

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 33  
de MM. Simon Zurich, Matthieu Loup et Christoph Allenspach (PS)  
demandant de présenter un rapport sur la politique communale actuelle et future du logement**

En séance du 29 mars 2017, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 33 de MM. S. Zurich, M. Loup et C. Allenspach lui demandant de présenter un rapport sur la politique communale actuelle et future du logement.

**Résumé du postulat**

Les postulants constatent que la Ville a fait part de sa volonté de mener une politique foncière active en développant un fond à cet effet. Un des objectifs de cette politique pourrait être le logement. Les postulants demandent de présenter un rapport précisant les ressources, objectifs, mise en œuvre et collaboration nécessaires à la politique foncière active, notamment en matière de logement.

**Réponse du Conseil communal**

**1. Préambule**

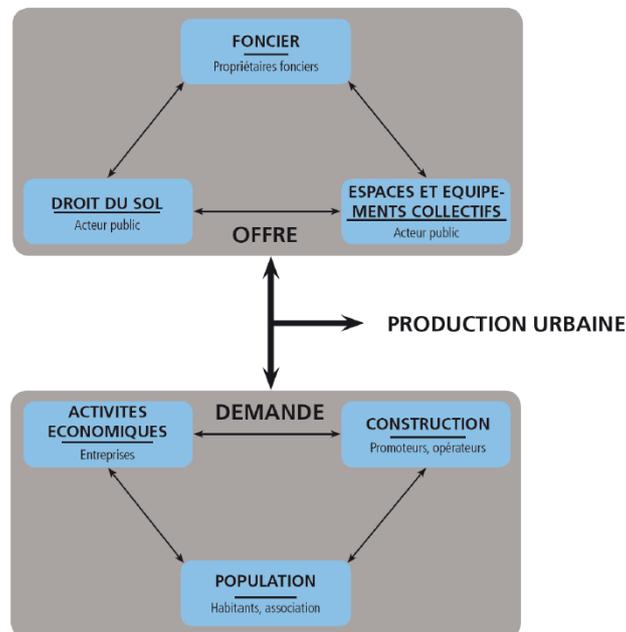
"Offrir des logements abordables, notamment pour les familles, afin d'obtenir une mixité optimale d'habitat", et de maîtriser son patrimoine foncier communal, tels sont les objectifs du Conseil communal.

De nombreux chantiers privés issus de Plans d'aménagement de détail (PAD), projets de réaménagement et de revalorisation assurent le développement de la Ville. Dans ce contexte urbain qui est soumis à un fort impact social, économique et environnemental, les enjeux de la gestion et de durabilité relatifs au foncier et à l'immobilier se complexifient toujours davantage. Avec la révision totale du Plan d'aménagement local (PAL) mis à l'enquête publique pour la troisième fois en automne 2020, la Ville se dote d'un outil mettant en valeur son patrimoine tout en faisant entrer la Ville dans une nouvelle modernité en répondant aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle. Parallèlement, pour répondre aux enjeux d'une production urbaine durable et comme annoncé dans son programme de législature, le Conseil communal met sur pied une action publique, soit une politique foncière active permettant des actions foncières, une politique du logement et un développement économique coordonnés.

## 2. Introduction

### 2.1 Production urbaine durable<sup>1</sup>

Le processus de production urbaine est engendré par la confrontation d'une offre et d'une demande, selon l'approche systémique illustré ci-après.



Graphique 1: approche systémique de la production urbaine (Source: Prélaz-Droux 2008: 49; adapté de Vilmin 2008)

La rencontre entre l'offre et la demande à un moment et en un endroit donné devrait normalement aboutir à la réalisation d'un environnement construit satisfaisant les intérêts des acteurs privés et publics du système. Or ce système n'est jamais en situation d'équilibre parfait. Il en résulte des effets positifs et négatifs sur les plans économique, social et environnemental.

C'est notamment dans ce contexte que l'action publique peut se justifier pour combler les manques. La collectivité doit pouvoir influencer l'ensemble du système, tant du côté de l'offre (par sa politique d'aménagement) que de celui de la demande (habitants, entreprises et promoteurs).

Par exemple, dans le cas d'une ville comme celle de Fribourg, on constate que, du côté de l'offre, l'aménagement est avant tout déterminé par son Plan d'aménagement local (PAL). La réglementation définit l'affectation et les normes constructives pour la construction de logements. De plus, la Commune se pose elle-même en propriétaire foncier possédant des terrains qu'elle désire valoriser. Du côté de la demande, la Commune, en sa qualité de pouvoir public, doit gérer au mieux les besoins et attentes de ses habitants et entreprises mais est également elle-même demanderesse pour ses propres activités.

---

<sup>1</sup> Inspiré de "La maîtrise foncière des villes: un levier pour la qualité urbaine et la durabilité", Alessia Guerrini, Université de Lausanne, juin 2011 et de "Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine", Tillemans, Weber, Ruegg, Prélaz-Droux, Université de Lausanne et HEIG-VD, janvier 2012

A noter que l'OFS annonce un taux de logements vacants, en date du 1<sup>er</sup> juin 2020, de 1.83% pour la Ville de Fribourg, le point d'équilibre entre l'offre et la demande étant fixé à 1.5%, limite en dessous de laquelle une situation de pénurie est décrétée.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux	3.22	3.78	3.1	2.49	2.1	2.03	2.02	2.29	1.95	1.29	1.38	1.06	1.38	1.11	0.77	0.69	0.87	1.47	1.42	1.73	1.83

