freiburger Konjunkturspiegel*. Freiburg.
- StatA. (2016/2). *Freiburger Konjunkturspiegel*. Freiburg.
- StatA. (2016a, 04 21). *News, Freiburger Bevölkerungswachstum: die Abnahme bestätigt sich*. Abgerufen am 20. 05. 2016 von Amt für Statistik: http://www.fr.ch/ssstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=54457
- StatA. (2016b, 12.05.). *News, Vorsicht angesichts des neuen Bevölkerungsszenarios des BFS für den Kanton Freiburg*. Abgerufen am 20. 05. 2016 von Amt für Statistik: http://www.fr.ch/ssstat/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=54685
- StatA. (2016c). *Arbeitslosigkeit, pro Monat*. Abgerufen am 22. 01. 2016 von Amt für Statistik, StatA: http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=109&Contexte=1
- Steinhardt, M. F., Straubhaar, T., & Wedemeier, J. (2010). *Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung*. Hamburg: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).
- Suter, C., Perrenoud, S., Levy, R., Kuhn, U., Joye, D., & Gazareth, P. (2009). *Sozialbericht 2008. Die Schweiz vermessen und verglichen*. Zürich: Seismo.

- Tabin, J.-P. (2011, 26. August). *Le parcours de vie selon l'AVS*. Aufgefunden in Revue d'information sociale REISO: <http://www.reiso.org/spip.php?article1409>
- Tabin, J.-P. (2013, 10. Januar 10). *Les politiques sociales ont un sexe*. Aufgefunden in Revue d'information sociale REISO: <http://www.reiso.org/spip.php?article2713>
- UNICEF. (2012). *Mesurer la pauvreté des enfants, Bilan Innocenti 10*. Florenz.
- von Gunten, L., Zürcher, P., Pulver, C., Fluder, R., & Koch, K. (2015). *Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und Neurentnerinnen*. Bern: Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.
- VWD. (2011). *Plan zur Stützung der Freiburger Wirtschaft. Erste Wirkungsschätzung*. Freiburg.
- WA. (2014). Verteilung der Haushalte nach Nettoeinkommen und Wohnkostenbelastung.
- Wanner, P. (2011, 5. September). *Les trous de la solidarité intergénérationnelle*. Aufgefunden in Revue d'information sociale REISO: <http://www.reiso.org/spip.php?article1420>
- Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies*. Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services.
- Weder, R., & Wyss, S. (2010). *Arbeitslosigkeit unter niedrig Qualifizierten: die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz*. Bern: SECO.
- WHO. (2014). *Social determinants of health*. Abgerufen am 10.03.2014 von Organisation mondiale de la santé: http://www.who.int/social_determinants/final_report/closethegap_how/fr/
- Wirthner, M. (2011). Freiburg. In C. Nydegger, PISA 2009: Compétences des jeunes Romands, Résultats de la quatrième enquête PISA auprès des élèves de 9e année (S. 69-78). Neuenburg.

7. ANHANG

Überblickstabelle über die vom Staatsrat vorgesehenen Massnahmen

Lebensbedingungen	Massnahmen
Wirtschaftliche Ressourcen	> Ergänzungsleistungen für Familien; > Bilanz und Nachverfolgung des Aktionsplans 2013-2016 gegen Spielsucht und Überschuldung; > Migration und Gemeinsam in der Gemeinde (Strategie Nachhaltige Entwicklung).
Gesundheit	> Kantonale Bedarfsabklärungsstelle für Suchtkranke; > Kantonale Strategie für Gesundheitsförderung und Prävention; > Freiburger kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» 2013-2017; > Kantonales Programm für Tabakprävention 2014-2017; > Kantonales Programm für die Förderung der psychischen Gesundheit; > Kantonaler Alkoholaktionsplan; > Kantonales Konzept Gesundheit in der Schule (2014-2017) Gesundheitsförderung in der Schule; > Projekt «Migration und Gesundheit».
Arbeit	> Strategie im Bereich der kantonalen Politik der Hilfe an Arbeitslose und Langzeitarbeitslose; > 25 Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung (Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV); > Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL); > Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Bau (Strategie Nachhaltige Entwicklung): Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge und Arbeitszeitverkürzung; > Migration und Gemeinsam in der Gemeinde (Strategie Nachhaltige Entwicklung); > Intergenerationelles Mentoring (Strategie Nachhaltige Entwicklung); > Senkung der Kosten für familienexterne Betreuung (Gesetz über die Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter in Verbindung mit der dritten Unternehmenssteuerreform (USR III); > Kantonales Integrationsprogramm 2014-2017 (KIP), II. Säule.
Bildung, Ausbildung, Kultur	> Sicherstellung der nötigen Ressourcen für die gute Umsetzung des Schulgesetzes von 2014 und seines Reglements von 2016, die hinführen auf: eine Stimulierung aller Schülerinnen und Schüler, eine Verstärkung der Unterstützungsmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen, die Chancengleichheit im Zugang zu einer den Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung, eine vermehrte Zusammenarbeit mit den Eltern, eine den pädagogischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler angepasste und eine gu-

	te Durchlässigkeit erlaubende Schulorganisation sowie einen Lehrplan der obligatorischen Schule, der von der grösstmöglichen Zahl von Schülerinnen und Schülern vollständig absolviert wird; > Einführung der in der Gesetzgebung vorgesehenen Sozialarbeit im schulischen Umfeld; > Verstärkung und Generalisierung der Aktionen kultureller Mediation in den Schulen: Projekt Kultur und Schule; > Verstärkung der Kommunikation zwischen Schule und Eltern: Elternrat (Art. 58 und 59 RSchG); > Kantonales Integrationsprogramm 2014-2017 (KIP), II. Säule.
Familie, Generationen, Gleichstellung von Frau und Mann	> Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL); > FRI-TIME: An alle Freiburger Gemeinden Angebot von Instrumenten, damit sie den Kindern und Jugendlichen in ihrer Freizeit kostengünstiger ausserschulische sportliche, kulturelle und künstlerische Aktivitäten anbieten können; > Kantonales Integrationsprogramm (KIP), I. und III. Säule; > Entwicklung des Bildungsangebots für Seniorinnen und Senioren durch die Erteilung eines Leistungsauftrags für die Organisation von Kurden, vor allem im Bereich der Alltagsbewältigung (Senior+); > S. Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung unter der Lebensbedingung «Arbeit».
Wohnen	> Entwicklung einer kantonalen Wohnungspolitik; > Erteilung eines Leistungsauftrags für die Beurteilung der Wohnung älterer Menschen, mit dem Ziel, die bestehenden Wohnungen zu sichern (Senior+); > Sensibilisierung insbesondere der Immobilienverwaltungen für die Wichtigkeit der Entwicklung von Dienstleistungen der sozialen Begleitung in Miethäusern, vor allem in Form einer «Conciergerie sociale».

8. ABKÜRZUNGEN

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	13-stellige AHV-Nummer
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMA	Amt für den Arbeitsmarkt des Kantons Freiburg
AMOSA	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AZ	Ausbildungszuschüsse
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BEA	Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung des Kantons Freiburg
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CCLD	Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit
DStG	Gesetz über die direkten Kantonssteuern
EDK	Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EGID/EWID	Eidgenössischer Gebäude- und Wohnungsidentifikator

EGW	Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für kinder- und Jugendfragen
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport des Kantons Freiburg
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
EU	Europäische Union
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FH	Fachhochschule
FRI-PERS	Datenbank der Einwohnerkontrolle des Kantons Freiburg
GEF Bern	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GFB	Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
ILO	Internationales Arbeitsamt (International Labour Office)
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne
IV	Invalidenversicherung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KKS	Kaufkraftstandards
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich
KSA	Kantonales Sozialamt
KSG	Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
KSVA	Kantonale Sozialversicherungsanstalt Freiburg

Obsan	Schweizerisches Gesundheitsobservatorium
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OrTra	Organisationen der Arbeitswelt
PGKV	Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung
PH	Pädagogische Hochschule
PMU	Policlinique médicale universitaire du Centre hospitalier universitaire vaudois
QSt	Datenbank der quellensteuerpflichtigen Personen des Kantons Freiburg
RSchG	Ausführungsreglement zum Schulgesetz
RSD	Regionale Sozialdienste
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG	Sozialhilfegesetz des Kantons Freiburg
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
StatA	Amt für Statistik des Kantons Freiburg
UH	Universitäre Hochschule
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
USR III	Dritte Reform der Unternehmensbesteuerung
VDK	Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VWD	Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WA	Wohnungsamt des Kantons Freiburg

WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (Bundesgesetz)
WFG	Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, Wohnraumförderungsgesetz
WHO	Weltgesundheitsorganisation

9. GLOSSAR

Äquivalenzeinkommen

Das Äquivalenzeinkommen wird ausgehend vom Haushaltseinkommen berechnet. Für die Berücksichtigung der Haushaltsgrösse und Zusammensetzung wird das Einkommen jedes Haushalts durch einen Äquivalenzwert geteilt, so dass dieser Haushalt in einen Einpersonenhaushalt konvertiert wird. Der «Äquivalenzwert» ergibt sich, indem man jedem Haushaltsmitglied einen Gewichtungsfaktor zuteilt: z.B. 1,0 für die älteste erwachsene Person, 0,5 für die anderen Personen ab 14 Jahren und 0,3 für Kinder unter 14 Jahren (gemäss der neuen Äquivalenzskala, der so genannten «modifizierten OECD-Äquivalenzskala»). Die Summe dieser Gewichtungen ergibt den «Äquivalenzwert» des Haushalts. Das durch Gewichtung erhaltene Haushaltsäquivalenzeinkommen ist ein gebräuchliches Mass für die Ermittlung des Wohlbefindens (BFS, 2015n, S. 110).

Äquivalenzskala (OECD)

Nach der modifizierten OECD-Äquivalenzskala wird der ältesten Person des Haushalts das Gewicht 1,0 zugeteilt, jeder weiteren Person ab 14 Jahren das Gewicht 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren das Gewicht 0,3. Der Äquivalenzwert der Haushalts entspricht der Summe dieser Gewichte (BFS, 2012j, S. 59).

Armutsgefährdung

Von Armutsgefährdung betroffen sind Personen in einem Haushalt, dessen finanzielle Ressourcen weniger als 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens betragen (2011: 29'141 Franken pro Jahr für eine alleinlebende Person) (BFS, 2013c, S. 3).

Armutsquote

Die Armutsquote bezieht sich auf das soziale Existenzminimum gemäss den für die ganze Schweiz geltenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dieser Betrag ist in der ganzen Schweiz gleich und wird der Haushaltsgrösse angepasst. Es gibt

keine Unterscheidung zwischen Erwachsenen und Kindern. Das soziale Existenzminimum besteht aus den folgenden Komponenten:

- Unterhaltspauschale für die Deckung des Grundbedarfs (Ernährung, Bekleidung usw.)
- Wohnkosten
- 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für gewisse weitere notwendige Ausgaben wie Haftpflicht- und andere Versicherungen (BFS, 2012e, S. 55-59).

Armutsrisikoquote

Die Armutsrisikoquote entspricht 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens⁴⁴ der Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikoschwelle liegt (BFS, 2012j, S. 55-59).

Ausgesteuerte Arbeitslose

Personen, die ihren Höchstanspruch auf Taggelder Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben oder deren Anspruch auf Taggelder bei Ablauf der Rahmenfrist erlischt, ohne dass sie eine neue Rahmenfrist für die Arbeitslosenentschädigung eröffnen konnten.

Bruttoeinkommen

Das Bruttoeinkommen entspricht der Summe des primären Einkommens und des Transfereinkommens.

Dezile

Die Dezile dienen der Beschreibung einer Verteilung. Dazu wird die beobachtete Bevölkerung nach der interessierenden Variablen (z. B. Einkommen) geordnet und in zehn gleich grosse Gruppen aufgeteilt. Anschliessend können die Einkommensanteile (Summen, Mittelwerte oder Grenzwerte) berechnet werden, über welche jedes Zehntel der Bevölkerung verfügt. Bei Gleichverteilung wären diese Anteile jeweils konstant ein Zehntel (BFS, 2012d, S. 35).

⁴⁴ S. verfügbares Medianäquivalenzeinkommen

Erwerbslosigkeit gemäss ILO

In der Schweiz liefert das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) monatlich die Statistik der registrierten Arbeitslosen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) seinerseits veröffentlicht seit 1991 im Rahmen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) eine Arbeitslosenstatistik nach den Richtlinien des Internationalen Arbeitsamtes («Erwerbslose gemäss ILO»). Die beiden Statistiken beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Definitionen. Die Arbeitslosenstatistik SECO basiert auf einer Vollerhebung der Personen, die bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldet sind. Diese Personen bilden die Gesamtheit der registrierten Stellensuchenden. Die Registrierung in einem RAV ist dagegen in der SAKE keine Bedingung, um als erwerbslos zu gelten. Als Erwerbslose gelten Personen zwischen 15 und 74 Jahren, die im Lauf der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren, im Lauf der vorausgehenden vier Wochen aktiv eine Stelle gesucht haben und die für die Aufnahme einer Tätigkeit verfügbar wären. Die SAKE erfasst also auch Personen, die keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenentschädigung haben und sich nicht mehr beim RAV melden, oder Personen, die wieder ins Erwerbsleben einsteigen möchten, ohne dafür die Vermittlungsdienste der RAV in Anspruch zu nehmen. Indem auch nicht registrierte Arbeitslose erfasst werden, wird in der SAKE das ungenutzte Arbeitsangebot in der Schweiz umfassender abgebildet. Mit den beiden Konzepten werden also Personengruppen beschrieben, die nur zum Teil identisch sind. Beide Statistiken geben darüber hinaus sehr ähnliche Trends zu den registrierten Arbeitslosen bzw. den Erwerbslosen gemäss ILO wieder. Sie sind grundsätzlich als komplementär zu betrachten. Die Verwendung der Erwerbslosenzahlen der SAKE ermöglicht jedoch die Analyse nach soziodemografischen Merkmalen, die im Kontext der Sozialberichte zentral ist (BFS, 2015n, S. 26).

EU-15

Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Irland, Grossbritannien, Griechenland, Spanien, Portugal, Österreich, Finnland und Schweden.

EU-28

Mitgliedstaaten der EU-15 plus Zypern, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Rumänien und Kroatien.

Gini-Koeffizient (oder -Index)

Der Gini-Koeffizient stellt die Fläche zwischen der Diagonale (Gerade mit maximaler Gleichheit) und der Lorenzkurve dar. Diese Fläche wird in Prozenten zur Gesamtfläche zwischen der Diagonale und den Achsen (Dreiecksfläche) dargestellt. Wenn das Einkommen in der Bevölkerung absolut gleichmässig verteilt ist, dann deckt sich die Diagonale mit der Lorenzkurve und der Gini-Koeffizient ist Null. Bei maximaler Einkommenskonzentration hingegen (d.h. das gesamte Einkommen ist in den Händen eines einzigen Steuerpflichtigen, wohingegen die anderen kein Einkommen haben) ist der Gini-Koeffizient 1 (Wanner & Gabadinho, La situation économique des actifs et des retraités, 2008, S. 34).

Kaufkraftstandard

Der Kaufkraftstandard (KKS) ist eine künstliche Währungseinheit, die Verzerrungen aufgrund von Unterschieden im Preisniveau verschiedener Länder ausschaltet. Theoretisch kann mit einem KKS in jedem Land die gleiche Menge von Waren und Dienstleistungen gekauft werden. Diese Einheit ermöglicht signifikante Volumenvergleiche der Wirtschaftsindikatoren zwischen den Ländern. Die in Aggregaten ausgedrückten KKS werden berechnet, indem man die in marktüblichen Preisen und in nationaler Währung ausgedrückten ökonomischen Aggregate durch die entsprechenden Kaufkraftparitäten (KKP) dividiert. Der Unsicherheitsgrad, der die Preise und die Basisdaten der nationalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie die für die Berechnung

der KKP verwendeten Methoden kennzeichnet, impliziert, dass die Differenzen zwischen Ländern mit einem annähernd gleichen Indexwert nicht überinterpretiert werden dürfen (Institut national français de la statistique et des études économiques).

Langzeitarbeitslose

Personen, die arbeitslos gemeldet sind und seit mehr als 365 Tagen Arbeitslosenentschädigungen beziehen.

