Ville de Fribourg

Conseil communal

Message au Conseil général

—

du 8 septembre 2020

Règlement communal relatif à la politique foncière active de la Ville de Fribourg

N°54

—

2016 - 2021

Table des matières

MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL

AU CONSEIL GENERAL

du 8 septembre 2020

N° 54 - 2016 - 2021 Règlement communal relatif à la politique foncière active de la Ville de Fribourg

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'honneur de vous soumettre le Message n° 54 concernant le Règlement communal sur la politique foncière active (PFA) de la Ville de Fribourg.

1. Remarques préliminaires

Le développement de la PFA des collectivités publiques est une question largement traitée par les cantons et les communes en raison de l'importance qu'elle a prise ces dernières années en tant que réel pivot de l'action concertée entre la politique de promotion économique, la politique de territorialité et la politique fiscale. Le canton de Fribourg comme la Ville de Fribourg souffrent actuellement d'un manque de terrains disponibles dans les délais nécessaires répondant aux besoins des entreprises pour de nouvelles activités économiques ou pour l'extension des activités existantes.

Depuis de nombreuses années la Ville a manifesté sa volonté affirmée de maîtriser son patrimoine foncier communal afin de gérer de manière cohérente les besoins en locaux de l'administration communale et le développement économique et social (politique de logement) en mettant en œuvre une PFA. Pour y parvenir elle a lancé dans un premier temps une étude portant sur l'identification des terrains communaux propriétés de la Ville et de leur affectation passée et future. De plus, la Bourgeoisie et ses biens immobiliers ont été intégrés dans les réflexions menées dans le cadre de cette étude, le but étant de viser une politique cohérente et globale sur le long terme, avec des rôles d'intervention clairement définis entre la Bourgeoisie et la politique de la Ville.

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 CHF 2.5 mio au bouclement des comptes 2016 puis s'est poursuivie pour atteindre un total de CHF 7.8 mio au bouclement 2019.

Dans la même période, le canton de Fribourg, répondant à la motion 2016 GC 79 Laurent Thévoz/Jacques Vial du 17 juin 2016 concernant le financement cantonal de la PFA dans la zone d'activité cantonale, a créé un fonds de politique foncière doté de 100'000'000.00 francs (cf. loi du 18 mai 2017 modifiant la loi sur les finances de l'Etat). Afin d'assurer le fonctionnement de ce fonds, le canton a proposé une loi sur la PFA cantonale (LPFA) dont l'avant-projet a été mis en consultation le 21 février 2018, acceptée depuis par le Grand conseil avec notamment la création d'un Etablissement Cantonal de Politique Foncière (ECPF).

A l'instar de l'Etat et afin de permettre l'acquisition des terrains ou la revalorisation des parcelles sur son territoire de manière coordonnée et pertinente, le Conseil communal doit se doter de règles de fonctionnement du fonds de PFA. C'est précisément l'objet du présent Message.

2. Stratégie communale 2030

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

2.1. Enjeux[1]

Les enjeux principaux identifiés sont les suivants :

- droits 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 à son rôle d'autorité publique.

2.2. Objectifs généraux[2]

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[3];

---

[1] Inspiré de « Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine », Tillemans, Weber, Ruegg, Prélaz-Droux, Université de Lausanne et HEIG-VD, janvier 2012

[2] Inspiré de « La maîtrise foncière des villes : un levier pour la qualité urbaine et la durabilité », Alessia Guerriri, Université de Lausanne, juin 2011

[3] Selon le droit réel, sous la dénomination « immeuble » se trouvent les terrains et les bâtiments

- 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.

2.3. 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, 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 revitalisation économique de zones ou de quartiers.

Il est ainsi possible de poser les missions principales d'une PFA 2030 selon les responsabilités, les domaines d'application et les services dans le tableau ci-dessous, les trois lignes directrices étant représentées dans l'encadré.