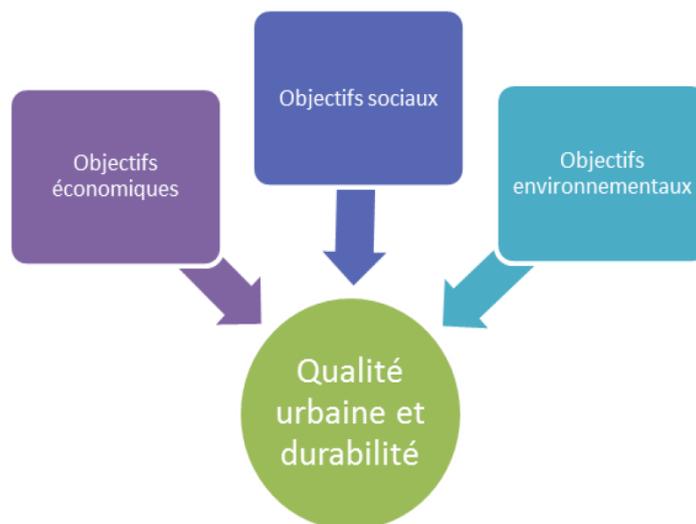
Tableau 1 – Taux de logement vacants en Ville de Fribourg, OFS - Dénombrement des logements vacants mise à jour le 2020.10.05

L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg relève dans ses dernières statistiques de novembre 2020 un taux de vacance de 3.5% en Ville de Fribourg. La pénurie de logement a été levée par le Conseil d'Etat en janvier 2021.

Concernant la production urbaine durable, l'enjeu principal de l'acteur public est de maîtriser pleinement ces interactions entre offre et demande.

Ainsi, pour avoir une influence sur cette production urbaine, les communes désireuses d'agir de manière durable sur le développement de leur territoire, en fonction de leur contexte local, peuvent orienter leur action foncière en vue d'atteindre les objectifs généraux suivants:

- **objectifs sociaux:** instaurer un équilibre entre offre/demande de logements et de surfaces commerciales, garantir l'accessibilité aux logements (locataires ou propriétaires), favoriser la mixité et la qualité urbaine;
- **objectifs économiques, touristiques et culturels:** équilibrage des systèmes de marché, négociation des intérêts, faisabilité des projets, redistribution de la plus-value foncière, valorisation de ses propres terrains et immeubles, gestion de l'intégration durable et optimale des différents secteurs d'activité dans l'espace urbain;
- **objectifs environnementaux:** limitation de l'utilisation de ressources (sol, ressources fossiles) et augmentation de l'utilisation de ressources renouvelables pour la production d'énergie, densification urbaine.



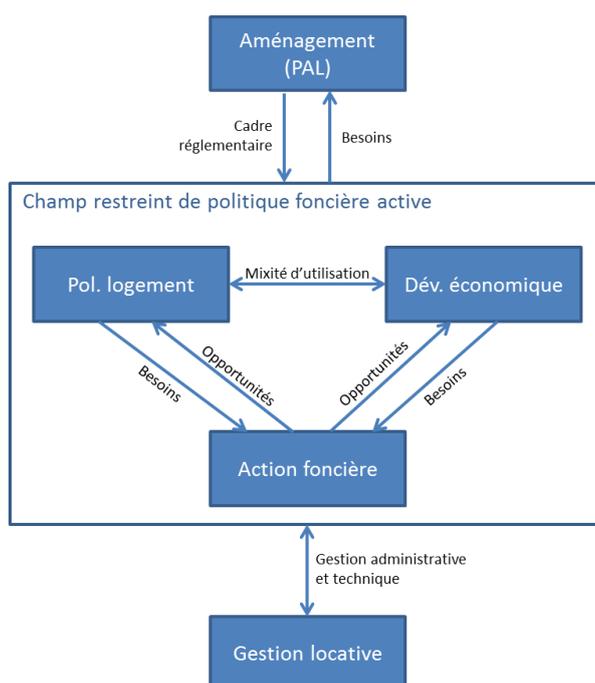
Graphique 2: objectifs d'une politique foncière (Source: Guerriri, 2011)

## 2.2 Cadre de la Politique foncière active (PFA)

Le cadre de la PFA peut être décrit selon les différents domaines d'applications, qui peuvent être énoncés comme suit:

- l'aménagement (indirectement);
- la politique de logement (directement);
- le développement économique (directement);
- l'action foncière (directement);
- la gestion locative (indirectement);

Les relations entre ces domaines peuvent être schématisées par un système itératif comme suit:



Graphique 3: relations entre les domaines d'application d'une politique foncière (source: Ville de Fribourg)

Le domaine d'aménagement n'entre pas directement dans le champ restreint de la PFA de la Commune mais est intimement lié de par son influence ou les missions données. En effet, l'aménagement est plus vaste que l'unique PFA et est déjà largement dédié au Service d'urbanisme et d'architecture. Quant à la gestion locative, elle fonctionne selon des règles juridiques et organisationnelles indépendantes, mais qui peut influencer le champ restreint de la PFA.

Les politiques de logement, de développement économique et d'action foncière (valorisation des terrains et immeubles) forment ainsi le cœur du champ de la PFA.

Pour la Ville de Fribourg, de par ces divers domaines d'applications, un Comité de pilotage a été créé, qui travaille à la mise en place de la PFA et qui est composé des Services suivants:

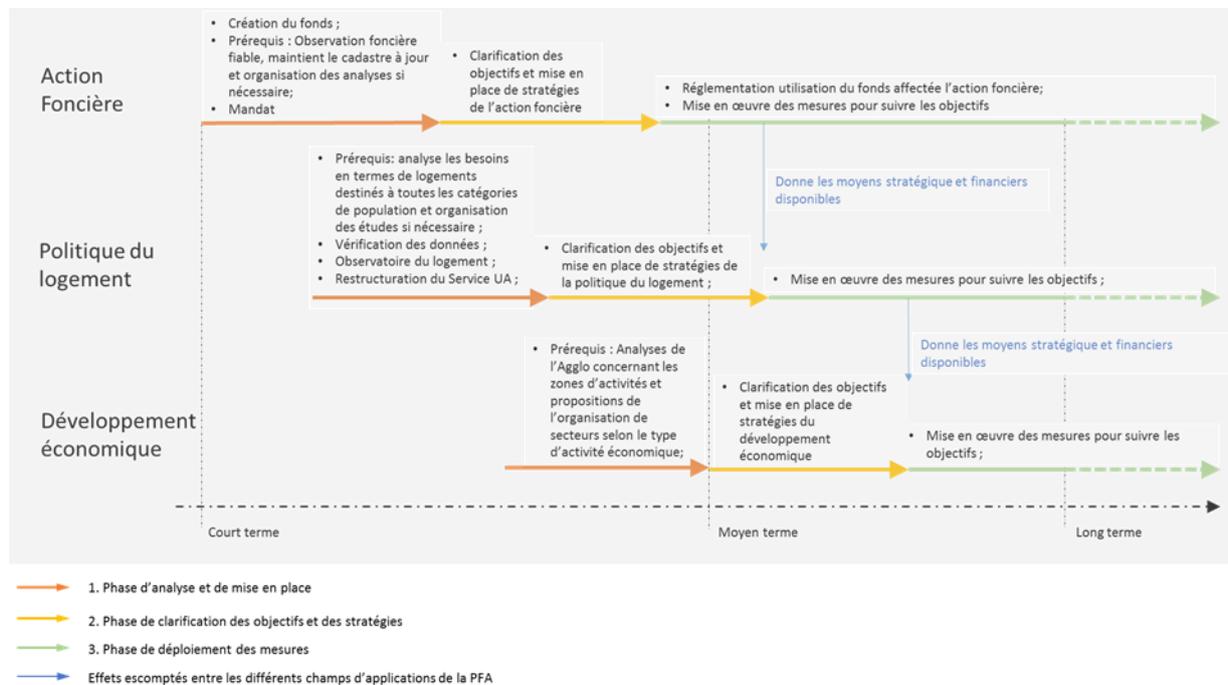
- Service des Finances (FI);
- Service juridique (SJ);
- Service d'urbanisme et d'architecture (UA);
- Service du Génie civil, de l'énergie et de l'environnement (GCEE).

D'autres Services ou entités, par exemple la Bourgeoisie, la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement, etc., seront amenés à collaborer en fonction du sujet traité par la PFA, tant dans le cadre de la mise en place du projet que de son fonctionnement.

## 2.3 Processus

Le déroulement de la mise en place de la politique du logement et du développement économique débute par l'action foncière. Cette dernière donne les moyens stratégiques et financiers.

En effet, comme l'explique l'Office fédéral du logement dans son kit d'options à la disposition des villes et des communes pour pouvoir mettre en place des mesures permettant d'offrir à la population des logements à prix avantageux: "(...), il est préférable, sinon, indispensable que la commune dispose de terrains ou des biens immobiliers propres. Ceux-ci peuvent alors être cédés à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou faire l'objet d'échanges négociés avec des propriétaires fonciers. (...) l'achat ou l'échange ciblé de terrains – a ainsi permis à nombre de communes d'accroître leur influence sur le marché du logement local"<sup>2</sup>.



Graphique 4: tableau chronologique de la mise en place de la politique foncière active (source: Ville de Fribourg)

<sup>2</sup> Office fédéral du logement OFL, 2014: Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes (page 9).

### **3. Politique foncière active (PFA)**

Dès le début de la législature, le Conseil communal a annoncé la volonté affirmée de maîtriser son patrimoine foncier en mettant en œuvre une PFA sur le long terme qui se donnera les moyens concrets pour atteindre ses buts.

En septembre 2017, le Conseil communal a validé une analyse interne et une stratégie dont les principaux constats et principes sont développés ci-dessous.

#### **3.1 Enjeux<sup>3</sup>**

Les enjeux principaux et contraintes identifiés sont les suivants:

- droit de propriété: maîtrise totale et exclusive du propriétaire mais restriction de droit privé ou public;
- décalage entre affectation et utilisation: le secteur public ne peut qu'indirectement avoir un impact sur l'utilisation optimale du sol;
- système de production urbaine: le système peut être pensé en offre et demande dans lequel notre commune se pose tant comme régulateur que propriétaire et promoteur.

Constat - La commune se pose donc entre régulateur et propriétaire. Elle doit veiller à différencier ses propres intérêts de son rôle d'autorité publique.

#### **3.2 Objectifs généraux<sup>4</sup>**

La mission d'une autorité communale est d'agir de manière durable sur le développement du territoire. Trois objectifs sont dès lors identifiables:

- objectifs sociaux: instaurer un équilibre entre offre/demande, garantir l'accessibilité aux logements, favoriser la mixité et la qualité urbaine;
- objectifs économiques: négociation des intérêts, faisabilité des projets, redistribution de la plus-value foncière, valoriser ses propres terrains et immeubles<sup>5</sup>;
- objectifs environnementaux: limitation de l'utilisation de ressources et augmentation de l'utilisation de ressources renouvelables, densification urbaine.

Constat - La PFA est un sujet transversal nécessitant une grande collaboration entre les Services et une compréhension partagée des enjeux et des objectifs.

---

<sup>3</sup> Inspiré de "Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine", Tillemans, Weber, Ruegg, Prélaz-Droux, Université de Lausanne et HEIG-VD, janvier 2012

<sup>4</sup> Inspiré de "La maîtrise foncière des villes : un levier pour la qualité urbaine et la durabilité", Alessia Guerrini, Université de Lausanne, juin 2011

<sup>5</sup> Selon le droit réel, sous la dénomination "immeuble" se trouvent les terrains et les bâtiments

### 3.3 Objectifs et organisation interne

Les objectifs de la PFA de la commune ont été définis de la manière suivante:

- valoriser le parc des terrains et immeubles de la commune au moyen d'acquisition, d'échange, de développement propre, de vente / DDP ou de conventions réciproques d'occupation;
- promouvoir le développement et l'innovation de l'habitat p.ex. de type coopérative ou fondation incluant les aspects de protection du patrimoine, de durabilité et technologiques en regard des besoins des locataires (seniors, familles, étudiants, personnes en situation de handicap, etc.);
- favoriser l'implantation d'entreprises, suivre et développer des projets de valorisation économique de zones ou de quartiers.