Langzeitarbeitslosenquote

Als Langzeitarbeitslose gelten Personen, die seit 12 Monaten oder länger arbeitslos sind. Die Langzeitarbeitslosenquote illustriert den prozentualen Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtheit aller Arbeitslosen (OECD, Taux de chômage de longue durée (indicateur). doi: 10.1787/ffbd30f6-fr, 2016).

Materielle Entbehrungen

Die materielle Entbehrung wird definiert als finanziell bedingter Mangel von mindestens drei der folgenden Elemente: in der Lage sein, mindestens eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause verbringen zu können, sich jeden zweiten Tag eine vollwertige Mahlzeit leisten zu können, innerhalb einer Woche unerwartete Ausgaben in der Höhe von 2000 Franken tätigen zu können; keine Zahlungsrückstände haben, im Besitz eines Autos für den Privatgebrauch sein, im Besitz eines Farbfernsehers sein, im Besitz eines Computers sein, im Besitz einer Waschmaschine sein; in der Lage zu sein, seine Wohnung ausreichend heizen zu können (BFS, 2013c, S. 3).

Median

Der Median oder Zentralwert teilt alle beobachteten und nach Grösse sortierten Werte in zwei gleich grosse Hälften. Die eine Hälfte liegt über dem Median, die andere darunter. Anders als der Mittelwert wird der Median nicht durch sogenannte Ausreisser beeinflusst (BFS, 2012j, S. 74).

Mediane Armuts- bzw. Armutsrisikolücke

Zentralwert des Abstands zwischen dem verfügbaren Einkommen der Haushalte der armen Bevölkerung zur Armuts- bzw. Armutsgefährdungsgrenze.

Medianes Einkommen

Das Medianeinkommen ist das Einkommen, bei dem die Hälfte der Haushalte ein höheres und die andere Hälfte ein tieferes Einkommen hat (BFS, 2010c, S. 2).

Normalarbeitsstunden

Die Normalarbeitsstunden entsprechen den vertraglich festgelegten Arbeitsstunden; im Falle der selbständig Erwerbenden handelt es sich um die übliche Arbeitszeit, d.h. jene die am häufigsten vorkommt. Überstunden und Absenzen haben keinen Einfluss auf die Normalarbeitsstunden (BFS, 2011c, S. 92).

Normalarbeitsverhältnis

Ein Normalarbeitsverhältnis ist im Wesentlichen gekennzeichnet durch unbefristete Dauer der Anstellung, Vollzeitbeschäftigung, Tagesarbeit, Anstellung bei einem Arbeitgeber, organisatorische Eingliederung in den Betrieb des Arbeitgebers und Unterordnung unter die Weisungsgewalt des Arbeitgebers. Darüber hinaus gilt das Normalarbeitsverhältnis als die einzige existenzielle Basis des Arbeitnehmers (BFS, 2011c, S. 21).

Primäres Einkommen

Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit, Einkommen aus Vermögen oder aus Vermietung (Caritas Schweiz, Schuway C., Knöpfel C., 2014, S. 53).

Quantile, Quantilverhältnis

Dezile und Quintile (und allgemein die Quantile) dienen der Beschreibung einer Verteilung. Dazu wird die beobachtete Bevölkerung nach der interessierenden Variablen (z. B. Einkommen) geordnet und in zehn (oder fünf) gleich grosse Gruppen aufgeteilt. Anschliessend können die Einkommensanteile (Summen, Mittel-

werte oder Grenzwerte) berechnet werden, über welche jedes Zehntel (oder Fünftel) der Bevölkerung verfügt. Bei Gleichverteilung wären diese Anteile jeweils konstant ein Zehntel (oder ein Fünftel). In der Realität sind Einkommen und Vermögen aber ungleich verteilt. Ein Mass dieser Ungleichheit ist das Quantilverhältnis. Dabei werden die Summen, Mittelwerte und Grenzwerte innerhalb der Quantile betrachtet: Die reichsten 10 (oder 20)% der Bevölkerung verdienen x-mal so viel wie die ärmsten 10 (bzw. 20)%. Diese Verhältniszahl x wird dann mit «S80/S20» bezeichnet (BFS, 2012d, S. 35-36).

Quellensteuerpflichtige Personen

Quellensteuerpflichtig sind Ausländerinnen und Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung. Es handelt sich um Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) sowie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F oder N) und Personen, die sich für höchstens 24 Monate in der Schweiz aufhalten (Ausweis L) sowie um Familienangehörige internationaler Funktionäre (Ausweis Ci) (KStV, 2015).

Quintile

Die Quintile dienen der Beschreibung einer Verteilung. Dazu wird die beobachtete Bevölkerung nach der interessierenden Variablen (z. B. Einkommen) geordnet und in fünf gleiche Gruppen aufgeteilt. Anschliessend können die Einkommensanteile (Summen, Mittelwerte oder Grenzwerte) berechnet werden, über welche jedes Fünftel der Bevölkerung verfügt. Bei Gleichverteilung wären diese Anteile jeweils konstant ein Fünftel (BFS, 2012d, S. 35).

Quintilverhältnis

Dezile und Quintile (und allgemein die Quantile) dienen der Beschreibung einer Verteilung. Dazu wird die beobachtete Bevölkerung nach der interessierenden Variablen (z. B. Einkommen) geordnet und in fünf (oder zehn) gleich grosse Gruppen aufgeteilt. Anschliessend können die Einkommensanteile (Summen, Mittelwerte oder Grenzwerte) berechnet werden, über

welche jedes Fünftel (oder Zehntel) der Bevölkerung verfügt. Bei Gleichverteilung wären diese Anteile jeweils konstant ein Fünftel (oder Zehntel). In der Realität sind Einkommen und Vermögen aber ungleich verteilt. Ein Mass dieser Ungleichheit ist das Quintilverhältnis. Dabei werden die Summen, Mittelwerte und Grenzwerte innerhalb der Quintile betrachtet: Die reichsten 20% der Bevölkerung verdienen x-mal so viel wie die ärmsten 20%. Diese Verhältniszahl x wird dann mit «S80/S20» bezeichnet (BFS, 2012d, S. 35-36).

Das Quintilverhältnis (S20/S80) ist das meistverwendete Quantilverhältnis.

Sozialer Gradient

Parallel verlaufende progressive Chancenminderung in Gesundheit und sozialer Stellung (GEF Bern, 2010, S. I).

Sozialhilfequote

Anteil der Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen (berücksichtigt werden alle Mitglieder der Unterstützungseinheit), die eine Leistung während der untersuchten Periode bezogen haben, an gesamten ständigen Wohnbevölkerung gemäss den STATPOP-Daten des Vorjahrs (BFS, 2015q, S. 9).

Ständige Wohnbevölkerung

Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen alle Personen, die während mindestens einem Jahr in der Schweiz wohnen. Die ständige Wohnbevölkerung umfasst:

- > alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz
- > ausländische Staatsangehörige mit einer Bewilligung für mindestens 12 Monate, d.h.:
 - > Inhaber/innen einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C)
 - > Inhaber/innen einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B)
 - > Inhaber/innen einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte

Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten

- > Diplomaten, internationale Funktionäre und ihre Familienangehörigen (EDA-Ausweis)
- > Personen im Asylverfahren (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten in der Schweiz (in der Definition erst seit 2010 erscheinende Kategorie)

Diese Definition, die das BFS in Bezugnahme auf internationale Kriterien festlegte, gilt einheitlich für alle Kantone, so dass die Möglichkeit von Vergleichen gewährleistet ist (StatA, 2013, S. 9).

Tieflohn

Eine Stelle gilt als Tieflohnstelle, wenn der auf Basis eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden berechnete Lohn weniger als zwei Drittel des schweizerischen Bruttomedianlohnes, das heisst im Jahr 2010 weniger als 3986 Franken pro Monat beträgt (BFS, 2012f, S. 1).

Transferausgaben

Obligatorische Ausgaben: Sozialabgaben, Beiträge AHV/IV/EO/ALV von Personen ohne Erwerbstätigkeit, Steuern, Krankenversicherungsprämien, ausgerichtete Unterhaltsbeiträge, private/geschäftliche Schuldenkosten (Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 53).

Transfereinkommen

Renten und Sozialleistungen (AHV-, IV- und Pensionskassenrenten, Erwerbsausfallentschädigungen, Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung, der SUVA und der Krankenversicherung, kantonale Verbilligungen der Krankenversicherungsprämien, Stipendien, Familienzulagen und Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV), erhaltene Unterhaltsbeiträge und Transfers aus anderen Haushalten (Caritas Schweiz, Schuwey C., Knöpfel C., 2014, S. 53).

Unterbeschäftigte Personen

Als unterbeschäftigt gelten erwerbstätige Personen: die normalerweise eine kürzere Arbeitszeit als 90% der betriebsüblichen Arbeitszeit aufweisen und die mehr arbeiten möchten und die innerhalb von drei Monaten für eine Arbeit mit erhöhtem Pensum verfügbar wären (BFS, 2011c, S. 95).

Unterbeschäftigung

Als unterbeschäftigt gelten erwerbstätige Personen, die:

- normalerweise eine kürzere Arbeitszeit als 90% der betriebsüblichen Arbeitszeit aufweisen;
- mehr arbeiten möchten und
- innerhalb von drei Monaten für eine Arbeit mit erhöhtem Pensum verfügbar wären (BFS, 2011c, S. 93).

Verfügbares Einkommen

Das verfügbare Einkommen entspricht dem gesamten Bruttoeinkommen eines Haushalts abzüglich Sozialabgaben, Steuern, obligatorische Krankenversicherungsprämien und Transferzahlungen an andere Haushalte. Unter Einbezug der Äquivalenzskala wird der Haushaltsgrösse Rechnung getragen (z.B. 2,1 für eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren (BFS, 2013c, S. 3).

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17

CH-1700 Fribourg/Freiburg

-

ISBN : 978-2-9701111-1-5



Rapport 2016-DSAS-67

5 septembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python – Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des députées Rose-Marie Rodriguez et Giovanna Garghentini Python sur les mesures pour baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial.

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 12 mai 2016, les députées Rose-Marie Rodriguez et Giovanna Garghentini Python demandent au Conseil d'Etat de proposer des solutions ou pistes de réflexions pour faire baisser la contribution des parents aux structures d'accueil extra-familial (crèches, accueil familial de jour et accueil extrascolaire).

2. Faits et perspectives

Globalement, le Conseil d'Etat partage l'appréciation concernant les avantages de l'accueil extra-familial. Ces derniers bénéficient effectivement à l'enfant par la socialisation, l'atténuation des disparités de développement ou encore le dépistage précoce de différents retards ou difficultés. L'économie profite aussi de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus. S'ajoutent à cela les rentrées fiscales supplémentaires et les cotisations supplémentaires à l'AVS.

2.1. Rapport du Conseil fédéral sur la question

En réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur», le Conseil fédéral s'est exprimé sur une thématique similaire. Le Conseil d'Etat estime que l'appréciation du Conseil fédéral correspond aussi aux réalités cantonales fribourgeoises. Ainsi, il souhaite mettre en lumière certains constats qui ressortent du rapport du 1^{er} juillet 2015 du Conseil fédéral.

Sur la base de la comparaison avec certains cas particuliers dans les pays voisins, le Conseil fédéral n'a identifié aucune possibilité manifeste d'économies pour les crèches en Suisse. Il a notamment examiné des facteurs de coûts tels que les horaires d'ouverture, les salaires de la branche ou encore le

taux d'encadrement et la qualification du personnel. En substance, il constate que, en tenant compte du pouvoir d'achat, le coût complet des places de crèche en Suisse se situe dans le même ordre de grandeur dans les régions étudiées que dans les pays voisins.

En revanche, le rapport identifie d'importantes différences dans le financement des places de crèche. Comparativement, les pouvoirs publics participent plus au financement des crèches dans les régions étrangères étudiées qu'en Suisse, où la part à la charge des parents est plus importante. Par ailleurs, le Conseil fédéral relève la participation des assurances sociales en France (Caisse nationale des allocations familiales, CNAF). Partant, le Conseil fédéral s'interroge sur la manière d'alléger la charge financière pesant sur les parents en Suisse. Il aboutit à la conclusion que cela passerait par une augmentation de la participation de tiers au financement.

La principale piste évoquée est la participation des employeurs. Ces derniers devraient contribuer de manière plus conséquente aux coûts, mais bénéficieraient en contrepartie de l'existence d'une offre étoffée et abordable de places de crèche. Celle-ci permettrait à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, et à eux-mêmes de faire des économies sur les coûts de rotation et de réinsertion de la main-d'œuvre.

2.2. Situation sur le plan cantonal

2.2.1. Répartition des compétences entre l'Etat et les communes

Sur le plan cantonal, il convient de délimiter les champs de compétence de l'Etat et des communes.

La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) a pour but de garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil, et de permettre ainsi la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. La loi vise à assurer que les prestations offertes soient de qualité et financièrement accessibles à tous. Dans l'esprit de ce qui précède et pour assurer que les prestations offertes soient financièrement accessibles à tous, la LStE prévoit un soutien financier conjoint entre l'Etat, les communes et les employeurs pour le

domaine préscolaire (y compris ce qui était appelé à l'époque «l'école enfantine»), alors que le subventionnement du fonctionnement de l'accueil extrascolaire, dès le niveau 3H, demeure de compétence exclusivement communale. Ainsi, la réponse du Conseil d'Etat se limitera aux seules crèches et familles de jour, mais pas à l'accueil extrascolaire.

2.2.2. Etat de situation

Pour l'accueil préscolaire, la LStE a introduit deux nouvelles sources de financement, à savoir un subventionnement par l'Etat de 10% du coût moyen des structures subventionnées et une contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante se montant à 0,4% des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales. La LStE prévoit que ces moyens soient affectés au soutien financier des crèches et de l'accueil familial de jour ainsi que l'accueil extrascolaire pour les élèves de 1H et 2H. Ce financement a fait ses preuves et a permis une première baisse notable des tarifs.

Les postulantes proposent d'aller plus loin dans la réflexion sur une baisse des tarifs. Cette demande s'inscrit dans la logique des constats du rapport du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2015 sur le postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach.

2.3. Adapter la contribution des employeurs dans le cadre de la RIE III

Pour pallier le manque de personnel qualifié sur le marché du travail suisse, la Confédération a lancé en 2011 l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (Fachkräftinitiative, FKI). Suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative Contre l'immigration de masse, le Conseil fédéral a fait de la FKI une priorité. Il a décidé, en collaboration avec les gouvernements cantonaux, d'étendre la FKI à la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre dans son ensemble («FKI plus»). Parmi les priorités du projet figure *«l'encouragement de l'activité professionnelle, en particulier celles des femmes»*, avec notamment comme mesures préconisées des *«structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires adaptées à la demande»* (responsabilité et compétence des cantons) ainsi qu'un *«groupe de travail chargé d'étudier le financement des structures de jour dans le domaine scolaire»* (compétence partagée). La convention entre la Confédération et les cantons «FKI plus» porte sur la période 2015–2018. Les mesures préconisées pour la conciliation vie professionnelle et vie familiale doivent être mises en œuvre sur le court terme (2 ans).

S'ajoute à cela la volonté de la Confédération d'inciter les cantons, les communes et les employeurs à investir d'avantage dans les structures d'accueil extrafamilial. L'idée est de soutenir des projets permettant de mieux adapter les structures existantes (nombre, horaires, etc.) aux besoins des parents. Pour ce faire, le Conseil fédéral envisage un crédit d'enga-

gement d'un montant maximal de 100 millions de francs. La durée du programme devrait être de huit ans (cinq ans de validité de la loi et trois ans pour les projets soumis en dernière année de validité). Un projet de base légale est en cours d'élaboration.

Partant, le Conseil d'Etat propose de saisir l'occasion des mesures d'accompagnement de la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) pour répondre aux besoins. Dans ce cadre, il est en train d'étudier plusieurs mesures à inscrire dans la LStE. Ces mesures comprennent notamment une baisse des tarifs financée par une contribution plus importante des employeurs, à l'exception des collectivités publiques, en fonction des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales.

3. Conclusion

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



Bericht 2016-DSAS-67

5. September 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python – Wie kann die Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen gesenkt werden?

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Rose-Marie Rodriguez und Giovanna Garghentini Python über die Massnahmen zur Senkung der Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 12. Mai 2016 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Rose-Marie Rodriguez und Giovanna Garghentini Python vom Staatsrat Lösungen oder Lösungsansätze, um den Beitrag der Eltern an die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (Krippen, Tageseltern, ausserschulische Betreuung) zu senken.