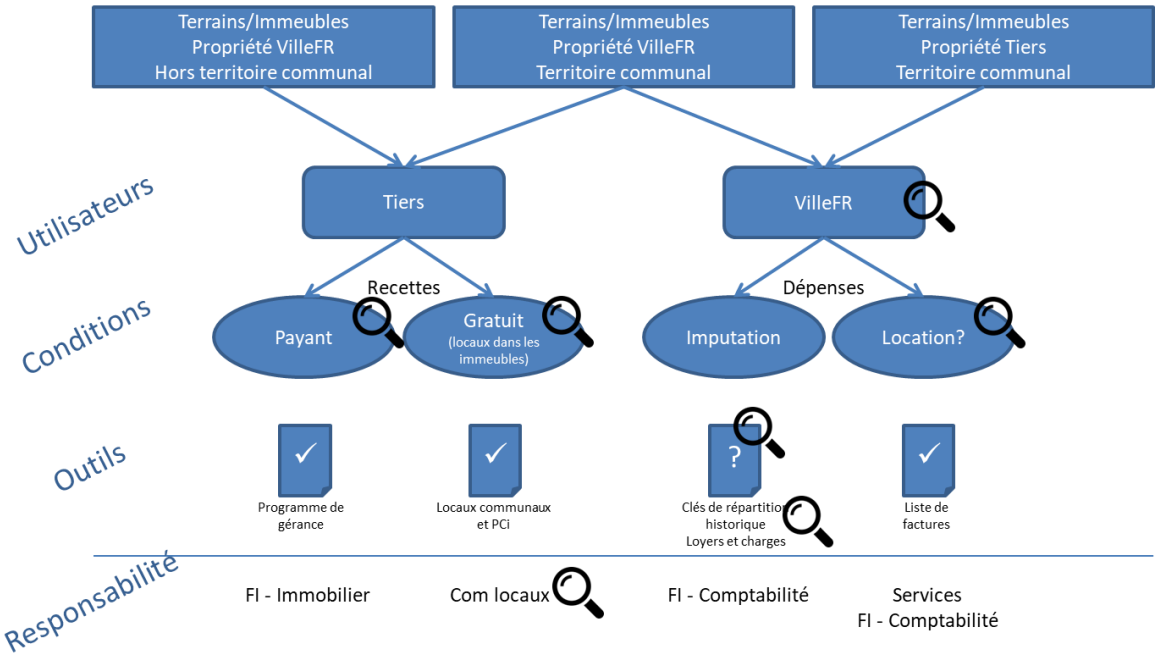
		Champ de la POLITIQUE FONCIERE ACTIVE			
Responsabilités	*Aménagement*	Pol. logement	Dév. économique	Action foncière	*Gestion locative*
Réglementation	UA Surveille les bases légales, définit les règles d'utilisation du sol et fixe les contraintes foncières	1 - UA Surveille les bases légales et analyse 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

2.4. 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 et analyser les locations externes de surfaces pour l'administration;
- vérifier et harmoniser les 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.



Grâce à un important travail collaboratif entre, notamment, le Service d'urbanisme et d'architecture et le Service des Finances, 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 gérance fait encore défaut, les clés de répartition seront abordées selon les recommandations MCH2.

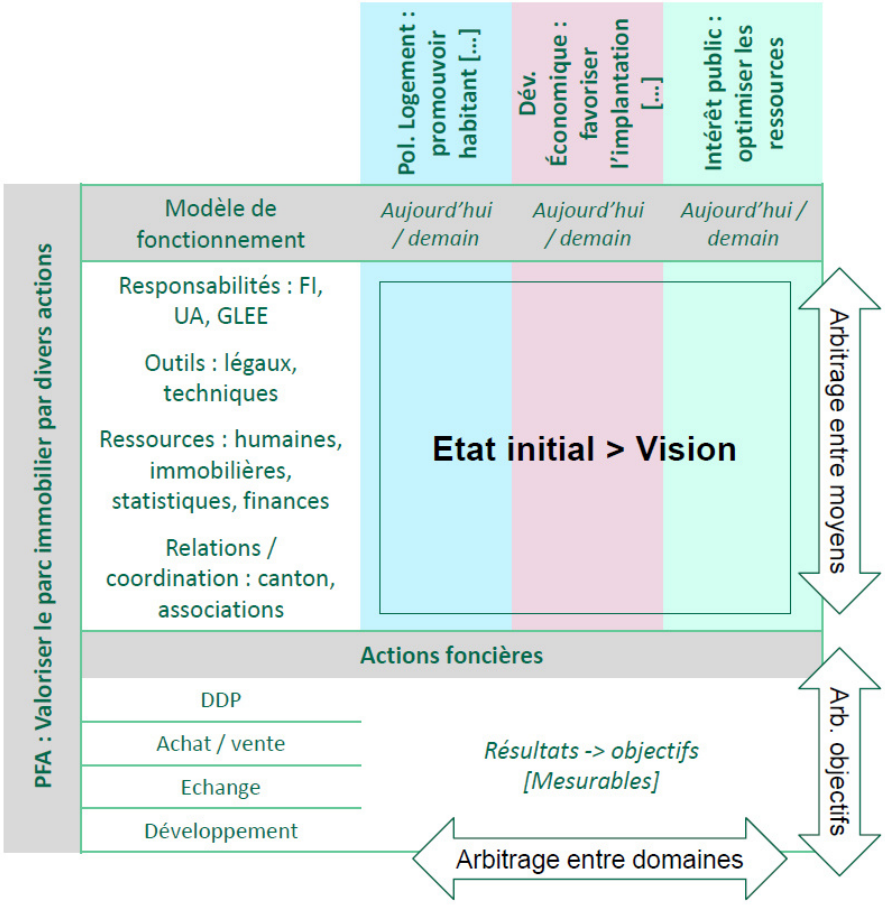
Depuis l'automne 2019, c'est désormais un comité de pilotage (Copil) interne qui développe les réflexions en matière de PFA et les propositions à l'attention du Conseil communal. Le Copil est composé de représentants du Services des finances (FI), du Service urbanisme et architecture (UA), du Service du Genie civil, de l'environnement et de l'énergie (GCEE), du Service juridique (SJ) et de la Bourgeoisie.