Il est ainsi possible de poser les missions principales d'une PFA selon les responsabilités, les domaines d'application et les Services dans le tableau ci-dessous, les trois lignes directrices étant représentées dans l'encadré.

Champ de la POLITIQUE FONCIERE ACTIVE					
Responsabilités	Aménagement	Pol. logement	Dév. économique	Action foncière	Gestion locative
Réglementation	UA Surveille les bases légales, définit les règles d'utilisation du sol et fixe les contraintes foncières	1 - UA Surveille les bases légales et analyse l'introduction de bases légales pour des logements d'utilité publique	1 - FI Surveille les bases légales, notamment en matière de promotion et de collaboration avec les autorités publiques au niveau régional, cantonal et fédéral	5 - FI Surveille les bases légales	FI Surveille les bases légales, assure la gestion des convention de location et applique des dispositions de contrôle des loyers (lors de rénovations ou de reconstructions)
Information	UA Analyse les besoins de bases légales et organise les études et analyses complémentaires nécessaires	2 - UA Analyse les besoins de bases légales pour des logements destinés à toutes les catégories et organise les études et analyses complémentaires nécessaires	2 - FI Analyse les besoins de terrains et de surfaces en collaboration avec l'Agglo et la promotion éco. cantonale et organise les études et analyses complémentaires nécessaires	1 - GC S'appuie sur une observation foncière fiable et maintient le cadastre à jour et organise les études et analyses complémentaires nécessaires	FI Analyse régulièrement le marché locatif en s'appuyant sur un logiciel de gestion des locaux et organise les études et analyses complémentaires nécessaires
Proposition	UA Veille au développement urbain définies dans le futur PAL a) entretenir et préserver b) transformer et adapter c) redévelopper et développer	3 - UA Promeut le développement et l'innovation de l'habitat, p. ex. coopératif, senior, protection, durabilité, étudiant, familiaux, etc.	3 - FI Favorise l'implantation d'entreprises, suit et développe des projets de revitalisation économique de zones ou de quartiers	6 - FI Valorise le parc de la commune au moyen de a) vente / DDP b) acquisition c) échange ou d) développement propre e) conventions réciproques d'occupation des terrains et immeubles	FI Gestion administrative: optimise l'ensemble du parc locatif (habitation, commercial et industriel)  UA Gestion technique: assure l'entretien et optimise le parc locatif incluant les locaux de l'administration
Préavis	CC	Copil PFA			FI/UA
Décision	Etat FR	CC / CG	CC / CG	CC / CG	Directions / CC
Exécution	UA Facilite la mise à disposition de terrains pour la construction de logements	4 - UA Favorise le logement à des conditions abordables	4 - FI Coordonne la mise en place de conditions-cadre pour les entreprises	2 - GC Assure la maîtrise de la gestion foncière du patrimoine de la Ville	FI / UA Préserve, maintient et développe le parc locatif

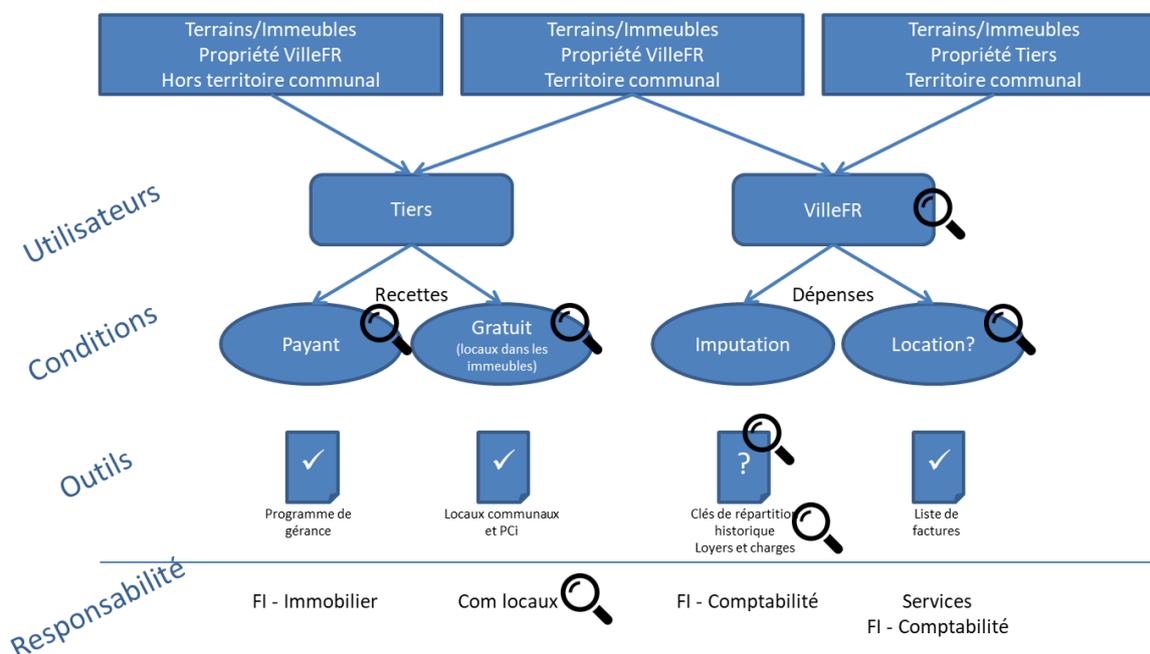
Tableau 2: les champs de la PFA (source: Ville de Fribourg)

### 3.4 Etat de la situation

L'analyse de la situation a cependant révélé que plusieurs sujets devaient être approfondis et clarifiés à l'interne pour définir un mandat d'accompagnement externe et choisir le bureau d'experts pour la révision par des spécialistes de la stratégie du Conseil communal. Les principaux sujets étaient les suivants:

- clarifier l'occupation actuelle et les besoins futurs en locaux de l'administration communale, analyser les locations externes de surfaces pour l'administration;
- analyser les conditions des contrats avec les tiers, tant les baux à loyers que les occupations gratuites;
- vérifier le système de clé de répartition interne et les coûts/bénéfices des locations externes et les outils s'y rapportant;
- analyser la gouvernance, la séparation des tâches et les processus de mise à disposition de locaux.