2. Tatsachen und Perspektiven

Alles in allem teilt der Staatsrat die Einschätzung der Postulantinnen in Bezug auf die Vorteile der familienergänzenden Betreuung. Diese kommen dem Kind in der Tat zugute, sei es nun in Form von Sozialisierung, der Verminderung von Entwicklungsunterschieden oder der Früherkennung von verschiedenen Rückständen und Schwierigkeiten. Auch die Wirtschaft profitiert aufgrund der raschen Rückkehr der Eltern ins Berufsleben, des Rückgangs des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften oder noch des Anstiegs der Einkommen von der familienergänzenden Betreuung, ganz abgesehen von den zusätzlichen Steuereinnahmen und AHV-Beiträgen.

2.1. Bericht des Bundesrates zum Thema

Im Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» äussert sich der Bundesrat zu einem ähnlichen Thema. Der Staatsrat findet, dass die Einschätzungen des Bundesrates den Gegebenheiten im Kanton Freiburg entsprechen. Deshalb möchte er einige Feststellungen aus dem Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 erläutern.

Aufgrund des Vergleichs mit Einzelfallstudien in den Nachbarländern konnte der Bundesrat keine offensichtlichen

Einsparmöglichkeiten für die Kinderkrippen in der Schweiz identifizieren. Untersucht wurden namentlich Kostenfaktoren wie die Öffnungszeiten, die Löhne der Branche oder noch der Betreuungsschlüssel und die Qualifikation des Personals. Im Wesentlichen stellt er fest, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz in der Grössenordnung der ausländischen Vergleichsregionen liegen.

Der Bericht deckt indes erhebliche Unterschiede bei der Finanzierung der Krippenplätze auf. In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand stärker an den Krippenkosten als in der Schweiz. Folglich ist der Anteil, den die Eltern zu finanzieren haben, in der Schweiz höher. Ferner wird auf die Beteiligung der Sozialversicherungen in Frankreich hingewiesen (Familienausgleichskasse CNAF). Der Bundesrat stellt sich somit die Frage, wie in der Schweiz die Belastung der Eltern verringert werden könnte. Er kommt zum Schluss, dass dies durch eine Erhöhung des Finanzierungsanteils Dritter geschehen würde.

Der wichtigste Lösungsansatz betrifft die Beteiligung der Arbeitgeber. Letztere müssten sich zwar stärker an den Kosten beteiligen, könnten im Gegenzug aber von einem gut ausgebauten und bezahlbaren Krippenangebot profitieren. Ihre Mitarbeitenden könnten damit Familie und Beruf besser vereinbaren, wodurch wiederum weniger Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten entstünden.

2.2. Situation auf kantonaler Ebene

2.2.1. Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinden

Auf kantonaler Ebene ist zwischen den Kompetenzbereichen des Staates und denjenigen der Gemeinden zu unterscheiden.

Ziel des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) ist es, genügend familienergänzende Tagesbetreuungsplätze zu garantieren, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können. Es soll eine qualitativ hochstehende Betreuung gewährleistet werden, die für alle finanziell tragbar ist. In diesem Sinne und um zu gewährleisten, dass

die angebotenen Leistungen allen zugänglich sind, sieht das FBG einen gemeinsamen finanziellen Beitrag des Staates, der Gemeinden und der Arbeitgeber für den Vorschulbereich vor (einschliesslich der damalige «Kindergarten»), wohingegen die Subventionen für den Betrieb der ausserschulischen Betreuung ab der 3. HarmoS ausschliesslich in Gemeindekompetenz liegen. Folglich beschränkt sich der Staatsrat in seiner Antwort auf die Krippen und die Tageseltern (ohne ausserschulischen Bereich).

2.2.2. Derzeitige Situation

Für die vorschulische Betreuung hat das FBG zwei neue Finanzierungsquellen eingeführt: zum einen einen Beitrag des Staates in Höhe von 10% der durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen, zum anderen einen Beitrag der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden in Höhe von 0,4% der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen. Das FBG sieht vor, dass diese Mittel für die finanzielle Unterstützung der Krippen und die Tageseltern sowie für die ausserschulische Betreuung der Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. HarmoS verwendet werden. Diese Finanzierung hat sich bewährt und eine beachtliche Senkung der Tarife ermöglicht.

Die Postulantinnen schlagen vor, in den Überlegungen im Zusammenhang mit einer Tarifsenkung noch weiterzugehen. Dieses Begehren knüpft an die Logik der Feststellungen aus dem Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 zum Postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach an.

2.3. Anpassung des Arbeitgeber-Beitrags im Rahmen der USR III

Um dem Mangel an qualifiziertem Personal auf dem Schweizer Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, hat der Bund im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert. Nach Annahme der Initiative «gegen Masseneinwanderung» durch das Volk, hat der Bundesrat die FKI zur Priorität ernannt. Er hat beschlossen, die Fachkräfteinitiative in Zusammenarbeit mit den Kantonsregierungen auf eine bessere Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Allgemeinen auszudehnen (Fachkräfteinitiative plus). Zu den Schwerpunkten gehört die «*Erhöhung der Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen)*», namentlich durch Massnahmen wie die «*Sicherstellung bedarfsgerechter familien- und schulergänzender Betreuungsstrukturen*» (Federführung und Zuständigkeiten bei den Kantonen) sowie eine «Arbeitsgruppe zur Finanzierung von Tagesstrukturen im Schulbereich» (gemeinsame Zuständigkeit). Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen «Fachkräfteinitiative plus» läuft von 2015–2018, wobei die Massnahmen für die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben kurzfristig umgesetzt werden müssen, soll heissen: innerhalb von zwei Jahren.

Hinzu kommt der Willen des Bundes, Anreize dafür zu schaffen, dass Kantone, Gemeinden und Arbeitgeber mehr in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren. Die Idee dahinter ist es, Projekte mitzufinanzieren, die gezielt die bestehenden Betreuungsangebote (Anzahl, Öffnungszeiten usw.) besser auf die effektiven Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Zu diesem Zweck sieht der Bundesrat einen Verpflichtungskredit von maximal 100 Millionen Franken mit einer Laufzeit von acht Jahren vor (fünf Jahre Geltungsdauer des Gesetzes plus drei Jahre Unterstützung für die im letzten Jahr eingegangenen Ausbauvorhaben). Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind in Vorbereitung.

Folglich schlägt der Staatsrat vor, die Gelegenheit der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) zu nutzen, um den Bedarf zu decken. In diesem Rahmen prüft er derzeit mehrere Massnahmen, die ins FBG aufgenommen werden könnten. Diese Massnahmen beinhalten namentlich eine Tarifsenkung, gestemmt durch einen grösseren Beitrag der Arbeitgeber (mit Ausnahme der Gemeinwesen), entsprechend der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen.

3. Schluss

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



Rapport 2016-DSAS-74

5 septembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat des députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud sur les effets d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial, notamment sur les recettes fiscales et les économies d'aide sociale suite à l'augmentation de l'activité professionnelle des parents.

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 21 novembre 2014, les députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud demandent au Conseil d'Etat une analyse ainsi que des propositions

concrètes pour atteindre des effets financiers positifs découlant d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial.

2. Etat de situation

Le Conseil d'Etat relève que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) en 2011, l'évolution de l'offre est très positive (figure 1). En effet, le canton de Fribourg a connu ces dernières années une croissance du nombre de places d'accueil extrafamilial de jour.

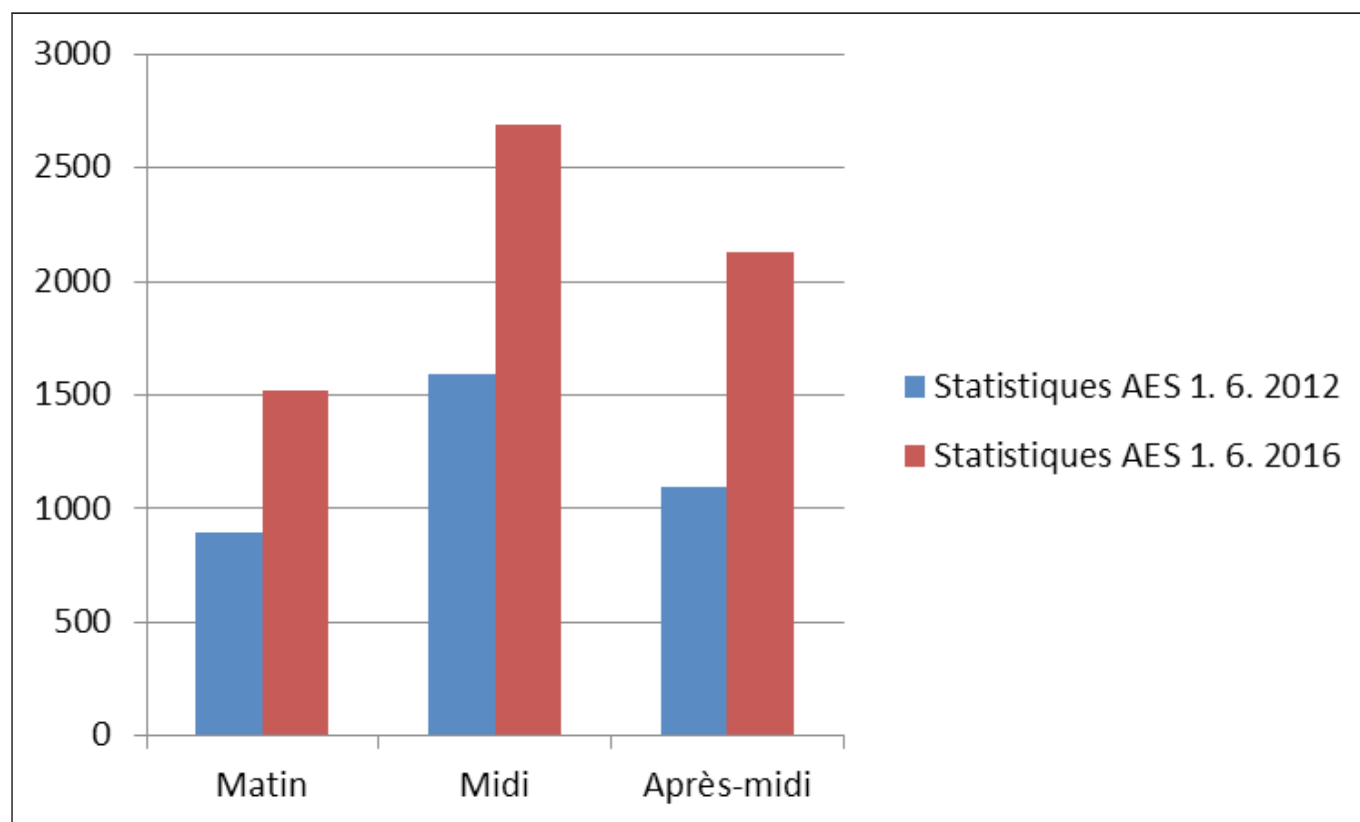


Figure 1: Comparaison du nombre de places d'accueil extrascolaire du matin, du midi et de l'après-midi de juin 2012 et juin 2016.

De juin 2012 à juin 2016, le total des places autorisées en accueil extrascolaire a passé de 899 à 1591 places le matin, soit 692 places supplémentaires, de 1590 à 2830 places le midi, soit 1240 places supplémentaires, et de 1098 à 2154 places l'après-midi, soit 1056 places supplémentaires (tableau 1). Dans le même laps de temps, le nombre de structures est quant à lui passé de 55 à 89 soit une augmentation de 62%. Quant aux familles de jour (assistantes parentales), leur nombre a également évolué. Il a passé de 676 milieux d'accueil affiliés à une association en 2011 à 691 à fin 2015. Viennent s'ajouter à cela les familles de jour non affiliées à une association, mais reconnues par le SEJ dont le nombre

s'élève à 103 au 1^{er} juin 2016. Concernant les places en crèche, nous répertorions 60 structures pour 1636 places autorisées, soit 425 places supplémentaires depuis 2011 (tableau 2). Cela correspond à une progression de 35%. Les places créées ont permis d'atteindre les chiffres fixés par les objectifs du message accompagnant la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. Cependant le besoin en matière de places d'accueil extrafamilial a évolué. En effet, le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une très forte croissance démographique qui génère des besoins supplémentaires en places d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire.

Tableau 1: Evolution du nombre de places d'accueil autorisées en accueil extrascolaire de 2012 à 2016 (état au 1^{er} juin)

Nombre de places/ années	Juin 2012	Juin 2013	Juin 2014	Juin 2015	Juin 2016	Progression (%) de 2012 à 2016
Matin	899	1045	1245	1452	1591	77%
Midi	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Après-midi	1098	1286	1591	1963	2154	96%

Tableau 2: Evolution du nombre de places d'accueil en crèche de 2011 à 2016 (état au 1^{er} juin 2016)

Nombre de places/années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Progression (%) de 2011 à 2016
Nombre de places d'accueil	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

3. Analyse

L'analyse demandée par les postulantes revient à déterminer l'impact de l'offre sur la demande de prestations en matière d'accueil extrafamilial. Il s'agit en particulier de prévoir les variations éventuelles de la demande par rapport à une réduction du coût de l'offre pour les parents. La contribution de ces derniers dans notre système fribourgeois (cf. LStE) dépend du niveau des revenus. Les études réalisées dans ce domaine, mentionnées par les postulantes, indiquent que des frais de placement équivalents ou supérieurs au revenu supplémentaire obtenu par une augmentation de l'activité dissuadent les parents de placer leurs enfants pour travailler davantage. En d'autres termes, les parents utiliseront davantage l'accueil extrafamilial si l'offre est financièrement abordable (relation entre la réduction des coûts et le niveau des revenus) et en fonction de la disponibilité qui leur reste sous réserve de leur appréciation des autres tâches qu'ils doivent encore accomplir.

Ainsi, pour prévoir cette marge de manœuvre, il faudrait disposer au moins des données suivantes: le niveau des revenus du/des parents et, le cas échéant, celui auquel ils/elles pourraient prétendre, la qualification des personnes, le taux d'activité jugé encore disponible. Ces données seraient nécessaires pour tous les ménages concernés, aussi bien pour les familles qui utilisent déjà l'offre actuelle que celles qui pourraient être intéressées en étant déjà établies dans le canton ou

qui pourraient venir s'y installer. Or aucune base de données actuelle dans le canton n'est susceptible de nous renseigner globalement à ce sujet.

Par ailleurs, l'étude «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten» réalisée en 2009 à Coire par la Dr. Silvia Simon avec un questionnement similaire a déjà clairement démontré les limites et les difficultés de la démarche. Cette étude n'a pas eu d'autres choix que de procéder au moyen d'une enquête par questionnaire directement auprès des parents. Cependant, en admettant que les données puissent être recueillies, l'élasticité de la demande peut varier encore en fonction de facteurs exogènes difficilement prévisibles tels que le profil des parents, la formation, la localisation ainsi que la chance de pouvoir augmenter son taux d'activité ou de trouver un emploi (Le Golf et Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

En outre, les conditions du marché sont variables et les disponibilités des emplois correspondants peuvent considérablement changer. Par conséquent, même en disposant d'une modélisation de l'impact de l'offre sur la demande, il faudrait en nuancer les résultats parce que les prévisions sur l'évolution du marché du travail sont délicates, à plus forte raison lorsqu'on s'intéresse à des secteurs particuliers.

Enfin, si l'on surmontait toutes ces difficultés, il faudrait prendre en compte le fait qu'aujourd'hui, vraisemblablement,

l'offre ne couvre pas encore la demande. Autrement dit, il est inutile de se poser les questions qui précèdent tant que l'on n'est pas sûr d'avoir complètement répondu à la demande. Car c'est seulement à partir de là que l'on peut effectivement vérifier l'impact d'une réduction des coûts de l'offre sur le comportement des familles.