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 cetravail qu'un mandat externe a pu être donné à une entreprise spécialisée au début de l'année 2020,pour un montant de CHF 100'000.00.

3. Premiers résultats du mandat externe

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 connaissances de nombreux documents mis à disposition par les Services, notamment ceux développés durant les 3 années passées, 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.

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



En résumé, la valorisation du parc immobilier par diverses actions est basée sur trois piliers (politique du logement, développement économique et intérêt public) réalisée grâce à l'action foncière. La qualification de l'opportunité est au coeur 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 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 prochainement. 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 des prochains budgets et de la planification financière 2021-2025 dans la mesure des moyens disponibles.

Dans l'immédiat, il est essentiel de pouvoir débloquer les premiers fonds nécessaires en 2021 déjà, ce qui implique l'établissement d'un règlement communal concernant le fonds PFA.

4. Nouveau règlement communal

Le projet de règlement ci-joint a été établi par le Service juridique, en étroite collaboration avec le Service des finances, le Service du génie civil et le Service de l'urbanisme et de l'architecture. Il s'agit d'un nouveau règlement qui se nomme « Règlement communal sur la politique foncière active de la Ville de Fribourg » qui s'inspire dans les grandes lignes de l'avant-projet de loi cantonale susmentionnée.

Les principaux thèmes abordés sont :

- les objectifs de la PFA (art. 2);
- les compétences et les missions du Conseil communal dans le cadre de la PFA de la Ville (art. 3 et 4);
- le fonds communal de la PFA (art. 5 à 8).

5. Les lignes directrices

La politique d'aménagement du territoire nécessite souvent de mettre en œuvre en parallèle une PFA, afin de se donner les moyens de réaliser concrètement les buts poursuivis.

La maîtrise du territoire communal est certes partagée entre les autorités publiques, les propriétaires privés et d'autres acteurs territoriaux. La commune peut toutefois jouer un rôle primordial : acquérir un bien stratégique, échanger un terrain contre un autre pour débloquer le développement d'une zone d'activités, mettre un terrain en droit de superficie pour une coopérative d'habitations, céder un terrain à un constructeur à condition qu'il réalise son projet dans un délai donné, convenir d'un partage

des frais d'équipements avec des propriétaires privés, utiliser d'autres instruments de droits privé tels que le droit d'emption, de préemption, de promesse de vente, de réméré, les charges foncières etc.

6. Consultation

Le projet de Règlement communal sur la PFA de la Ville de Fribourg a été soumis à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après DAEC) pour examen préalable. Les modifications requises ont été reprises et la version finale sera, à nouveau, soumise à la DAEC.