Le graphique ci-dessous représente les points de clarification nécessaires.



Graphique 5: points de clarification (source: Ville de Fribourg)

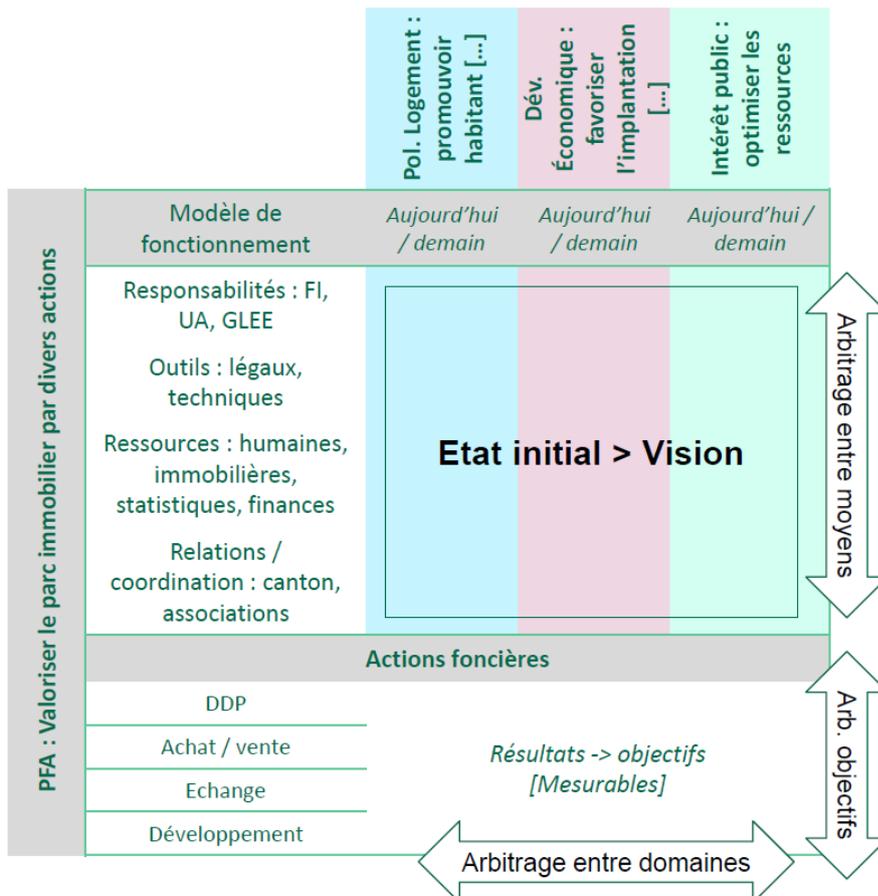
Grâce à un important travail collaboratif entre, notamment, le Service des Finances et le Service d'urbanisme et d'architecture, bon nombre de ces points ont pu trouver leurs clarifications et les outils ont pu être développés, notamment en termes d'inventaires. Certains points restent encore ouverts, comme par exemple les besoins en locaux de l'administration; même si le Conseil communal a décrit le processus dans le cadre de son système de contrôle interne (SCI), un outil informatique de gestion fait encore défaut, les clés de répartition seront abordées selon les recommandations MCH2.

Toujours est-il que tant le Conseil communal que les Services concernés ont consolidé leurs connaissances et compétences durant les trois années passées et c'est grâce à ce travail qu'un mandat externe a pu être donné à une entreprise spécialisée au début de l'année 2020, pour un montant de 100'000 francs.

### 3.5 Premiers résultats du mandat externe PFA

Le mandataire externe a présenté en mai et en août 2020 les résultats intermédiaires de ses travaux d'analyse. Sans entrer dans le détail de la méthode, le mandataire a pris connaissance de nombreux documents mis à disposition par les Services, notamment ceux développés durant les 3 années passées. Il a conduit plusieurs entretiens, a analysé de manière critique les principes actuels et la stratégie du Conseil communal, a fait une synthèse de la situation et fera encore ses recommandations dans un rapport final attendu en automne 2021.

Il a ainsi réinterprété la volonté communale dans le schéma suivant:



Graphique 6 (Source: CBRE - Ville de Fribourg)

En résumé, la valorisation du parc immobilier par diverses actions est basée sur trois piliers (politique du logement, développement économique et intérêt public) et réalisée grâce à l'action foncière. La qualification de l'opportunité est au cœur de la PFA, puisqu'elle est considérée de façon transversale:

- au regard des arbitrages entre domaines d'intervention;
- au regard des arbitrages entre moyens à disposition;
- au regard des arbitrages entre les objectifs quantitatifs mesurables fixés.

Un domaine important à intégrer est l'intérêt public, qui porte sur les infrastructures, équipements, et autres usages propres. La dimension prospective fait partie intégrante de l'analyse entre un état initial (aujourd'hui) et un état souhaité (demain) pour l'identification des tendances et des besoins.

Le mandataire a aussi fourni les premiers éléments d'évaluation sur la situation résidentielle, économique et de maîtrise foncière, en recommandant l'approche du territoire comme un système dynamique entre les activités économiques, résidentielles et urbaines, tout en considérant les enjeux tels que l'immobilier et le logement, la croissance démographique, la croissance économique, les infrastructures, la consommation, les loisirs et le tourisme, les transports et la compétitivité. La proposition méthodologique du mandataire consiste en la mise en place d'une PFA intégrée qui prend en considération l'ensemble des rouages du modèle et l'effet de levier ou d'accélérateur de chacun d'entre eux. La première étape sera de définir les objectifs de politique publique de la PFA par l'exécutif.