Selon les études disponibles, très probablement les parents augmenteront leur taux d'activité s'ils trouvent des places pour leurs enfants dans les structures d'accueil extrafamilial et, à plus forte raison, si le prix pour eux diminue. Ensuite, la question est de savoir quelle plus-value cette augmentation peut engendrer d'un point de vue fiscal et si ces recettes supplémentaires couvrent les dépenses consenties pour diminuer les frais de placement pour les parents. La réponse à cette question exige les mêmes données que celles mentionnées précédemment avec en plus un accès aux données fiscales des ménages concernés. Toutefois, l'équation est déjà prévisible. La recette fiscale sur les revenus supplémentaires ne devrait pas excéder le taux moyen habituel, soit environ 30%. Il n'est pas exclu que cette recette suffise à financer la réduction des frais de garde. Toutefois, le coût de l'offre actuelle peut s'avérer dissuasif pour les bas revenus ou les hauts revenus qui ne sont pas assez hauts pour échapper à ces considérations. Il s'agit donc de ménages à faible capacité contributive ou de ménages pour lesquels la diminution des frais de garde devrait être supérieure à leur propre contribution fiscale, ce qui risque bien de correspondre à un statu quo. Pour les autres, selon les résultats de l'étude zurichoise citée par les postulantes, le prix de l'offre actuelle ne pose pas de problème puisqu'ils l'utilisent déjà. Pour ces derniers, une réduction des frais de placement est néanmoins intéressante lorsque le deuxième parent souhaite commencer à travailler, ce qui revient toutefois aux cas de figure précédents. Une offre plus attractive aurait certainement un impact sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais l'excédent de recette fiscale ne doit pas être surestimé. Cet enseignement résulte aussi de l'étude zurichoise qui affirme notamment qu'un franc investi rapporte 3 ou 4 francs à la société. La démonstration est convaincante, mais elle montre surtout que sur ces 3 ou 4 francs, les recettes fiscales ne représentent guère plus du septième. De plus, les répercussions fiscales se répartissent sur différentes collectivités (commune, Etat, Confédération). Ainsi, la collectivité qui augmente la subvention ne bénéficie pas de l'ensemble des nouvelles ressources.

En conclusion, aucune base de données ne documente la réalité des familles concernées par l'accueil extrafamilial de telle façon que l'hypothèse avancée par les postulantes puisse être vérifiée. Seule une étude empirique sous forme de questionnaire auprès des familles pourrait réunir éventuellement ces données, non sans difficultés toutefois au plan méthodologique. En admettant néanmoins que l'on puisse vérifier cette hypothèse, le résultat serait relatif parce que, d'une part, il ne

préjuge pas encore de l'élasticité de la demande, et, d'autre part, aujourd'hui l'offre ne couvre pas encore la demande.

Finalement, même si l'hypothèse des postulantes est difficilement vérifiable en l'état, il est incontestable que pour mieux concilier la vie familiale et professionnelle, pour favoriser la reprise d'emploi, pour sortir du chômage et de l'aide sociale, pour faciliter les transitions entre les périodes de congé maternité et l'emploi, pour mieux répartir l'accès aux ressources entre les parents, l'amélioration de l'offre de structures d'accueil extrafamilial de jour est une contribution essentielle. Pour les employé-e-s et les entreprises, l'investissement d'un franc dans ce secteur en rapporte effectivement 2 ou 3. Pour les collectivités publiques cet investissement est probablement une opération blanche. En ce sens, le Conseil d'Etat voit dans ce qui précède la confirmation que les investissements dans les structures d'accueil extrafamilial sont, d'un point de vue du développement économique cantonal, un excellent investissement dans l'avenir. De plus, il est incontesté que l'économie profite pleinement de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus, synonymes de rentrées fiscales supplémentaires. L'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée passe quant à elle par une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail, possible grâce à une offre suffisante en places d'accueil extrafamilial.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil d'Etat élabore notamment un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement afin de faire perdurer cet avantage économique incontesté (cf. également réponse à la Motion 2014-GC-101: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires).

4. Conclusion

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



Bericht 2016-DSAS-74

5. September 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Auswirkungen des Angebots in der ausserfamiliären Betreuung auf die finanzielle Lage des Kantons

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud über die Auswirkungen eines ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebots, namentlich auf die Steuereinnahmen und die Sozialhilfeausgaben infolge Anhebung des Beschäftigungsgrads der Eltern.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 21. November 2014 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud vom Staatsrat

eine Analyse sowie konkrete Vorschläge dazu, wie mit einem ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebot positive finanzielle Auswirkungen erzielt werden könnten.

2. Derzeitige Situation

Der Staatsrat weist darauf hin, dass sich das Betreuungsangebot seit Inkrafttreten des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) im 2011 äusserst positiv entwickelt hat (Abbildung 1). So hat die Zahl der familienergänzenden Tagesbetreuungsplätze im Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren zugenommen.

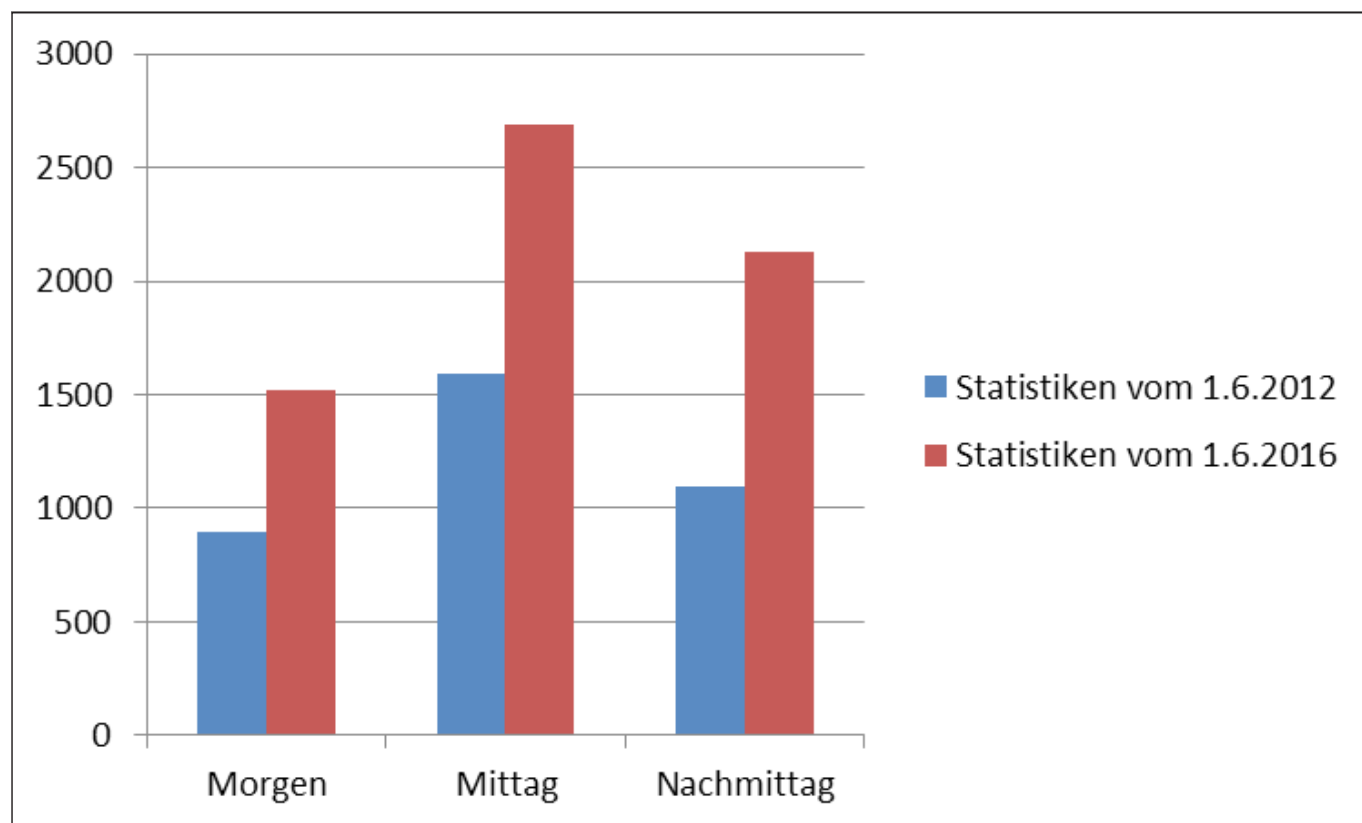


Abbildung 1: Entwicklung Anzahl ausserschulischer Betreuungsplätze (Morgen, Mittag oder Nachmittag) zwischen Juni 2012 und Juni 2016.

Zwischen Juni 2012 und Juni 2016 ist die Zahl der bewilligten ausserschulischen Betreuungsplätze von 899 auf 1591 Plätze am Morgen (+692 Plätze), von 1590 auf 2830 Plätze am Mittag (+1240 Plätze) und von 1098 auf 2154 Plätze am Nachmittag (+1056 Plätze) gestiegen (Tabelle 1). In derselben Zeitspanne stieg die Anzahl Einrichtungen ihrerseits von 55 auf 89, was einem Anstieg von 62% entspricht. Auch die Zahl der Tageseltern («assistantes parentales») ist angestiegen, und zwar von 676 einem Verein angehörigen Betreuungsstätten im 2011 auf 691 Ende 2015. Hinzu kommen Tagesfamilien, die keinem

Verein angehören, jedoch vom Jugendamt (JA) anerkannt sind (103 am 1. Juni 2016). Krippenplätze gibt es derzeit 1636, verteilt auf 60 Einrichtungen, das sind 425 Plätze mehr als im 2011 (Tabelle 2). und entspricht einer Zunahme von 35%. Zwar konnten durch die geschaffenen Plätze die Ziele aus der Botschaft zum FBG erreicht werden, jedoch hat sich auch der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen verändert. So durchlebt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das zu einem zusätzlichen Bedarf an Krippen- und ausserschulischen Betreuungsplätzen führt.

Tabelle 1: Entwicklung Anzahl bewilligter ausserschulischer Betreuungsplätze von 2012 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	Juni 2012	Juni 2013	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	Entwicklung zwischen 2012 und 2016 in%
Morgen	899	1045	1245	1452	1591	77%
Mittag	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Nachmittag	1098	1286	1591	1963	2154	96%

Tabelle 2: Entwicklung Anzahl bewilligter Krippenplätze von 2011 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 bis 2016
Anzahl Betreuungseinrichtungen	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

3. Analyse

Die Postulantinnen verlangen, dass analysiert wird, welche Auswirkungen das Angebot auf die Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsleistungen hat. Dabei geht es insbesondere darum herauszufinden, welche Auswirkungen eine Preissenkung für die Eltern auf die Nachfrage hätte. Im Freiburger System hängt der Elternbeitrag vom Einkommen ab (s. FBG). Die Studien, die in diesem Bereich durchgeführt wurden und die von den Postulantinnen angesprochen werden, weisen darauf hin, dass Betreuungskosten, die gleich hoch oder höher ausfallen als ein zusätzliches Einkommen, das aus einer Anhebung des Beschäftigungsgrads hervorgeht, die Eltern davon abhalten, ihre Kinder zu platzieren, um mehr arbeiten zu können. Mit anderen Worten: Eltern nutzen die familien-ergänzende Betreuung häufiger, wenn das Angebot finanziell tragbar ist (Verhältnis Kostensenkung und Einkommensniveau) und abhängig von der ihnen bleibenden freien Zeit, wobei es noch darauf ankommt, wie sie die anderen Aufgaben, die sie noch bewältigen müssen, einschätzen.

Um diesen Handlungsspielraum vorzusehen, müssten mindestens die folgenden Angaben vorliegen: Einkommensniveau eines/beider Elternteils/-teile, ggf. Einkommensniveau, auf das sie Anspruch haben könnten, Bildungsstand, als bewältigbar eingestufte Beschäftigungsgrad. Diese Angaben müssten für alle betroffenen Haushalte verfügbar sein, sowohl für die Familien, die bereits vom aktuellen Betreu-

ungsangebot Gebrauch machen, als auch für diejenigen, die daran interessiert sein könnten und sich bereits im Kanton niedergelassen haben oder sich hier niederlassen könnten. Es gibt jedoch im Kanton Freiburg keine Datenbank, die umfassend über dieses Thema Auskunft geben kann.

Im Übrigen hat die 2009 in Chur durchgeführte Studie von Dr. Silvia Simon «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten», die sich mit einer ähnlichen Fragestellung beschäftigt, die Grenzen und Schwierigkeiten dieses Vorgehens bereits deutlich aufgezeigt. Die Verantwortliche dieser Studie hatte keine andere Wahl, als direkt bei den Eltern eine Erhebung mittels Fragebogen durchzuführen. Wird indes davon ausgegangen, dass eine Datenerhebung möglich ist, so kann die Nachfrageelastizität auch aufgrund von schwer vorhersehbaren exogenen Faktoren noch variieren, wie z.B. Profil der Eltern, Ausbildung, Wohnort, Chance auf eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades oder auf eine Stelle (Le Golf und Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

Darüber hinaus herrschen auf dem Arbeitsmarkt unterschiedliche Bedingungen und die Verfügbarkeit der entsprechenden Stellen kann sich stark unterscheiden. Folglich müssten die Ergebnisse sogar dann mit Vorsicht ausgelegt werden, wenn eine Modellierung der Wirkung auf die Nachfrage vorliegt, denn Voraussagen zum Arbeitsmarkt sind immer heikel, umso mehr in Bezug auf bestimmte Sektoren.

Könnten schliesslich all diese Schwierigkeiten überwunden werden, müsste noch berücksichtigt werden, dass das Angebot von heute die Nachfrage höchstwahrscheinlich noch nicht deckt. Mit anderen Worten: Es nützt nichts, diese Fragen zu stellen, solange man noch nicht sicher ist, der Nachfrage vollkommen entsprochen zu haben. Erst dann kann man nämlich die Wirkung einer Kostensenkung auf das Verhalten der Familien auch tatsächlich überprüfen.

Den verfügbaren Studien zufolge erhöhen die Eltern sehr wahrscheinlich ihren Beschäftigungsgrad, wenn sie einen Platz für ihr Kind oder ihre Kinder in einer familienergänzenden Betreuungseinrichtung finden, und erhöhen ihn noch mehr, wenn der Preis für sie sinkt. Nun stellt sich die Frage, welchen Mehrwert diese Anhebung aus steuerlicher Sicht hat und ob die zusätzlichen Einnahmen die Ausgaben für die Senkung der elterlichen Unterbringungskosten decken. Die Antwort auf diese Frage erfordert dieselben Daten, wie diejenigen, die zuvor beschrieben wurden, plus noch einen Zugriff auf die Steuerdaten der betroffenen Haushalte. Die Gleichung ist indes bereits absehbar: Die Steuereinnahmen auf die zusätzlichen Einkünfte dürften den üblichen Durchschnittsansatz wohl nicht übertreffen, soll heissen: ca. 30%. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Einnahme genügt, um die vorgenommene Senkung der Betreuungskosten zu finanzieren. Allerdings können die Kosten des aktuellen Angebots für tiefe Einkommen oder hohe Einkommen, die nicht hoch genug sind, um diesen Erwägungen zu entgehen, abschreckend wirken. Es handelt sich somit um Haushalte mit geringer Steuerkraft oder um Haushalte, für die die Senkung der Betreuungskosten höher sein sollte, als ihr jeweiliger Steuerbeitrag, was höchstwahrscheinlich aufs Gleiche hinausläuft. Für die anderen stellt der Preis laut Ergebnissen der von den Postulantinnen erwähnten Studie kein Problem dar, da sie bereits davon Gebrauch machen. Trotzdem ist eine Kostensenkung auch für sie interessant, wenn der zweite Elternteil eine Arbeit aufnehmen möchte, was jedoch auf die zuvor beschriebenen Fälle hinausläuft. Ein attraktiveres Angebot würde sich mit Sicherheit auf die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben auswirken, doch die zusätzlichen Steuereinnahmen dürfen nicht überschätzt werden. Zu diesem Schluss kommt auch die Zürcher Studie, die namentlich bestätigt, dass ein investierter Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken einbringt. Die Beweislegung ist überzeugend, zeigt jedoch vor allem, dass die Steuereinnahmen von diesen drei oder vier Franken kaum mehr als einen Siebtel ausmachen. Darüber hinaus verteilen sich die Steuereinnahmen auf drei verschiedene Instanzen (Gemeinde, Staat, Bund). Folglich profitiert das Gemeinwesen, welches die Subvention erhöht, nicht vollumfänglich von den neuen Ressourcen.