7. Commentaires des articles

Article premier

Cette disposition est destinée à préciser le champ d'application du règlement. D'après la technique législative actuelle, cette précision est utile à la compréhension de la structure dudit règlement d'autant plus que celui-ci définit pour la première fois les contours d'une politique stratégique de la Commune en vue de promouvoir son développement économique et de développer sa politique de logement.
Ce règlement traite en particulier de l'organisation interne de la Commune avec les compétences et missions rattachées au Conseil communal ainsi que du fonctionnement et de la gestion du fonds pour la PFA.

Article 2

Cette disposition règlementaire détermine les objectifs politiques liés à la PFA, à savoir notamment de contribuer au développement économique de la Ville et de viser à renforcer la politique de promotion économique du canton d'une part et d'autre part à développer sa politique de logements et à se créer des réserves de terrains (al. 1).
Pour parvenir à atteindre ses objectifs, la PFA soutient la mise en œuvre de la politique communale d'aménagement du territoire et la réalisation concrète de ses objectifs fixés dans son Plan d'aménagement local (al. 2).

S'agissant du rythme de l'évaluation et de la mise à jour des objectifs, il a été fixé au minimum à une fois par période administrative (al. 3).

Article 3

Cet article précise d'une part qu'il appartient au Conseil communal de conduire la PFA de la Ville et de fixer les objectifs stratégiques de la Commune (al. 1) et d'autre part, qu'il exerce cette mission avec la collaboration des services concernés et de leurs unités (al. 2). Les compétences du Conseil général en matière d'opérations immobilières demeurent réservées (art. 10 al. 1 LCo).

Article 4

La PFA s'articule autour de plusieurs axes de mise en œuvre (let. a - let. f). Les mesures exposées dans le règlement forment un faisceau de moyens d'actions, tous destinés à agir sur les surfaces, allant de l'acquisition de surfaces d'activités jusqu'à la mise à disposition effective de ces surfaces au profit des entreprises désireuses de s'implanter ou de développer leurs activités. Elles peuvent consister notamment à acquérir des immeubles (let. a), les gérer et les exploiter (let. b), à les mettre en valeur (let. c), à mettre les immeubles à disposition du marché en vue de proposer des logements attrayants et abordables, notamment pour les familles (let. d) si ceci s'avère nécessaire. Cette disposition répond notamment au postulat no 33 déposé le 15 février 2017. Dans cette optique et parmi les instruments utiles à cette mission, il est mentionné

notamment la création de coopératives d'habitations et/ou de fondations. L'encouragement et le soutien à ce type de coopératives dans le cadre de la PFA de la Ville irait dans le sens du postulat n° 78 déposé le 30 mai 2018.

Ces missions peuvent encore se développer sous la forme de participations avec d'autres acteurs publics ou privés au développement de secteurs présentant un fort potentiel de développement économique (let. e) et se concrétiser par une collaboration avec le canton dans sa politique d'aménagement du territoire (let. f).

Article 5 — Le chapitre 2 traite spécialement du fonds de PFA et l'article 5 précise son but qui consiste à concrétiser les missions énoncées à l'article 4.

Article 6 — Au fur et à mesure de l'épuisement du montant initial de 8,0 millions de francs, le fonds pourra au besoin être réalimenté par des dotations complémentaires. Ces dotations auront lieu en principe dans le cadre du budget ou du bouclement des comptes, en affectant une part d'excédents au fonds PFA, comme cela avait eu lieu pour la création et dotation initiale en 2017. Ainsi, il reviendra au Conseil Communal d'examiner lors de l'attribution de chaque mandat le besoin d'affecter de nouveaux moyens au fonds et coordonner ce besoin avec la phase de bouclement des comptes annuels de la Ville.

Article 7 — Cet article prévoit que le but du fonds est de couvrir les charges d'exploitation des objets liés aux missions de la PFA, en excluant d'une manière explicite les dépenses liées à une prestation ordinaire communale. Les lettres a) et b) précisent que le prélèvement ne peut se faire que pour les coûts de fonctionnement et les coûts d'acquisition.

Article 8 — Il ressort de cet article que le fonds est géré uniquement par le service des finances qui aura ainsi une vue globale du financement de la PFA.

L'article 9 n'appelle pas de remarque particulière.

8. Incidences financières

En décembre 2016, le Conseil général de la Ville de Fribourg a adopté 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.