Le Conseil communal et les Services concernés se pencheront en détail sur les résultats et les recommandations de l'étude courant 2021. Il est persuadé du bienfait à long terme de l'établissement de ce type de stratégie mais constate aussi l'ampleur de la tâche et les ressources probables qu'il devra mettre à disposition. Des premières propositions dans ce sens viendront lors de l'établissement du prochain budget et de la planification financière 2021-2025, dans la mesure des moyens disponibles.

### **3.6 Budget PFA et fonds**

En réponse à un postulat du 30 juin 2015 de MM. Christoph Allenspach (PS) et Elias Moussa (PS) ainsi que de 18 cosignataires demandant la création d'un fonds permettant d'intervenir de manière flexible sur le marché foncier et immobilier, dans le but de l'achat de terrains et de bâtiments pour valoriser la construction d'habitations et d'infrastructures communales, le Conseil communal a proposé la création, au budget 2017, d'une réserve permettant d'activer un fonds de politique foncière. Cette réserve a vocation d'être alimentée régulièrement en fonction des recettes des activités foncières et des exercices comptables et servira à déployer les ambitions du Conseil communal en matière de PFA. La première alimentation du fonds a eu lieu lors de l'attribution d'un montant de 2.5 millions de francs au bouclage des comptes 2016, puis s'est poursuivie pour atteindre un total de 7.8 millions de francs au bouclage 2019. En 2020, aucune attribution n'a été faite, alors qu'un montant de 100'000 francs a été porté au budget de fonctionnement pour débiter les travaux avec un expert externe.

Dans l'immédiat, il est essentiel de pouvoir permettre des prélèvements depuis le fonds PFA en 2021 déjà, ce qui implique l'établissement d'un règlement communal concernant son utilisation. Un message est en cours de réalisation. A noter que le Plan financier 2021-2025 prévoit 10 millions de francs pour des acquisitions.

## **4. Politique de l'habitat et du logement**

En parallèle, le Service d'urbanisme et d'architecture travaille sur la mise à disposition des prérequis pour mener une politique du logement, ou plutôt politique de l'habitat et du logement. Il est essentiel de clarifier ces deux termes. Le mot "habitat" n'est pas synonyme de logement. Souvent confondus, l'habitat et le logement sont complémentaires, mais non identiques. En effet, si le logement désigne un local fermé et séparé destiné à l'habitation, l'habitat désigne plus largement l'ensemble des conditions d'environnement du logement: accessibilité, commerces et services, espaces publics, etc.

Dès lors, il s'agira de combiner ces deux termes afin de répondre à l'ensemble des questions que soulèvent ces notions.

#### 4.1 L'observatoire du logement

Depuis le 30 mai 2018, la Ville de Fribourg est *région-test* de "l'Observatoire du logement et immobilier pour le canton de Fribourg", qui est une association à but non lucratif fondée sur la base d'un partenariat public-privé et d'une collaboration étroite entre les acteurs publics et privés. Une Conseillère communale siège en qualité de membre du Comité de pilotage.

La mise en place de "L'Observatoire du logement et immobilier pour le canton de Fribourg" est un projet de recherche de la Haute école de gestion de Fribourg. Le but est de documenter l'état du parc locatif entre autres: l'état des logements vacants, les fourchettes des loyers et des prix de vente, le portrait des familles type et de leur fiscalité, les aspirations résidentielles et les besoins prépondérants<sup>6</sup>.

En effet, les axes de recherche et les indicateurs de l'Observatoire sont les suivants:

1. l'état du parc des logements locatifs (1,2,3,4, 5 pièces et plus);
2. les besoins de la population;
3. l'utilisation du foncier;
4. la grille de loyers.

La finalité du mandat de l'association est de fournir des données afin de permettre aux destinataires de pouvoir définir les mesures permettant de répondre aux besoins en nombre, en type et en prix.

La collaboration de la Commune lors de la phase pilote a été une opportunité de dresser un diagnostic de la situation immobilière de manière neutre. Cette instance de réflexion permet d'aider la Ville de Fribourg à mettre en place une planification orientée vers le besoin réel de la population pour de nouvelles constructions ou des rénovations.

Ainsi, grâce aux données de l'Observatoire, la Ville de Fribourg a une évaluation du marché du logement locatif.

En plus de ces données fiables, la Ville de Fribourg peut s'appuyer sur une base de données disponibles au sein de la Ville, des données cantonales et fédérales.

La révision du Plan d'aménagement local (PAL) a permis certaines réflexions en lien avec le logement, notamment la définition du potentiel d'accueil constructible en fonction de la croissance démographique.

Cette planification territoriale établie permet de définir désormais une politique de l'habitat et du logement en plusieurs étapes:

- Etape 1: un état des lieux (diagnostic) et une élaboration des objectifs de la politique de l'habitat.
- Etape 2: l'élaboration de stratégies et de mesures de mise en œuvre.
- Etape 3: la mise en place de mesures d'accompagnement.

---

<sup>6</sup> <https://www.immolab-fr.ch/fr/>

## 4.2 Etape 1: un état des lieux (diagnostic) et une élaboration des objectifs de la politique de l'habitat et du logement

Comme les ménages n'habitent donc pas uniquement un logement, mais un lieu qui propose un cadre et une qualité de vie, l'enjeu pour Fribourg est que sa politique de l'habitat lui permette de répondre aux besoins et attentes de l'ensemble de sa population actuelle et future.

L'élaboration d'une telle politique implique de répondre à des questions comme:

- *Quel cadre de vie la Ville souhaite-t-elle offrir?*
- *Quelle offre résidentielle est fournie par le marché et les autres acteurs du domaine (PPE, coopératives, fondations...)?*
- *Quelle politique de l'habitat la Ville souhaite-t-elle en conséquence mettre en place?*
- *Quelles prestations publiques est-il pertinent de proposer au regard de cette vision?*

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de comprendre le point de vue des usagers, leurs modes de vie, leurs pratiques et leurs appropriations des différents lieux de la ville. Comprendre ce que font et ce que souhaitent les habitants et habitantes permet de définir la planification stratégique à l'échelle de la ville et des quartiers qui la composent.