Schliesslich gibt es keine Datenbank, die in dieser Form Auskunft über die Gegebenheiten der von der familienergänzenden Betreuung betroffenen Familien gibt, dass die von den

Postulantinnen aufgeworfene Hypothese überprüft werden könnte. Nur eine empirische Studie in Form eines an die Familien gerichteten Fragebogens könnte allenfalls diese Daten erfassen, wobei Schwierigkeiten auf methodologischer Ebene bestehen würden. Geht man trotzdem davon aus, dass diese Hypothese überprüft werden kann, wäre das Resultat relativ, weil es einerseits der Nachfrageelastizität noch nicht vorgreift und andererseits das Angebot heute die Nachfrage noch nicht deckt.

Schliesslich steht trotz schwieriger Überprüfbarkeit der Hypothese der Postulantinnen ausser Frage, dass zur Förderung der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben, zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, zur Vereinfachung der Übergänge zwischen Mutterschaftsurlaub und Arbeit und zur besseren Verteilung des Ressourcenzugangs zwischen den Eltern, eine Verbesserung des familienergänzenden Tagesbetreuungsangebot ein wesentlicher Faktor ist. Für die Arbeitnehmenden und die Unternehmen bringt eine Investition von einem Franken tatsächlich einen Ertrag von zwei oder drei Franken. Für die öffentliche Hand hingegen kommt diese Investition wahrscheinlich einer Nullrunde gleich. In diesem Sinne sieht der Staatsrat darin die Bestätigung, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen – vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aus gesehen – eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen. Ebenfalls unumstritten ist, dass die Wirtschaft aufgrund der raschen Rückkehr der Eltern ins Berufsleben, des Rückgangs des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften oder noch des Anstiegs der Einkommen umfassend von der familienergänzenden Betreuung profitiert, wobei all diese Elemente zusätzliche Steuereinnahmen bedeuten. Der schwächere Rückgang des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften geht wiederum mit einer besseren arbeitsmarktlichen Integration der Frauen einher, die dank einer ausreichenden Anzahl an familienergänzenden Betreuungsplätzen möglich ist.

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) erarbeitet der Staatsrat namentlich ein neues Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen, damit dieser unbestrittene wirtschaftliche Vorteil anhält (s. auch Antwort auf die Motion 2014-GC-183: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausser-schulischen Betreuungsplätzen).

4. Schluss

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



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Susanne Aebischer / Antoinette Badoud

2014-GC-212

Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion développée le 19 décembre 2014, les députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud constatent que la surveillance de l'accueil extrafamilial s'opère par des visites ainsi que par la réquisition d'un extrait du casier judiciaire et d'un certificat médical.

Comme le nouvel extrait spécial du casier judiciaire (art. 371a du Code pénal suisse (CP)) ne fait pas état des procédures en cours, les députées demandent l'introduction d'une base légale dans la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) permettant aux autorités de surveillance (Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et associations déléguées) de prendre tous les renseignements de police utiles afin de déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement (directeur, personnel de la structure), ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil et pouvant de ce fait entrer en contact avec les enfants accueillis. Par ailleurs, les motionnaires souhaitent un contrôle de santé pour le personnel de l'accueil extrafamilial par l'utilisation d'un formulaire médical. Enfin, elles demandent que la prise en charge des coûts des extraits requis soit réglée.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'intervention des députées Aebischer et Badoud s'inscrit dans la politique cantonale soucieuse de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil. L'expérience pratique à ce jour démontre que les standards de sécurité sont adéquats et que les mesures de surveillance fonctionnent bien.

Le Conseil d'Etat a examiné les différents éléments de la motion. Il les a soumis pour avis aux principaux partenaires externes, à savoir l'Association des communes fribourgeoises, la Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires, la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises et la Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour.

La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires souhaite que les employé-e-s des structures soient soumi-e-s aux mêmes exigences que celles de la LPers. La Fédération des crèches et garderies fribourgeoises relève que la demande de renseignements policiers concerne principalement l'accueil familial de jour, puisqu'il porte sur les personnes qui habitent le lieu d'accueil. La Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour ne souhaite pas obtenir les données de police sensibles, mais uniquement un préavis positif ou négatif à l'engagement donné par un organisme à déterminer. Elle suggère de modifier le formulaire relatif à la santé en y

intégrant plus de questions spécifiques. Enfin, elle trouve indispensable de fixer une récurrence des exigences de sécurité et propose un contrôle tous les quatre ans.

Pour l'Association des communes fribourgeoises, la production de l'extrait du casier judiciaire doit incomber à la personne qui postule pour une place dans une structure d'accueil, tout comme les frais y relatifs.

Pour obtenir une autorisation, les crèches, garderies et accueils extrascolaires doivent déjà déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical de la personne responsable. Il incombe à la crèche ou la garderie de demander ces documents à tous les autres collaborateurs et collaboratrices.

Pour l'accueil familial de jour, il faut faire la distinction entre les assistantes parentales affiliées à une association et les assistantes parentales dites indépendantes. Les assistantes parentales affiliées à une association doivent s'annoncer auprès de l'association et sont surveillées par cette dernière. Les assistantes parentales indépendantes s'annoncent directement au SEJ et doivent déjà y déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical.

Certains cantons demandent que les collaboratrices et collaborateurs des structures produisent un certificat de mœurs. Le certificat est délivré par les communes. Ainsi, le contenu porte en premier lieu sur les infractions au droit communal et son intérêt est par conséquent limité.

Enfin, pour renforcer la protection, la DSAS a publié en 2015 avec la fondation Charlotte Olivier, la brochure « Protocole de dépistage et d'orientation de la maltraitance envers les mineur-e-s », accessible sur Internet. En cas de suspicion ou d'incertitude, cette publication oriente les personnes en contact avec les mineurs vers les instances de protection compétentes.

1. Extrait des procédures pénales en cours

Les députées Aebischer et Badoud demandent la création d'une base légale permettant aux autorités de surveillance (SEJ et associations déléguées) de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement (directeur, personnel de la structure), ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil et pouvant de ce fait entrer en contact avec les enfants accueillis.

Le Conseil d'Etat partage le souci des députées Aebischer et Badoud et est disposé à renforcer le dispositif qui, il faut le souligner, fonctionne déjà bien. Néanmoins, le but recherché peut être atteint de manière plus rationnelle et plus respectueuse des droits fondamentaux que celle proposée par les députées.

Le casier judiciaire VOSTRA répertorie les jugements, les sanctions et leur exécution, mais aussi les procédures pénales en cours. L'accès à ce casier serait nécessaire pour permettre de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement, ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil.

Ce casier est de droit fédéral. Il ne peut être utilisé qu'à des fins précises, spécifiées dans le droit fédéral. En matière de protection de l'enfant, il doit être demandé pour les parents candidats à l'adoption. En revanche, un accès n'était pas prévu jusqu'à ce jour dans le cadre de la surveillance des structures d'accueil extrafamilial de jour.

Le droit fédéral relatif au casier judiciaire a été révisé en date du 17 juin 2016. Les travaux de mise en œuvre avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi nécessiteront encore plusieurs années. L'accès au casier judiciaire a été élargi, notamment aux informations sur les procédures pénales en cours, mais cela ne concerne que les personnes qui doivent obtenir une autorisation et qui sont soumis à une surveillance. Or, les assistantes parentales doivent uniquement s'annoncer et non pas disposer d'une autorisation. Les personnes vivant dans le ménage des assistantes parentales ne sont pas non plus assujetties au régime d'autorisation. Ainsi, la situation légale ne changera pas pour les personnes principalement visées par la motion.

A défaut d'accès au casier judiciaire VOSTRA, qui aurait été la source d'information appropriée, nous avons examiné la possibilité de recourir aux fichiers de police. Cependant, cette piste s'est avérée inadéquate, car elle ne tient pas compte du fait que les données actuelles de police ne renseignent pas sur l'issue des procédures pénales. Ainsi, il se peut qu'une personne figure dans les fichiers de police comme prévenue d'une affaire de mœurs, alors qu'elle a été acquittée par une autorité judiciaire. Avec la modification récente de la loi sur la justice, la Police cantonale est certes renseignée sur les suites des affaires pénales. Cette communication ne se fera toutefois pas de manière rétroactive, de sorte que le cas de figure évoqué risque de se produire en tout temps. Il va sans dire qu'une telle situation violerait le principe d'exactitude des données, une règle élémentaire et incontestée de la protection des données.

Par ailleurs, les fichiers de police contiennent de nombreuses données personnelles sensibles qui ne sont pas utiles pour l'autorité de surveillance en matière d'accueil extrafamilial. En effet, les personnes peuvent figurer dans les fichiers non seulement en qualité de prévenu, mais également comme victime, témoin, personne susceptible de donner des renseignements, etc. Incontestablement, il s'agit de données hautement sensibles qui ne sauraient être divulguées. Ainsi, la police devrait procéder à un toilettage des inscriptions de plusieurs milliers de personnes avant de les communiquer, avec toutes les incertitudes liées à ce qui doit figurer ou pas dans l'extrait.

Selon la proposition, la police ne communiquerait pas directement avec les personnes ou les structures d'accueil concernées, mais transmettrait l'extrait à l'autorité de surveillance cantonale qui émettrait un préavis. Cette procédure n'est pas convaincante pour plusieurs raisons. Il s'agit d'un système de tri compliqué qui dilue les informations, de sorte que les instances décisionnelles n'obtiennent pas toutes les informations nécessaires pour décider en connaissance de cause. La structure obtient un préavis positif ou négatif sans aucune explication et doit prendre des décisions importantes concernant le personnel sans en connaître les raisons. Il est de surcroît difficile, en l'absence d'informations cruciales, de justifier une décision auprès des personnes concernées. L'autorité de surveillance des milieux d'accueil n'a pas accès à l'ensemble du dossier de police, car ce dernier a déjà été toiletté par la police, ni au dossier du personnel de la structure d'accueil (qui contient l'extrait du casier judiciaire). Elle doit rendre des préavis sans pouvoir entendre les personnes concernées et sans pouvoir se faire une image sur la base d'un entretien ou d'un dossier de candidature. La police doit faire tout un travail de toilettage pour une information qui ne sera de toute manière pas transmise en dehors de l'Etat. Tant la police que l'autorité de surveillance devraient apprécier des éléments concernant des personnes qu'elles n'ont pas entendues, ce qui laisse une marge d'interprétation trop importante. Bref, ce système serait beaucoup trop compliqué pour être efficace.

Il va sans dire que l'introduction d'un tel dispositif nécessiterait la création de nouveaux postes pour assumer ces nouvelles tâches pour un résultat peu satisfaisant. En présence de toutes ces

interrogations, le Conseil d'Etat est convaincu que la proposition relative aux extraits des procédures pénales en cours n'est pas judicieuse et ne devrait pas être suivie.

2. Consultation du casier judiciaire

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le nouvel art. 371a du Code pénal prévoit que toute personne qui postule à une activité professionnelle ou à une activité non professionnelle organisée impliquant des contacts réguliers avec des mineurs ou d'autres personnes particulièrement vulnérables ou qui exerce une telle activité peut demander un extrait spécial de son casier judiciaire. L'extrait spécial comprend uniquement tous les jugements qui contiennent une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique visant à protéger les mineurs ou les autres personnes particulièrement vulnérables.

En réponse à la motion Nicolas Kolly/Albert Lambelet (M 2014-GC-123), le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord d'introduire une obligation de consulter l'extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371a CP pour l'engagement de tout membre du personnel de l'Etat ayant une activité impliquant des contacts réguliers avec des mineurs. Le Grand Conseil ayant accepté cette motion, un projet de modification de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) est en cours d'élaboration.

La pratique actuelle du SEJ est déjà plus restrictive. En effet, il existe différents extraits du casier judiciaire. L'extrait communément utilisé est le « casier judiciaire destiné à des particuliers » ancré à l'art. 371 CP. Cet extrait contient plus d'informations que celui prévu par l'art. 371a CP. Y sont mentionnés les jugements pour crime et pour délit, ainsi que les jugements pour contravention dans lesquels est prononcée une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique. Le SEJ requiert déjà cet extrait du casier judiciaire pour les personnes responsables d'une structure sujette à autorisation et pour les assistantes parentales indépendantes, annoncées directement au SEJ.

Le Conseil d'Etat peut dès lors entrer en matière quant à l'introduction d'une base légale formelle pour la pratique actuelle. Cette base légale serait introduite dans la LStE. En tant qu'employeurs procédant aux engagements de personnel, les structures demanderaient aussi les extraits du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP pour leurs collaborateurs et collaboratrices.

A noter qu'avec le renouvellement des autorisations d'exploiter, les autorités de surveillance redemandent un extrait du casier judiciaire. Cela permet une continuité des mesures de contrôles pour les milieux sujets à autorisation.

3. Production d'un certificat médical

Les députées Aebischer et Badoud appellent de leurs vœux l'utilisation d'un formulaire médical comme celui utilisé à Genève, afin de documenter le bon état de santé des professionnel-le-s accueillant des enfants.

Fribourg utilise déjà un formulaire médical mis à disposition par le SEJ. Ce formulaire a fait ses preuves pour les catégories de personnes auxquelles l'obligation s'applique. Son contenu a par ailleurs été rediscuté avec le Service du médecin cantonal en 2014. Notre canton a retenu un modèle avec des questions plus ouvertes, ce qui responsabilise plus le ou la médecin et lui donne aussi plus la possibilité de s'exprimer sur des spécificités qui ne figureraient pas sur un formulaire standardisé.

Le Conseil d'Etat est disposé à introduire une base légale concernant le certificat médical.

4. Prise en charge des coûts

Les députées demandent que la question de la prise en charge du coût des extraits requis soit réglée. Selon la règle générale, la pratique actuelle, le modèle proposé en réponse à la motion Kolly/Lambelet et le souhait de l'Association des communes fribourgeoises, l'émolument est à prendre en charge par la personne elle-même. Une clarification de la prise en charge des coûts n'est pas nécessaire.

5. Conclusion

En résumé, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion. Il invite le Grand Conseil à :

- > accepter de modifier la LStE en y introduisant la production d'un extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP et un certificat médical en procédure de postulation pour le personnel des structures d'accueil extrafamilial et les assistantes parentales;
- > refuser l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours.

Au cas où le Grand Conseil ne voudrait pas fractionner la motion, le Conseil d'Etat lui propose de la rejeter.

23 août 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Susanne Aebischer / Antoinette Badoud
**Mehr Sicherheit für Kinder in familienergänzenden
Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg**

2014-GC-212

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 19. Dezember 2014 begründeten Motion stellen die Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud fest, dass die Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Betreuung über Aufsichtsbesuche sowie über die Einforderung eines Strafregistrauszuges und eines Arztzeugnisses erfolgt.

Weil der neue Sonderprivatauszug aus dem Strafregister (Art. 371a Strafgesetzbuch [StGB]) keine Auskunft über die laufenden Verfahren gibt, verlangen die Grossrätinnen, dass im Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) eine Gesetzesgrundlage eingeführt wird, dank der die Aufsichtsbehörden (Jugendamt [JA] und beauftragte Vereine) alle erforderlichen polizeilichen Auskünfte zur Überprüfung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen (Krippenleitung und -personal) einholen und Nachforschungen zu den Personen, die in der Betreuungsstätte wohnen und somit Kontakt zu den betreuten Kindern aufnehmen können, anstellen dürfen. Des Weiteren wünschen sich die Motionärinnen einen Gesundheitscheck für das familienergänzende Betreuungspersonal; dieser soll über einen medizinischen Fragebogen erfolgen. Schliesslich verlangen sie noch, dass die Kostenübernahme der erforderlichen Auszüge geregelt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Der Vorstoss der Grossrätinnen Aebischer und Badoud ist im Sinne der kantonalen Politik, die um die Sicherheit der in den Betreuungseinrichtungen untergebrachten Kinder bedacht ist. Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, dass die Sicherheitsstandards angemessen sind und die Aufsichtsmassnahmen gut funktionieren.

Der Staatsrat hat die verschiedenen Elemente der Motion geprüft. Dazu hat er die wichtigsten externen Partner um eine Stellungnahme gebeten: den Freiburger Gemeindeverband, den Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg, den Freiburger Krippenverband und den Verband Freiburgerischer Tagesfamilien.