L'utilisation de ce fonds dédié exclusivement à la PFA est réglementé comme suit :

- Les montants de la réserve PFA sont destinés à financer uniquement les coûts de fonctionnement des objets qui ne font pas partie des obligations légales de la Ville et qui poursuivent les objectifs définis dans ce document.
- Le fonds est à utiliser pour subvenir à la couverture des coûts d'exploitation, à savoir les amortissements et les coûts de l'emprunt (intérêt) principalement, mais également pour subvenir au financement des coûts d'exploitation nécessaires à l'avancement du projet et l'atteinte des objectifs précités (par exemple frais d'honoraires et d'expertises).

Ces montants permettront ainsi d'assurer la couverture des frais de fonctionnement à long terme.

S'agissant des acquisitions immobilières, leur financement continuera de dépendre de l'endettement prévu dans le cadre du plan financier.

9. Conclusion

Le Conseil communal propose au Conseil général d'adopter le Règlement communal sur la politique foncière active de la Ville de Fribourg.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :

Thierry Steiert

LE CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Secrétaire de Ville :

David Stulz

Annexe : Règlement sur la politique foncière active de la Ville de Fribourg

10. Zusammenfassung

10.1. Vorbemerkungen

Die Entwicklung der aktiven Bodenpolitik (ABP) der öffentlichen Körperschaften ist eine von den Kantonen und den Gemeinden umfassend behandelte Frage. Dies angesichts der Bedeutung, die sie in den letzten Jahren erreicht hat als Dreh- und Angelpunkt des gemeinsamen Vorgehens von Wirtschaftsförderungspolitik, Raumplanungspolitik und Steuerpolitik.
Dem Kanton Freiburg fehlt es ebenso wie der Stadt Freiburg an Bauland, das in den erforderlichen Fristen verfügbar ist, die den Bedürfnissen der Unternehmen für neue wirtschaftliche Tätigkeiten oder für die Ausweitung bestehender Tätigkeiten entsprechen.

Seit vielen Jahren hat die Stadt Freiburg ihren Willen zum Ausdruck gebracht, das Immobiliarvermögen der Gemeinde im Griff zu haben, um die Raumbedürfnisse der Gemeindeverwaltung und die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung (Wohnpolitik) in konsistenter Art zu bewältigen, indem sie eine ABP umsetzt. Um dies zu erreichen, hat die Stadt zunächst eine Studie in Angriff genommen, um die kommunalen Grundstücke im Besitz der Gemeinde sowie deren vergangene und künftige Nutzung zu eruieren. Auch sind die Burgergemeinde und ihr Immobilienbesitz im Rahmen dieser Studie in die Überlegungen einbezogen worden. Angestrebt wird auf lange Sicht eine kohärente und umfassende Politik mit klar definierten Interventionsmöglichkeiten von Burgergemeinde und Stadtpolitik.

In Beantwortung eines Postulats vom 30. Juni 2015 von Christoph Allenspach (SP) und Elias Mousssa (SP) sowie 18 Mitunterzeichnern, welche die Schaffung eines Fonds verlangen, der es ermöglicht, auf dem Grundstück- und Immobilienmarkt flexibel mit dem Ziel zu intervenieren, Grundstücke und Immobilien zu kaufen, um den Bau von Wohnungen und von Gemeindeeinrichtungen zu fördern, hat der Gemeinderat vorgeschlagen, im Budget 2017 eine Reserve zu schaffen, welche die Aktivierung eines Bodenpolitik-Fonds ermöglicht. Diese Reserve soll nach Massgabe der Einnahmen aus dem Grundeigentum und der Rechnungsabschlüsse regelmässig alimentiert werden und dazu dienen, die Bestebungen des Gemeinderates hinsichtlich der aktiven Bodenpolitik in die Tat umzusetzen. Die erste Fonds-Alimentierung fand anlässlich der Zuweisung eines Betrages von CHF 2.5 Mio. beim Rechnungsabschluss 2016 statt und wurde anschliessend fortgeführt, um beim Rechnungsabschluss 2019 die Gesamtsumme von CHF 7.8 Mio. zu erreichen.