L'étape 1 vise à identifier les besoins, définir des objectifs et élaborer les pistes de la stratégie à déployer pour favoriser un développement équilibré des logements à l'échelle de la ville (locatifs, ventes, coopératives, fondations, etc.). Elle sert de base à la mise en œuvre d'une politique de l'habitat systémique qui se situe au cœur des politiques publiques.

Elle permettra donc d'identifier les marges de manœuvre à disposition de la Ville et les leviers d'actions qu'il serait possible d'engager pour pouvoir répondre aux besoins des groupes-cibles que la Ville désire retenir ou attirer. Ces leviers se situeront notamment au niveau de politique foncière et la programmation des nouveaux quartiers, mais pourraient également impliquer d'autres domaines comme les espaces publics, la mobilité, les écoles, la culture, le sport, les loisirs, le marketing territorial, le développement économique, etc.

L'étude de cette étape 1 propose trois phases.

### Phase 1 - Comprendre: établir le portrait de territoire (diagnostic)

*Qui habite où et pourquoi? Quels sont les modes de vie et les aspirations résidentielles des habitants de la ville? Qui sont les personnes fréquentant la ville, mais n'y habitant pas?*

Ce portrait de la situation du marché résidentiel de la Ville met en relation la structure de son parc de logement (offre) et un état des lieux des caractéristiques de ses ménages et de leurs aspirations (demande).

Il permet de:

- comprendre la dynamique de la situation résidentielle à travers une rétrospective croisée des évolutions des ménages et du parc de logement;
- définir les forces et les faiblesses de la Ville en termes d'attractivité résidentielle;
- intégrer le bilan du foncier disponible et du potentiel de l'existant.

Cette phase permettra d'affiner les données de bases existantes et par exemple l'information sur la part de logement d'utilité publique sur le territoire communal.

#### Phase 2 - Planifier: énoncer la vision et les scénarios de développement (prospective)

*Quel(s) public-cible(s) la Ville vise-t-elle en priorité? Quelles sont les différentes options de développement résidentiel qui détermineront qui pourrait habiter où et pourquoi? Quels enjeux résultent de ces différents scénarios d'évolution?*

Cette seconde phase permet d'énoncer une "vision résidentielle" pour la ville et de:

- définir des public-cibles à viser dans la politique du logement en anticipant les besoins des différentes catégories de la population (en complément du marché immobilier);
- dégager les enjeux et simuler les impacts sociaux et économiques de différents scénarios de développement résidentiel possibles;
- choisir un ou des scénarios les plus adaptés pour la ville compte tenu des opportunités et des risques identifiés.

#### Phase 3 - Agir: mettre en œuvre la politique de l'habitat, notamment à travers la PFA

*Comment déployer une politique de l'habitat qui contribue à une offre de logement équilibrée et des prestations publiques adaptées aux besoins et aux aspirations des ménages?*

Cette troisième phase aide les autorités politiques et les services à prendre leurs décisions et à agir de manière ciblée et contextualisée à la fois sur le parc neuf, par un profilage ciblé des nouveaux quartiers, mais également sur le parc existant pour répondre aux besoins et aux évolutions de la population habitant la ville, au besoin au moyen de la politique foncière active de la Ville.

Elle vise à déterminer les modalités de mise en œuvre de la politique de l'habitat et permet de:

- élaborer une feuille de route des mesures relatives à la politique de l'habitat dans l'ensemble des dicastères concernés (politique foncière active, logement, urbanisme mais aussi éventuellement politiques sociales, infrastructures, marketing et communication, etc.);
- préparer l'élaboration de stratégies et mesures de suivi de la mise en œuvre de la politique du logement à travers la définition d'indicateurs adaptés.

Comme le postulat n° 33 le demande, cette première étape permettra notamment de vérifier si le marché locatif propose suffisamment de logements à prix abordables. Est-ce que les logements à prix abordables répondent aux aspirations des citoyens? Est-ce qu'un objectif de la politique du logement doit être formulé dans ce sens?

### **4.3 Etape 2: l'élaboration de stratégies et de mesures de mise en œuvre**

Alors que la première étape permet de définir les objectifs solides d'une politique de l'habitat et du logement à l'échelle de la commune, l'étape 2 devra définir les modalités de mise en œuvre de la politique du logement et de l'habitat.

*Comment, par quelles mesures et moyens la commune pourrait par exemple "garantir x% de logement d'utilité publique (LUP) en moyenne sur l'ensemble des plans d'aménagement de détails"; avec quels outils légaux cet objectif pourrait-il devenir un souhait ou une obligation.*