Der Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg möchte, dass für die Angestellten von Betreuungseinrichtungen die gleichen Bestimmungen gelten wie für das Staatspersonal (Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal [StPG]). Der Freiburger Krippenverband weist darauf hin, dass der Antrag um polizeiliche Auskünfte insbesondere die Betreuung durch Tagesfamilien betrifft, da dieser die Personen berührt, die in der Betreuungsstätte

wohnen. Der Verband Freiburgischer Tagesfamilien möchte nicht auf heikle Polizeidaten zugreifen können, sondern lediglich einen positiven oder negativen Vorbescheid in Bezug auf die Anstellung einer Person bekommen, wobei dieser von einer noch zu bestimmenden Einrichtung abgegeben werden soll. Er schlägt vor, künftig spezifischere Fragen in den Gesundheitsfragebogen aufzunehmen. Schliesslich findet er es unerlässlich, dass die Sicherheitsanforderungen regelmässig überprüft werden und schlägt deshalb vor, dass alle vier Jahre eine Kontrolle durchgeführt wird.

Der Freiburger Gemeindeverband ist der Ansicht, dass die Person, die sich um eine Stelle in einer Betreuungseinrichtung bewirbt, den Auszug aus dem Betreibungsregister einreichen und auch für die damit verbundenen Kosten aufkommen soll.

Um eine Betriebsbewilligung zu erhalten, müssen Krippen, Horte und ausserschulische Betreuungseinrichtungen bereits einen Betreibungsregistrauszug und ein ärztliches Zeugnis der verantwortlichen Person vorweisen können. Es obliegt der Krippe oder dem Hort, diese Dokumente auch von allen anderen Mitarbeitenden einzufordern.

Bei den Tagesfamilien ist zwischen einem Verein angegliederten Tageseltern und so genannten selbstständigen Tageseltern zu unterscheiden. Erstere müssen sich beim Verein anmelden und werden von diesem beaufsichtigt; Zweitere melden sich direkt beim JA an und müssen heute schon einen Strafregistrauszug und ein ärztliches Zeugnis einreichen.

Einige Kantone verlangen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Betreuungseinrichtung ein Leumundszeugnis vorweisen. Dieses wird von den Gemeinden ausgestellt. Folglich betrifft dieses in erster Linie Verstösse gegen das Gemeinderecht, weshalb es nur von beschränktem Interesse ist.

Für einen effizienteren Schutz hat die GSD mit der Stiftung Charlotte Olivier im 2015 die Broschüre «Protokoll zur Früherkennung und Weiterleitung von Fällen der Kindesmisshandlung (0 bis 18 Jahre)» herausgegeben; diese ist online verfügbar und leitet Personen, die mit Minderjährigen zu tun haben, im Zweifels- oder Verdachtsfall an die zuständigen Schutzbehörden weiter.

1. Auszug aus den laufenden Strafverfahren

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud fordern die Schaffung einer Gesetzesgrundlage, die den Aufsichtsbehörden (JA und beauftragte Vereine) die Möglichkeit gibt, alle polizeilichen Auskünfte zur Überprüfung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen (Krippenleitung und -personal) einzuholen sowie Nachforschungen zu den Personen, die in der Betreuungsstätte wohnen und somit Kontakt zu den betreuten Kindern aufnehmen können, anzustellen.

Der Staatsrat teilt dieses Anliegen und ist bereit, das unbestreitbar bereits gut funktionierende Dispositiv zusätzlich auszubauen. Trotzdem gibt es eine rationellere Lösung, das angestrebte Ziel zu erreichen, als die der Motionärinnen, und zudem die Grundrechte besser respektiert.

Der VOSTRA-Strafregistrauszug enthält Urteile, Sanktionen und deren Vollzug, aber auch die laufenden Strafverfahren. Um alle erforderlichen polizeilichen Auskünfte zur Bestimmung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen einzuholen und Nachforschungen über die in der Betreuungsstätte wohnenden Personen anzustellen, wäre ein Zugriff auf diesen Auszug notwendig.

Er unterliegt dem Bundesrecht und kann nur zu bestimmten Zwecken verwendet werden, die im Bundesrecht ausgeführt werden. In Bezug auf den Kinderschutz muss dieser Auszug von den potentiellen Adoptiveltern eingefordert werden. Im Rahmen der Aufsicht über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ist derzeit hingegen kein Zugriff vorgesehen.

Das Bundesrecht im Zusammenhang mit dem Strafregister ist am 17. Juni 2016 geändert worden. Die Anpassungen zur Umsetzung des neuen Gesetzes werden noch mehrere Jahre dauern. Der Zugriff auf das Strafregister, namentlich auf Informationen im Zusammenhang mit laufenden Strafverfahren, ist erweitert worden. Betroffen sind aber nur Personen, die einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterliegen. Tageseltern müssen sich jedoch lediglich anmelden und keine Bewilligung einholen. Ebenso wenig unterliegen die Personen, die im gleichen Haushalt wie die Tageseltern leben, einer Bewilligungspflicht. Somit wird sich die Gesetzeslage für die Hauptadressatinnen und -adressaten der Motion nicht ändern.

Das VOSTRA-Strafregister wäre die ideale Informationsquelle gewesen; da jedoch ein Zugriff auf dieses nicht möglich ist, wurde auch noch die Möglichkeit der Einsicht in die polizeilichen Akten geprüft. Es stellte sich jedoch heraus, dass dies keine gute Lösung ist, denn die aktuellen Polizeidaten geben keine Auskunft über den Ausgang der Strafverfahren. So kann es sein, dass eine Person wegen eines Sittlichkeitsverbrechens in der Polizeidatenbank registriert ist, obwohl sie von einer Gerichtsbehörde von diesem freigesprochen wurde. Mit der jüngsten Änderung des Justizgesetzes wird die Kantonspolizei zwar über die Folgen der Strafverfahren informiert; diese Information wird jedoch nicht rückwirkend erfolgen, weshalb das erwähnte Beispiel zu jeder Zeit eintreffen kann. Dass eine solche Situation gegen den Grundsatz der sachlichen Richtigkeit der Daten – eine grundlegende und unangefochtene Regel des Datenschutzes – verstossen würde, steht ausser Frage.

Des Weiteren enthalten die Polizeiakten zahlreiche sensible Personendaten, die der Aufsichtsbehörde im Bereich familienergänzende Betreuung jedoch nichts bringen. Eine Person kann nämlich nicht nur als Angeklagte/r in den polizeilichen Akten aufgeführt sein, sondern auch als Opfer, Zeugin/Zeuge, Auskunftsperson usw. Dabei handelt es sich zweifellos um hochsensible Daten, die nicht bekannt gegeben werden dürfen. Die Polizei müsste somit die Einträge mehrerer tausend Personen aussortieren, bevor sie diese kommuniziert, wobei die Unsicherheiten in Bezug darauf, was im Auszug enthalten sein soll oder nicht, fortbestehen.

Laut Vorschlag stünde die Polizei nicht direkt mit den betroffenen Betreuungspersonen oder -einrichtungen in Kontakt, sondern würde den Auszug der kantonalen Aufsichtsbehörde übermitteln, die einen Vorbescheid erlassen würde. Dieses Vorgehen ist aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend: Es handelt sich dabei um ein kompliziertes Sortiersystem, dass die Informationen «ausdünn»t, sodass die Entscheidträger nicht alle erforderlichen Informationen bekommen, um einen aufgeklärten Entscheid zu treffen. Die Einrichtung bekommt einen positiven oder negativen Vorbescheid, ohne jegliche Erklärung, und muss wichtige Personalentscheidungen treffen, ohne die Gründe dafür zu kennen. Darüber hinaus ist es schwierig, vor den Betroffenen einen Entscheid zu begründen, wenn wichtige Informationen fehlen. Die Aufsichtsbehörde für Betreuungseinrichtungen kann weder auf die gesamte Polizeiakte – diese wurde bereits von der Polizei «aussortiert» – noch auf das Personaldossier der Betreuungseinrichtung (in diesem ist der Strafregistrauszug enthalten) zugreifen. Sie muss einen Vorbescheid erlassen, ohne die betroffenen Personen anhören zu können und ohne sich anhand eines Gesprächs oder eines Bewerbungsdossiers ein Bild von diesen machen zu können. Die Polizei muss also einen erheblichen Sortieraufwand

betreiben, für eine Information, die sowieso staatsintern bleiben wird. Sowohl die Polizei als auch die Aufsichtsbehörde müssen anhand von Angaben über Personen befinden, die sie nicht angehört haben, wodurch ein zu grosser Interpretationsspielraum entsteht. Kurz: Das System wäre viel zu kompliziert, um effizient zu sein.

Es steht ausser Frage, dass die Einführung eines solchen Systems die Schaffung neuer Stellen bedingen würde, um die neuen Aufgaben zu bewältigen, jedoch mit eher unzufriedenstellendem Ergebnis. In Anbetracht all dieser Fragen ist der Staatsrat überzeugt, dass der Vorschlag im Zusammenhang mit dem Auszug aus den laufenden Strafverfahren nicht sinnvoll ist und deshalb nicht weiterverfolgt werden sollte.

2. Einsicht in das Strafregister

Seit dem 1. Januar 2015 sieht der neue Artikel 371a StGB vor, dass jede Person, die sich für eine berufliche oder eine organisierte ausserberufliche Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, bewirbt oder eine solche Tätigkeit ausübt, einen sie betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister anfordern kann. Im Sonderprivatauszug erscheinen lediglich Urteile, die ein Tätigkeitsverbot oder ein Kontakt- und Rayonverbot enthalten, sofern dieses Verbot zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen erlassen wurde.

In seiner Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet (M 2014-GC-123) hatte sich der Staatsrat bereit erklärt, die Einsicht in den Strafregistrauszug im Sinne von Artikel 371a StGB im Zusammenhang mit der Anstellung von Staatspersonal, das regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen hat, zur Pflicht zu machen. Der Grosse Rat hatte diese Motion genehmigt; deshalb wird derzeit ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) ausgearbeitet.

Die derzeitige Praxis des JA ist bereits strenger. Es gibt nämlich verschiedene Arten von Strafregistrauszügen. Der Auszug, der üblicherweise verwendet wird, ist der «Privatauszug» nach Artikel 371 StGB. Dieser enthält mehr Informationen als derjenige nach Artikel 371a StGB. Darin enthalten sind die Urteile wegen Verbrechen und Vergehen sowie die Urteile wegen Übertretungen, für die ein Berufs-, Kontakt- oder Rayonverbot ausgesprochen wurde. Das JA verlangt diesen Auszug bereits von den Verantwortlichen der bewilligungspflichtigen Einrichtungen sowie von den selbstständigen Tageseltern, die sich direkt beim JA anmelden.

Demnach kann der Staatsrat auf die Einführung einer formellen Gesetzesgrundlage in Bezug auf die jetzige Praxis eintreten. Diese könnte ins FBG aufgenommen werden. Als Arbeitgebende, die Personal einstellen, würden diese Einrichtungen von den Mitarbeitenden ebenfalls einen Strafregistrauszug nach Artikel 371 StGB verlangen.

Dem ist anzufügen, dass die Aufsichtsbehörden bei einer Erneuerung der Betriebsbewilligungen einen neuen Strafregistrauszug einfordern. Dadurch kann die Kontinuität der Kontrollmassnahmen für die bewilligungspflichtigen Einrichtungen gewährleistet werden.

3. Einreichen eines ärztlichen Zeugnisses

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud wünschen sich, dass wie in Genf ein medizinischer Fragebogen zur Anwendung kommt, mit dem der gute Gesundheitszustand des Betreuungspersonals ausgewiesen werden kann.

Im Kanton Freiburg wird bereits ein medizinischer Fragebogen verwendet, der vom JA zur Verfügung gestellt wird. Dieser hat sich für die dafür bestimmten Personenkategorien bewährt. Ausserdem wurde sein Inhalt 2014 mit dem Kantonsarztamt überarbeitet. Der Kanton Freiburg hat sich für ein Modell mit offeneren Fragen entschieden, wodurch die Ärztin oder der Arzt mehr Verantwortung hat und somit auch die Möglichkeit bekommt, sich zu Besonderheiten zu äussern, die auf einem Standard-Formular nicht vorkommen.

Der Staatsrat ist bereit, eine gesetzliche Grundlage für das ärztliche Zeugnis einzuführen.

4. Kostenübernahme

Die Grossrätinnen wollen, dass geregelt wird, wer die Kosten für die erforderlichen Auszüge trägt. Im Allgemeinen, in der heutigen Praxis, entsprechend dem Modell der Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet und gemäss dem Wunsch des Freiburger Gemeindeverbandes muss die betroffene Person selbst für die Kosten aufkommen. Die Frage nach der Kostenübernahme muss also nicht geklärt werden.

5. Schluss

Zusammenfassend schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motion vor. Er fordert den Grossen Rat auf:

- > in eine Änderung des FBG einzuwilligen, für die Einreichung eines Strafregistrauszugs im Sinne von Artikel 371 StGB und eines ärztlichen Zeugnisses durch das Personal von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Tagesfamilien im Rahmen des Anstellungsverfahrens;
- > die Anforderung eines Auszugs aus den laufenden Strafverfahren abzulehnen.

Sollte der Grosse Rat die Motion nicht aufteilen wollen, so schlägt der Staatsrat ihm vor, sie abzulehnen.

23. August 2016



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez

2014-GC-146

Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité

I. Résumé du postulat

Par postulat développé le 12 septembre 2014, les députées Giovanna Garghentini Python et Rose-Marie Rodriguez affirment, en s'appuyant sur plusieurs études de l'OCDE, que la fréquentation des structures d'accueil préscolaire favorise le développement des enfants. Ces études relèvent que les effets sont plus particulièrement significatifs pour les enfants allophones. En conséquence, les députées demandent au Conseil d'Etat un rapport sur le nombre, la localisation et le type de structures qui existent pour l'accueil des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité ; le pourcentage de ces enfants qui fréquentent les crèches ou toute autre structure d'accueil de la petite enfance; les différentes mesures mises en place par ces mêmes crèches ou structures pour accueillir ces enfants ; les moyens existants ou à mettre en place qui inciteront les parents de ces enfants à utiliser les structures d'accueil de la petite enfance.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève que la thématique de politique familiale et sociale de l'intégration précoce des enfants de familles socialement défavorisées dans les structures de la petite enfance est un thème d'actualité débattu dans des études récentes telles que celle du Dr Margrit Stamm sur l'éducation de la petite enfance en 2009 et l'étude de l'OCDE *Petite enfance, grands défis* en 2012 ou, de manière plus explicite, dans les observations de Caritas concernant la politique de prévention de la pauvreté en 2013. Ces débats se regroupent souvent sous les focus de l'égalité des chances pour tous, du dépistage précoce des difficultés et de l'intégration sociale. La politique familiale fribourgeoise visant à la conciliation entre travail et vie privée s'est employée ces dernières années à promouvoir l'égalité des chances en rendant les structures accessibles financièrement à toutes les familles à travers la mise en application de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE). Cette loi exerce une influence significative sur la manière dont l'offre en places d'accueil extrafamilial doit se développer sur tout le territoire cantonal. En effet, la LStE a pour but de garantir un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et professionnelle ainsi que l'amélioration des chances de formation et d'intégration, notamment pour les jeunes issus de la migration ou d'un milieu social défavorisé (cf. Message n° 238 du 1^{er} mars 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour [LStE], page 2).

La LStE renforce non seulement des principes qui étaient déjà présents dans l'ancienne législation, mais elle précise les responsabilités de chaque instance. Les communes doivent évaluer le besoin en places d'accueil extrafamilial de jour et l'Etat doit favoriser la mise en place de structures d'accueil

en veillant à ce que les communes évaluent le besoin (art. 7 LStE). D'un point de vue social, l'application de la loi renforce l'intégration et la cohésion sociale pour les enfants et les parents, ainsi que pour les personnes en situation de handicap. L'égalité des chances se trouve renforcée par la mixité sociale dans les accueils et l'égalité hommes/femmes par l'accès au travail (cf. Message du Conseil d'Etat, page 9).

Tout comme la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), la LStE se fonde sur les valeurs qui prévalent dans la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant telles que la promotion des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes dans le respect de l'égalité des chances, la prévention et la protection des enfants menacés dans leur intégrité physique, intellectuelle et psychique.

Au-delà de ces considérations générales, le Conseil d'Etat constate que le postulat ne définit pas le concept de «socialement défavorisées ou en situation de précarité» et ne donne pas des critères suffisamment précis pour comprendre sous quel angle aborder les questions posées par les députées qui relèvent en particulier les résultats concernant les enfants allophones. De nombreuses définitions existent dans la littérature et les facteurs de risques pour le développement de l'enfant englobent une série de problématiques vastes, ce qui ne permet pas de donner une réponse spécifique aux questions posées. On ne peut que donner les éléments de réponse généraux qui suivent.

1. Le nombre, la localisation et le type de structure existant pour l'accueil de ces enfants

Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) a répertorié, à travers une cartographie, tous les types d'accueil, crèches, accueils extrascolaires, associations d'accueils de jour, ateliers, groupes de jeux, etc. actifs sur le territoire cantonal. Pour faciliter aux parents la recherche d'une structure près de leur domicile, le SEJ met à disposition un logiciel interactif sur son site Internet.¹

Les objectifs de ces structures sont multiples (conciliation vie familiale et vie professionnelle, socialisation, développement psychomoteur, etc.). Ainsi, l'accueil extrafamilial dans son sens large aide l'enfant à se développer hors du cadre familial en lui permettant de participer et d'entrer en relation avec autrui.

2. Le pourcentage d'enfants de familles socialement défavorisées ou issus de familles en situation de précarité qui fréquentent les crèches ou toute autre structure d'accueil de la petite enfance

Le SEJ ne tient pas ce type de statistiques. Selon la LStE, les structures doivent être ouvertes à tous les enfants sans distinction et ce sont les communes qui sont responsables de mettre à disposition un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. Les informations concernant les parents utiles à l'inscription de l'enfant ainsi qu'à la tarification de l'accueil sont fournis à la structure et le cas échéant aux communes qui subventionnent (art. 6 al. 3 LStE), seuls détenteurs de ces informations. A noter que pour la transmission de données personnelles, les principes généraux de la protection des données s'appliquent.

¹ http://www.fr.ch/sej/fr/pub/extrafamilial/cartographie_des_structures.htm

3. Les différentes mesures mises en place pour accueillir ces enfants

a) Accessibilité financière

La loi assure la qualité des prestations et l'accessibilité financière. Pour réduire les charges financières des parents et faciliter ainsi l'accès aux familles, elle propose de nouveaux modes de financement (Etat et employeurs/employeuses), qui s'ajoutent aux participations des parents et – très souvent – des communes (art. 8 ss. LStE).

La LStE définit également la notion de tarif financièrement accessible au travers d'une grille de référence publiée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et dans laquelle un prix minimal est déterminé.

b) Assurance d'une qualité de la prestation

En vertu de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants (OPE), les structures d'accueil extrafamilial sont soumises à la surveillance du Service de l'enfance et de la jeunesse, qui est compétent pour les autoriser et pour veiller à ce que les conditions prévues par la loi soient respectées. Pour permettre aux structures d'assurer des accueils de qualité, le canton a publié des normes et recommandations cantonales qui fixent les conditions d'accueil. Les structures, quant à elles, sont tenues d'élaborer un concept socio-éducatif propre, en définissant une ligne de travail commune. En parallèle, les structures ont divers outils à leur disposition pour assurer un accueil de qualité et permettre le développement harmonieux des enfants.

4. Les moyens existants ou à mettre en place qui inciteront les parents de ces enfants à utiliser les structures d'accueil de la petite enfance

Le Conseil d'Etat rappelle que différents moyens existent actuellement dans le canton, notamment: l'obligation pour les communes d'évaluer le type et nombre de places d'accueil extrafamilial tous les quatre ans, l'introduction d'une participation financière du canton et des employeurs en faveur des parents, la possibilité d'obtenir un soutien financier à l'encadrement particulier pour des enfants à besoins spécifiques (art. 13 LStE) ainsi que le développement d'offres de soutien à la parentalité. En outre, en vertu des articles 8 et 11 LStE, les communes apportent un soutien financier permettant l'introduction de barèmes de tarifs d'accueil dégressifs, qui tiennent compte de la capacité économique des parents.

L'encouragement de la petite enfance ne doit pas être simplement délégué aux institutions mais il est prioritairement de la compétence des communes dans l'accueil extrafamilial de jour et doit également impliquer les familles. En effet, la famille, en tant que première instance de socialisation est le principal facteur d'influence, donc l'investissement de la fonction parentale constitue un aspect important de cet encouragement de la petite enfance. Par conséquent, le Conseil d'Etat relève l'importance de sensibiliser les parents aux divers outils existants.

Le Conseil d'Etat tient à mentionner également l'inventaire dressé dans le rapport « Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg. Etat des politiques actuelles et potentiel de développement » et son annexe² ainsi que le Rapport sur « l'état des lieux et analyse de l'offre de

² Rapport « Soutenir les enfants et les jeunes. Etat des politiques actuelles et potentiel de développement », « Portraits des politiques de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg (Annexe 1) » DSAS, Etat de Fribourg, 2015

mesures pour les enfants et les jeunes dans les communes du canton de Fribourg », qui montrent, d'une part, l'implication des différentes Directions de l'Etat dans la thématique discutée ici et d'autre part que le partenaire indispensable pour la mise en place de ces outils et la bonne intégration des familles est la commune.

Ces éléments sont repris dans le développement de la stratégie « Je participe ! – I mache mit! » pour la politique enfance et jeunesse que mène la DSAS.

Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat constate qu'il est difficile de fournir les réponses demandées par les auteurs du postulat, dans la mesure où les catégories d'enfants concernées ne sont pas définies et où certaines statistiques n'existent pas. Il peut cependant annoncer que des informations relatives au thème traité figureront dans le premier rapport périodique sur la pauvreté, qui donne suite au postulat 2010-GC-11 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel et qui sera transmis prochainement au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat relève encore qu'il faudra tenir compte des mesures d'accompagnement liées à la RIE III au travers d'une contribution annuelle importante dans le but de financer des mesures d'accompagnement dans les domaines de la formation professionnelle, des allocations familiales et des structures d'accueil extrafamilial de jour.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

5 septembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez

2014-GC-146

Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 12. September 2014 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat stellen die Grossrätinnen Giovanna Garghentini Python und Rose-Marie Rodriguez die Behauptung auf, dass der Besuch von vorschulischen Betreuungseinrichtungen die Entwicklung der Kinder fördert. Dabei beziehen sie sich auf verschiedene Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Aus diesen geht hervor, dass die vorschulische Betreuung besonders bei fremdsprachigen Kindern Wirkung zeigt. Aus diesem Grund verlangen die Grossrätinnen vom Staatsrat einen Bericht über: die Anzahl, den Standort und die Art der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien; den Anteil dieser Kinder, die eine Krippe oder eine andere Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter besuchen; die verschiedenen Massnahmen, welche diese Krippen oder Einrichtungen umsetzen, um solche Kinder aufnehmen zu können; die bestehenden oder noch bereitzustellenden Mittel, mit denen die Eltern dieser Kinder dazu veranlasst werden können, ihre Kinder in eine Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu schicken.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die familien- und sozialpolitische Thematik der frühzeitigen Integration von sozial benachteiligten Kindern in Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter ein aktuelles Thema ist, das in verschiedenen neueren Studien behandelt wird, so z. B. in der Studie von Dr. Margrit Stamm zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz (2009) oder der OECD-Studie *Starting Strong* (2012) oder noch eingehender in den Beobachtungen der Caritas zur Armuts politik 2013. Bei diesen Debatten liegt der Fokus oftmals auf der Chancengleichheit, der Früherkennung von Schwierigkeiten und der sozialen Integration. Ziel der Freiburger Familienpolitik ist die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben; so war sie denn in den letzten Jahren darauf ausgerichtet, die Chancengleichheit zu fördern. In diesem Sinne sollte die finanzielle Tragbarkeit der Betreuungseinrichtungen durch die Umsetzung des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) für alle Familien gewährleistet werden. Das FBG hat einen starken Einfluss auf die Art und Weise, auf die sich das familienergänzende Betreuungsangebot auf dem Kantonsgebiet entwickeln soll. Es will eine genügende Anzahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen garantieren, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen und die Chancen auf Ausbildung und Integration erhöhen, namentlich auch für Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Milieus (s. Botschaft Nr. 238 vom 1. März 2011 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen [FBG], Seite 2).

Das FBG stärkt nicht nur die Grundsätze der früheren Gesetzgebung, sondern definiert auch klar die Verantwortung der einzelnen Stellen. Die Gemeinden müssen den Bedarf an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen beurteilen und der Staat muss die Schaffung von Betreuungseinrichtungen fördern, indem er darauf achtet, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen beurteilen (Art. 7 FBG). In sozialer Hinsicht stärkt die Anwendung des FBG sowohl die Integration als auch den sozialen Zusammenhalt der Kinder und der Eltern, aber auch der Personen mit Behinderungen. Durch die soziale Durchmischung in den Betreuungseinrichtungen wird die Chancengleichheit gestärkt, durch den Zugang zur Arbeitswelt die Gleichstellung von Frau und Mann.

Genau wie das Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG) basiert das FBG auf die Werte, die in der UN-Kinderrechtskonvention massgebend sind, so z. B. die Förderung von Voraussetzungen, die die harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen begünstigen, unter Beachtung der Chancengleichheit, oder die Prävention und der Schutz von Kindern, deren körperliche, intellektuelle und psychische Integrität gefährdet ist.

Jenseits dieser allgemeinen Erwägungen stellt der Staatsrat fest, dass das Postulat keine Definition für das Konzept «sozial benachteiligt oder in Armut lebend» enthält. Auch geht nicht eindeutig hervor, unter welchem Blickwinkel die Fragen der Grossrätinnen, die sich speziell auf Ergebnisse im Zusammenhang mit fremdsprachigen Kindern beziehen, beantwortet werden sollen. Zum einen enthält die Literatur diverse Definitionen, zum anderen beinhalten die Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung eine Reihe von komplexen Problemstellungen, wodurch es nicht möglich ist, die Fragen genau zu beantworten. Es sind lediglich die folgenden allgemeinen Lösungsansätze möglich:

1. Anzahl, Standort und Art der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien

Das Jugendamt (JA) hat alle Arten von Betreuungseinrichtungen, Krippen, ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, Tageselternvereinen, Spielgruppen, Waldspielgruppen usw. des Kantons in ein Verzeichnis aufgenommen. Um den Eltern die Suche nach einer Betreuungseinrichtung in ihrer Nähe zu erleichtern, stellt es diesen auf seiner Homepage eine interaktive Karte zur Verfügung.¹

Die Einrichtungen verfolgen die unterschiedlichsten Ziele (Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, Sozialisierung, psychomotorische Entwicklung usw.). Folglich hilft die familienergänzende Betreuung dem Kind im weitesten Sinne, sich ausserhalb der Familie weiterzuentwickeln, indem sie ihm die Möglichkeit zur Partizipation und zum Kontakt mit anderen gibt.

2. Anteil Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien, die eine Krippe oder eine andere Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter besuchen

Diese Art von Statistik führt das JA nicht. Gemäss FBG müssen die Betreuungseinrichtungen allen Kindern ohne Unterscheidung nach Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offenstehen. Ausserdem sind es die Gemeinden, die dafür sorgen müssen, dass es genügend vor- und ausserschulische Betreuungsplätze gibt. Die zur Anmeldung der Kinder sowie zur Tarifgestaltung erforderlichen Informationen gehen an die Einrichtungen und ggf. an die Gemeinden, die sie

¹ <http://www.fr.ch/sej/de/pub/familienexterne/kartographie.htm>.

subventionieren (Art. 6 Abs. 3 FBG); somit verfügen nur sie über diese Informationen. Für die Übermittlung der Personendaten gelten übrigens die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes.

3. Massnahmen, welche die Krippen oder Einrichtungen umsetzen, um Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien aufnehmen zu können

a) Finanzielle Tragbarkeit

Das Gesetz gewährleistet die Qualität der Leistungen und die finanzielle Tragbarkeit. Zur Senkung der Finanzlast der Eltern und dem damit einhergehenden erleichterten Zugang für die Familien bietet das Gesetz neue Arten der Finanzierung (Staat und Arbeitgebende), die zu den Beiträgen der Eltern und – sehr oft auch – der Gemeinden hinzukommen (Art. 8ff FBG).

Anhand von einem Bezugssystem, das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) veröffentlicht wird und in dem ein Tiefstpreis festgelegt wird, definiert das FBG auch die finanzielle Tragbarkeit des Tarifs.

b) Gewährleistung der Qualität der Leistungen

Gemäss Bundesverordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) unterliegen die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen der Aufsicht des JA. Letzteres erstellt die einschlägigen Bewilligungen und achtet darauf, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Um den Betreuungseinrichtungen zu helfen, die Qualität der Betreuung zu gewährleisten, hat der Kanton Normen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen erlassen. Die Einrichtungen sind ihrerseits verpflichtet, ein eigenes Betreuungskonzept zu erstellen, dem eine gemeinsame Arbeitsweise zu Grunde liegt. Im Gegenzug werden ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt, die zur Betreuungsqualität beitragen und eine harmonische Entwicklung der Kinder ermöglichen.

4. Bestehende oder noch bereitzustellende Mittel, mit denen die Eltern von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien dazu veranlasst werden können, ihre Kinder in eine Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu schicken

Der Staatsrat weist auf die verschiedenen Mittel hin, die es derzeit im Kanton gibt: Pflicht für die Gemeinden, alle vier Jahre die Zahl und die Art der familienergänzenden Betreuungsplätze zu beurteilen; finanzieller Beitrag des Kantons und der Arbeitgeber zugunsten der Eltern; möglicher finanzieller Beitrag für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (Art. 13 FBG); Ausbau des Unterstützungsangebots für Eltern. Des Weiteren leisten die Gemeinden im Sinne von Artikel 8 und 11 FBG einen finanziellen Beitrag, der die Einführung von degressiven Beitrags-skalen ermöglicht, die wiederum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern Rechnung tragen.

Die Kleinkinderförderung darf nicht einfach an die Einrichtungen delegiert werden; vielmehr fällt sie in die Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung und muss auch die Familien miteinbeziehen. Die Familie ist nämlich als primäre Sozialisationsinstanz der wichtigste Einflussfaktor, weshalb die Einbringung der Eltern ein wichtiger Aspekt für die Kleinkinderförderung darstellt. Folglich möchte der Staatsrat betonen, wie wichtig es ist, die Eltern für die verschiedenen verfügbaren Instrumente zu sensibilisieren.

Er möchte ausserdem auf das Inventar im Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» und dessen Anhang² sowie auf den Bericht «Bestandsaufnahme und Analyse des Massnahmenangebots für die Kinder und Jugendlichen in den Gemeinden des Kantons Freiburg» hinweisen; diese zeigen einerseits auf, inwiefern die verschiedenen Direktionen des Staates an der hier behandelten Thematik beteiligt sind, und andererseits, dass die Gemeinden der unerlässliche Partner für die Umsetzung dieser Instrumente und die gute Integration der Familien sind.

All diese Elemente werden in der Strategie «Je participe! – I mache mit!» für die Kinder- und Jugendpolitik der GSD wieder aufgegriffen.

Schluss

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass es schwierig ist, die von den Postulantinnen verlangten Antworten zu liefern, zumal die betreffenden Kinderkategorien nicht definiert werden und entsprechende Statistiken fehlen. Er kann indes ankündigen, dass der erste Bericht über die Armut, der dem Postulat 2010-GC-11 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel Folge leistet, Informationen im Zusammenhang mit dem angesprochenen Thema enthalten wird; dieser wird dem Grossen Rat in Kürze vorliegen.

Der Staatsrat weist noch darauf hin, dass auch die flankierenden Massnahmen im Rahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) in Form eines nicht unwesentlichen finanziellen Beitrags zur Finanzierung von Begleitmassnahmen in den Bereichen Berufsbildung, Familienzulagen und familienergänzende Tagesbetreuung berücksichtigt werden sollten.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

5. September 2016

² Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» (deutsche Zusammenfassung), «Portraits des politiques de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg» (Anhang 1, nur Französisch)», GSD, Staat Freiburg, 2015.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Andrea Burgener Woeffray / François Roubaty

2014-GC-101

Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places de crèche et d'accueil extrascolaire

I. Résumé de la motion

Par motion développée le 15 mai 2014, les intervenants demandent au Conseil d'Etat de prolonger d'au moins deux ans les dispositions transitoires de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) et de modifier notamment l'article 17, alinéa 2 et l'article 18, alinéa 2 de ladite loi dans ce sens et d'allouer à ces deux fonds cantonaux les montants nécessaires.