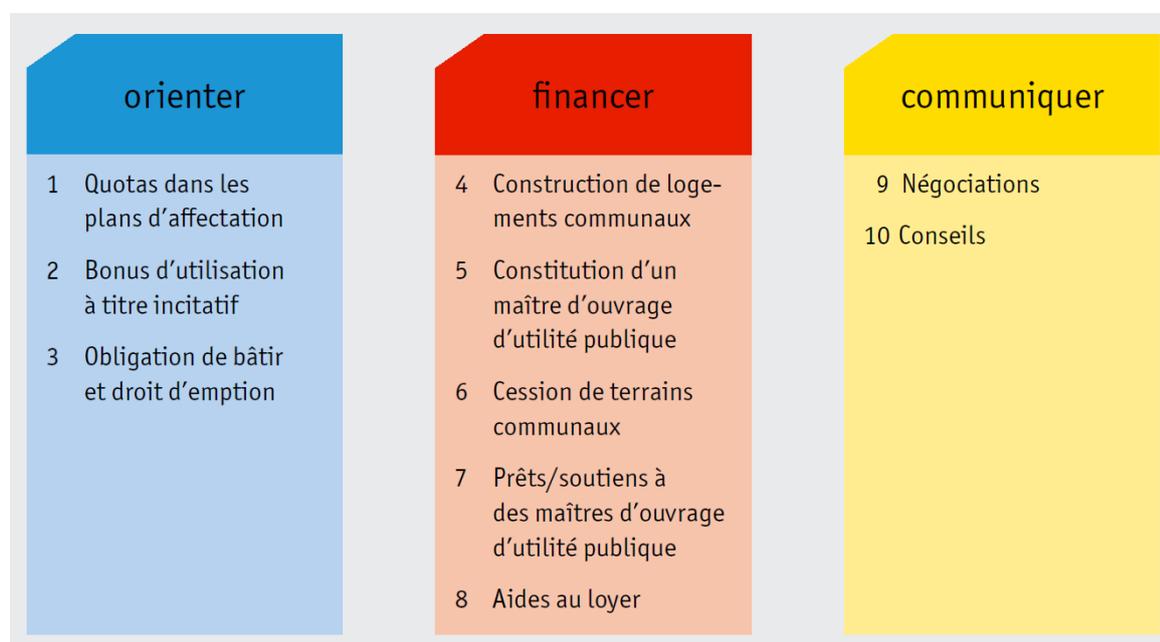
Au niveau juridique, les communes fribourgeoises sont autorisées, sur la base de leur autonomie communale, à édicter des dispositions dans leur plan d'aménagement local en faveur de logements à loyer abordable. De telles mesures sont en principe conformes au droit fédéral, en tout cas si et aussi longtemps qu'une situation de pénurie de logements à loyer abordable est identifiée, ce qui n'est plus le cas en 2021. Il n'existe du reste aucune disposition de droit cantonal qui restreindrait l'autonomie communale dans ce domaine.

Il reste toutefois à examiner comment de telles règles pourraient être prévues pour répondre à d'éventuels besoins en logements à prix abordables et des logements d'utilité publique. Plusieurs options seront à approfondir, dont:

- un règlement de portée générale, édicté par le pouvoir législatif communal après une procédure législative ordinaire;
- une inscription dans le règlement communal d'urbanisme (RCU) des mesures incitatives en faveur de la construction de logement.

Il s'agira de développer de manière plus forte l'un ou l'autre levier dans le cadre d'une politique du logement et de l'habitat cohérente dans son ensemble.

Concernant les outils à dispositions pour permettre des logements à prix abordables dans le cadre d'une politique du logement, ces derniers sont multiples. Ci-dessous, trois catégories d'action publique peuvent être identifiées:



*Graphique 7: dix options communales pour favoriser l'offre de logements à prix avantageux (Source: Office fédérale du logement OFL, 2014: Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes, page 8 )*

Selon les objectifs et stratégies choisis, plusieurs de ces mesures peuvent conjointement être mise en place.

Il s'agira de définir quelles mesures incitatives et/ou obligatoires en terme de constructions de logements à prix abordables et de logements d'utilité publique peuvent être proposées, sans pour autant modifier les stratégies d'aménagement territorial prévues jusqu'à présent. Ainsi l'octroi de bonus constructifs pour la réalisation de logement à prix abordables pourraient être contradictoires avec les prescriptions déjà définis en terme de densité (hauteurs, distances...). En poussant par exemple un bonus constructif en faveur du logement à prix abordables, il faudra également considérer les effets négatifs sur la qualité architecturale du bâti préalablement planifié dans le PAL. D'autres mesures à étudier pourraient être plus efficaces.

Sur la base de ce qui précède, des mesures adéquates pourront être arrêtées. Ainsi, des mesures telles que les propositions précises faites par les signataires du postulat seront, dès lors, potentiellement applicables:

- soutien à la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement;
- collaboration avec la Caisse de pension de la Ville de Fribourg;
- collaboration avec la Bourgeoisie;
- collaboration avec les coopératives d'habitants et d'habitations.

#### **4.4 Etape 3: la mise en place de mesures d'accompagnement**

Cette 3<sup>ème</sup> étape propose la mise en place de diverses mesures d'accompagnement nécessaires pour piloter la politique de l'habitat et du logement de manière proactive et prospective et appliquer les objectifs.

Il sera nécessaire d'accompagner la mise en œuvre sous différentes formes:

- proposition de conseils, de soutien aux acteurs du marché;
- recueil d'avis des citoyens;
- définition des conséquences du développement résidentiel en termes d'investissements publics et de fiscalité, calcul des revenus fiscaux sur la base de la typologie des logements proposés et de détermination de la production annuelle de logements neufs et de logements assainis sont nécessaires pour répondre aux besoins locaux;
- anticipation d'éventuels déséquilibres sociodémographiques et prévention des chocs dus à des différences sociales très marquées, adaptation de la politique du logement selon les quartiers et d'éventuelles actions prioritaires sur certains chantiers;
- développement d'outils statistiques (Monitoring).

#### **4.5 Ressources financières et humaines**

Du point de vue des ressources financières, en lien avec la thématique du logement, le Conseil communal a soutenu l'Observatoire du logement: 16'000 francs en 2018, 16'000 francs en 2019, 11'000 francs en 2020.

50'000 francs sont inscrits au budget de fonctionnement du Service Urbanisme et Architecture en 2021 pour financer l'étape 1.

Concernant la dotation en personnel, le Service d'urbanisme et d'architecture s'est restructuré en se dotant d'un Secteur développement urbain (travail de stratégie urbaine, par exemple: projets d'agglomération, PAL, Plan d'aménagement de détails, Plan directeur, etc.) et un secteur projets urbains (travail de projets d'espaces publics).

Cette mise en place de la politique de l'habitat et du logement ne se réalisera pas sans des moyens supplémentaires financiers et/ou humains.

### **Conclusion**

Le Conseil communal, par le développement des différentes étapes de la politique foncière active et de la politique de l'habitat et du logement, constate que tous les moyens actuels sont donnés afin de lancer les premières bases d'une stratégie sur le long terme.

Le postulat n° 33 est ainsi liquidé.