Un des objectifs de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) est de garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle (art. 1 LStE).

Pour favoriser l'augmentation de l'offre, la LStE a institué un programme d'incitation à la création de nouvelles places d'accueil en crèche et en accueils extrascolaires selon des dispositions clairement définies et limitées dans le temps :

- > Le Fonds cantonal d'incitation à la création de places de crèche verse 5000 francs pour chaque place à plein temps ouverte entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014 (art. 17)
- > Le Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire verse 3000 francs pour chaque place d'accueil extrascolaire à plein temps ouverte entre le 1^{er} juillet 2011 et le 30 juin 2014 (art. 18).

Cette aide est allouée lors de la première année d'ouverture, afin de soutenir les structures dans leur phase de démarrage.

C'est grâce aux efforts des communes, mais également grâce à cette aide forfaitaire unique, que de nombreuses places se sont créées. Les versements de ces fonds sont arrivés à échéance. Cependant, les besoins en matière de places de crèche et/ou en matière d'accueil extrascolaire subsistent. Une prolongation de ces fonds servira à maintenir l'élan des acteurs pour qu'ils continuent dans leurs efforts de créer davantage de places dans les crèches et/ou dans les accueils extrascolaires. Elle contribuera également à répondre aux exigences démographiques et à la construction d'une image d'un canton prêt à soutenir les familles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que les Fonds cantonaux d'incitation à la création de places de crèche et de places d'accueil extrascolaire, doté respectivement de 1 400 000 francs et de 1 000 000 francs, ont permis d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), 280 places d'accueil en crèche et 333.33 places d'accueil extrascolaire à plein temps nouvellement ouvertes ont été soutenues dans le canton de Fribourg.

Ainsi actuellement, le canton de Fribourg compte 1638 places en crèche et 1591 places le matin, 2830 places le midi et 2154 places l'après-midi en accueil extrascolaire (état au 1^{er} juin 2016). Cependant, les deux fonds sont maintenant épuisés. Parallèlement, de nombreuses demandes de création ou d'augmentation de places au sein de structures sont encore en cours d'analyse.

> Un besoin grandissant

Les places créées dans le canton de Fribourg ont permis d'atteindre les chiffres fixés par le Conseil d'Etat dans les objectifs du message accompagnant la LStE. Néanmoins, il apparaît que le besoin en matière de places d'accueil extrafamilial a lui aussi évolué. En effet, le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une très forte croissance démographique créant ainsi des besoins supplémentaires en matière d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire. Ce sont des besoins qui ne pouvaient être estimés au moment des travaux préparatoires de la loi.

En plus, le modèle familial est en pleine évolution et les femmes - aujourd'hui aussi bien formées que les hommes - n'ont cessé, au cours de ces dernières années, d'augmenter tant leur participation au marché de l'emploi que leur taux d'activité. Cette évolution participe également à un besoin supplémentaire de places d'accueil extrafamilial.

La conciliation entre vie familiale - vie professionnelle reste ainsi une préoccupation importante des familles du canton.

> Pénurie de personnel qualifié

La problématique de la conciliation de la vie familiale - vie professionnelle touche aussi les entreprises et l'économie du canton. Une pénurie de personnel qualifié se manifeste dans certaines branches et la situation va encore empirer au cours des prochaines années. Ainsi, le Conseil fédéral a identifié cette pénurie comme une faiblesse de l'économie suisse¹. En parallèle au besoin grandissant de la demande en main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée, l'augmentation de la population active ralentit ; et il faut même s'attendre à un recul du nombre d'actifs et d'actives à partir de 2020. Toujours selon le rapport du Conseil fédéral, la plupart des pays industrialisés sont confrontés à ces problèmes démographiques et la concurrence internationale en matière de main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée va se renforcer.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse », votée le 9 février 2014, risque d'accentuer la pénurie de personnel qualifié. Suite à cette évolution, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, et parmi eux le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, ont

¹ « Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Etat de la mise en œuvre et voie à suivre », Rapport du Conseil fédéral, 19 juin 2015, Berne

signé une convention « sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et sur une meilleure mobilisation du potentiel de main d'œuvre nationale »². Une des quatre priorités de cette convention consiste en : « *L'encouragement de l'activité professionnelle, en particulier celle des femmes, par des mesures qui permettront de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale (retour à la vie professionnelle, réinsertion, accroissement des taux d'occupation)* ».

Le Conseil d'Etat a soutenu la décision des Chambres fédérales du 26 septembre 2014 de prolonger de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2019, le programme d'impulsion à la création de places d'accueil extrafamilial et d'autoriser un nouveau crédit d'engagement de 120 millions de francs. La loi fédérale est entrée en vigueur le 1^{er} février 2015. Les nouvelles demandes d'aides financières ne peuvent être déposées que pour des structures nouvellement créées ou augmentant leur offre de manière significative.

Comme jusqu'à présent, le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre son soutien aux préavis positifs du canton dispensés par le SEJ pour les demandes déposées par les structures fribourgeoises auprès de la Confédération.

> **Un instrument efficace**

Malgré le fait qu'il n'existe pas d'analyse spécifique au niveau fribourgeois, une évaluation des aides financières de la Confédération montre que l'effet à long terme de telles aides financières est très important³ : au moment de l'enquête, au printemps 2013, 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire, dont la requête a été acceptée depuis un an au moins, existaient toujours. La majorité de ces structures ont pu maintenir le volume et la qualité de leur offre, et même parfois les augmenter.

La même étude confirme que les structures d'accueil aident grandement les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale. Sans places d'accueil, environ la moitié des parents interrogés devraient mettre un terme à leur activité lucrative ou la réduire fortement.

Les aides financières comme les deux Fonds cantonaux d'incitation constituent donc des mesures très efficaces pour améliorer la conciliation de la vie familiale - vie professionnelle et l'encouragement de l'activité professionnelle des parents.

> **Proposition**

Afin de satisfaire la demande en places d'accueil extrascolaire, les communes fribourgeoises ont entrepris des efforts très importants au cours de ces dernières années. Cependant, suite à la croissance de la demande en matière de places dans les structures, le défi persiste. Le Conseil d'Etat constate dès lors qu'une incitation financière est nécessaire. Cela d'autant plus que cet instrument s'avère très efficace et que la demande en matière d'accueil extrafamilial va augmenter au cours des années à venir. La réponse à cette demande concrète constitue un maillon d'une grande importance pour l'économie fribourgeoise et permettra de favoriser l'indépendance financière des familles.

² « Convention entre la Confédération et les cantons sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et sur une meilleure mobilisation du potentiel de main d'œuvre nationale pour la période 2015 – 2018 (FKI plus) », juin 2015

³ « Places d'accueil: effets à long terme de l'incitation financière », www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=fr&msg-id=51498, 19 décembre 2013, Berne

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil d'Etat, en collaboration avec les milieux économiques, travaille sur un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat observe avec attention l'évolution au niveau de la Confédération. Le Conseil fédéral a transmis en juin 2016 au Parlement un message concernant la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Il propose de mettre en place des incitations financières pour un montant total de 100 millions de francs sur cinq ans. En cas d'acceptation du projet, le Conseil d'Etat veillera à la bonne coordination entre ce programme et les mesures cantonales.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil d'accepter la motion dans le sens d'un examen de la mise en œuvre d'un second programme d'incitation dans le cadre de la RIE III.

5 septembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Andrea Burgener Woeffray / François Roubaty

2014-GC-101

Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausserschulischen Betreuungsplätzen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 15. Mai 2014 begründeten Motion ersuchen Grossrätin Burgener Woeffray und Grossrat Roubaty den Staatsrat, die Übergangsbestimmungen des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) um mindestens zwei Jahre zu verlängern. So sollen namentlich Artikel 17 Abs. 2 und Artikel 18 Abs. 2 einer entsprechenden Änderung unterzogen werden und den betreffenden kantonalen Fonds die erforderlichen Beträge zugesprochen werden.

Eines der Ziele des FBG ist es, genügend familienergänzende Tagesbetreuungsplätze zu garantieren, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können.

Im Hinblick auf einen Ausbau des Betreuungsangebots wurde mit dem FBG ein genau definiertes und zeitlich begrenztes Programm zur Förderung von neuen Krippenplätzen und ausserschulischen Betreuungsplätzen lanciert:

- > Der kantonale Fonds zur Förderung von Krippenplätzen entrichtet 5000 Franken für jeden Vollzeit-Krippenplatz, der zwischen 1. Januar 2012 und 31. Dezember 2014 geschaffen wird (Art. 17).
- > Der kantonale Fonds zur Förderung von ausserschulischen Betreuungsplätzen entrichtet 3000 Franken für jeden ausserschulischen Vollzeitbetreuungsplatz, der zwischen 1. Juli 2011 und 30. Juni 2014 geschaffen wird (Art. 18).

Diese Unterstützung wird im ersten Betriebsjahr entrichtet, um die Einrichtungen in der Startphase zu unterstützen.

So konnten dank der Bemühungen der Gemeinden, aber auch dank dieser einmaligen Unterstützung zahlreiche Betreuungsplätze geschaffen werden. Die Zuwendungen aus diesen Fonds sind nun ausgelaufen. Der Bedarf an Plätzen in Krippen und/oder ausserschulischen Betreuungseinrichtungen aber bleibt bestehen. Mit einer Verlängerung der Laufzeit dieser Fonds kann die Motivation der Akteurinnen und Akteure aufrechterhalten werden, sodass diese sich auch weiterhin darum bemühen, noch mehr neue Betreuungsplätze (Krippe und ausserschulisch) zu schaffen. Ausserdem kann dadurch den demografischen Anforderungen entsprochen werden. Nicht zuletzt entsteht so das Bild eines Kantons, der bereit ist, die Familien zu unterstützen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass die gesteckten Ziele dank der Fonds zur Förderung von Krippenplätzen und von ausserschulischen Betreuungsplätzen, dotiert mit jeweils 1 400 000 und 1 000 000 Franken, erreicht werden konnten. So sind im Kanton Freiburg seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) 280 Krippenplätze und 333,33 ausserschulische Betreuungsplätze (Vollzeit) entstanden.

Derzeit gibt es im Kanton Freiburg 1638 Krippenplätze sowie 1591 ausserschulische Betreuungsplätze am Morgen, 2830 am Mittag und 2154 am Nachmittag (Stand: 1. Juni 2016). Die beiden Fonds sind heute erschöpft. Allerdings werden derzeit noch zahlreiche Anträge um die Schaffung neuer bzw. die Anhebung der Anzahl Betreuungsplätze geprüft.

> Steigender Bedarf

Mit den Betreuungsplätzen, die im Kanton Freiburg geschaffen wurden, konnten die vom Staatsrat in den Zielen der Botschaft zum FBG vorgegebenen Zahlen erreicht werden. Doch auch der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen hat sich verändert. So durchlebt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das zu einem zusätzlichen Bedarf an Krippen- und ausserschulischen Betreuungsplätzen führt. Dieser konnte zum Zeitpunkt der Vorbereitungsarbeiten am Gesetz noch nicht veranschlagt werden.

Darüber hinaus befindet sich das Familienmodell derzeit im Umbruch und die Frauen – die heutzutage genauso gut ausgebildet sind wie die Männer – haben in den letzten Jahren nicht nur ihre Erwerbsbeteiligung sondern auch ihren Beschäftigungsgrad ununterbrochen erhöht. Auch diese Entwicklung führt zu einem zusätzlichen Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen.

Folglich bleibt die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben eines der Hauptanliegen der Familien im Kanton.

> Mangel an qualifiziertem Personal

Auch die Unternehmen und die Wirtschaft des Kantons sind von der Problematik der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben betroffen. In einigen Branchen macht sich ein Mangel an qualifiziertem Personal bemerkbar und die Situation wird sich in den kommenden Jahren noch verschlimmern. Der Bundesrat hat diesen Mangel als eine Schwäche der Schweizer Volkswirtschaft identifiziert.¹ Parallel zur steigenden Nachfrage nach hochqualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften flacht das Wachstum der Erwerbsbevölkerung ab, per 2020 ist gar mit einem Rückgang derselben zu rechnen. Ebenfalls laut Bericht des Bundesrates sind die meisten industrialisierten Staaten mit demografischen Engpässen konfrontiert, weshalb der internationale Wettbewerb um hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte zunehmen wird.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 zur Initiative «gegen Masseneinwanderung» (MEI) den Fachkräftemangel akzentuieren wird. In Anbetracht dieser Entwicklung haben der Bundesrat und die Kantonsregierungen, darunter auch der Staatsrat des Kantons Freiburg, eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet.² Einer der Schwerpunkte

¹ «Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen», Bericht des Bundesrates, 19. Juni 2015, Bern.

² «Vereinbarung Bund und Kantone über die Fachkräfteinitiative und die bessere Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials in den Jahren 2015–2018 („Fachkräfteinitiative plus“), Juni 2015.

dieser Vereinbarung lautet: *«Erhöhung der Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen) durch Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Förderung beruflicher Einstieg/ Wiedereinstieg/ Erhöhung der Arbeitspensen)».*

Der Staatsrat unterstützte den Entscheid der Eidgenössischen Räte vom 26. September 2014, das Impulsprogramm des Bundes zur Förderung der Schaffung zusätzlicher familienergänzender Betreuungsplätze um vier weitere Jahre, also bis zum 31. Januar 2019, zu verlängern und einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken zu bewilligen. Das entsprechende Bundesgesetz ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Gesuche können jedoch nur für Einrichtungen eingereicht werden, die neu eröffnen oder ihr Angebot wesentlich erhöhen.

Der Staatsrat will sich beim Bund auch in Zukunft für die vom Jugendamt (JA) positiv begutachteten Anträge der Freiburger Errichtungen einsetzen.

> **Ein wirksames Instrument**

Obwohl auf Freiburger Ebene keine spezifische Analyse vorliegt, zeigt eine Evaluation der Anstossfinanzierung des Bundes, dass die Finanzhilfen sehr nachhaltig wirken³: Zum Zeitpunkt der Untersuchung im Frühjahr 2013 sind noch 98 % der Kindertagesstätten und 95 % der Einrichtungen für die schulergänzende Kinderbetreuung in Betrieb. Die Mehrheit der Einrichtungen konnte den Umfang und die Qualität des Angebots konstant halten oder zwischenzeitlich sogar noch ausbauen.

Ausserdem bestätigt die Studie, dass die Betreuungseinrichtungen viel zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen. Ohne Betreuungsplatz müsste rund die Hälfte der befragten Eltern die Erwerbstätigkeit aufgeben oder deutlich reduzieren.

Somit sind sowohl die Finanzhilfen als auch die beiden kantonalen Fonds äusserst effiziente Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben sowie zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Eltern.

> **Vorschlag**

Um der Nachfrage nach ausserschulischen Betreuungsplätzen zu entsprechen haben die Freiburger Gemeinden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen. Weil aber die Nachfrage zugenommen hat, bleibt die Herausforderung bestehen. Der Staatsrat stellt daher fest, dass eine Anstossfinanzierung notwendig ist. Dies umso mehr, als sich dieses Instrument als äusserst effizient herausstellt und die Nachfrage in Sachen familienergänzender Betreuung in den kommenden Jahren noch ansteigen wird. Die Deckung dieses konkreten Bedarfs ist äusserst wichtig für die Freiburger Wirtschaft und trägt dazu bei, die finanzielle Unabhängigkeit der Familien zu fördern.

Im Rahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) arbeitet der Staatsrat gemeinsam mit den Wirtschaftskreisen an einem neuen Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen.

Des Weiteren verfolgt der Staatsrat aufmerksam die Entwicklung auf Bundesebene mit. Der Bundesrat hat im Juni 2016 seine Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung an das Parlament überwiesen. Der Bundesrat will für fünf

³ «Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze wirkt nachhaltig»,
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51498>, 19. Dezember 2013, Bern.

Jahre 100 Millionen Franken als Anstossfinanzierung zur Verfügung stellen. Sollte der Entwurf angenommen werden, wird der Staatsrat darauf achten, dass dieses Programm und die kantonalen Massnahmen aufeinander abgestimmt werden.

Somit schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Annahme der Motion vor, und zwar im Sinne einer Prüfung der Umsetzung eines zweiten Impulsprogramms im Rahmen der USR III.

5. September 2016