In demselben Zeitraum hat der Kanton Freiburg in Beantwortung der Motion 2016 GR 79 von Laurent Thévolz/Jacques Vial vom 17. Juni 2016 (kantonale Finanzierung der aktiven Bodenpolitik in der kantonalen Aktivitätszone) einen Bodenpolitik-Fonds geschaffen, der mit CHF 100'000'000.00 dotiert ist (siehe Gesetz vom 18. Mai 2017 zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates). Um das Funktionieren dieses Fonds sicherzustellen hat der Kanton ein Gesetz über die aktive Bodenpolitik des Kantons (ABPG) vorgeschlagen, dessen Vorentwurf am 21. Februar 2018 in die Vernehmlassung geschickt und seither vom Grossen Rat gutgeheissen worden ist; der Vorentwurf sieht namentlich der Schaffung einer Kantonalen Anstalt für die aktive Bodenpolitik (KAAB) vor.

So wie der Staat dies tut und um den Erwerb von Grundstücken oder die Aufwertung von Parzellen auf Gemeindegebiet in abgestimmter und sachdienlicher Weise vorzunehmen, muss sich der Gemeinderat Richtlinien zum Bodenpolitik-Fonds geben. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Botschaft.

10.2. Strategie 2030 der Gemeinde

Seit Beginn der Amtsperiode hat der Gemeinderat den Willen bekräftigt, das Immobiliarvermögen der Gemeinde im Griff zu haben, indem er langfristig eine aktive Bodenpolitik umsetzt, die sich die konkreten Mittel geben wird, um ihre Ziele zu erreichen.

Im August 2017 hat der Gemeinderat eine interne Analyse und eine Strategie gutgeheissen, deren wichtigste Feststellungen und Prinzipien nachstehend ausgeführt werden.

10.2.1. Herausforderungen[4]

Die wichtigsten ermittelten Herausforderungen sind die folgenden:

- Besitzrecht: vollständige und exklusive Herrschaft des Besitzers, doch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung.
- Diskrepanz zwischen Zuweisung und Nutzung: Die öffentliche Hand kann nur einen indirekten Einfluss auf die optimale Nutzung des Bodens ausüben.
- Städtisches Produktionssystem: Das System kann in Angebot und Nachfrage gedacht werden, in welchem sich unsere Gemeinde sowohl als Reglerin wie als Besitzerin und Projetträgerin einbringt.

Feststellung - Die Gemeinde positioniert sich zwischen Reglerin und Besitzerin. Sie muss deshalb darauf achten, ihre eigenen Interessen von ihrer Rolle als öffentliche Behörde zu unterscheiden.

10.2.2. Allgemeine Ziele[5]

Die Aufgabe einer Gemeindebehörde besteht darin, die Raumentwicklung nachhaltig zu gestalten. Drei Ziele können demzufolge ausgemacht werden:

- Gesellschaftliche Ziele: ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage schaffen, die Zugänglichkeit zu Wohnraum sicherstellen, die Durchmischung und Stadtqualität fördern.
- Wirtschaftliche Ziele: Verhandlung der Interessen, Machbarkeit der Projekte, Umverteilung des Immobilienmehrwertes, die eigene Grundstücke und Gebäude verwerten[6].
- Umweltziele: Beschränkung der Ressourcennutzung und Erhöhung der Nutzung von erneuerbaren Ressourcen.

Feststellung - Die ABP ist ein transversales Thema, das eine grosse Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und Zielsetzungen nötig macht.

10.2.3. Ziele und interne Organisation

Die Ziele der ABP der Gemeinde sind wie folgt definiert worden:

- Aufwertung des Immobilienparks der Gemeinde mittels Erwerb, Austausch, Eigenentwicklung, Verkauf, SDR oder gegenseitiger Nutzungsvereinbarung.
- Förderung der Entwicklung und Erneuerung des Wohnraums, beispielsweise in der Art einer Genossenschaft oder einer Stiftung, welche mit Blick auf die Bedürfnisse der Mieter (Senioren, Familien, Studenten, Personen mit Beeinträchtigungen usw.) die Schutz-, Nachhaltigkeits- und Technik-Bereiche mit einschliesst.

---

[4] Angeregt durch « Maîtriser le foncier pour maîtriser la production urbaine », Tillemans, Weber, Ruegg, Prélaz-Droux, Université de Lausanne und HEIG-VD, Januar 2012

[5] Angeregt durch « La maîtrise foncière des villes : un levier pour la qualité urbaine et la durabilité », Alessia Guerriri, Université de Lausanne, Juni 2011

[6] Gemäss Sachenrecht umfasst die Bezeichnung «Immobilie» die Grundstücke und die Gebäude

- Begünstigung der Ansiedlung von Unternehmen, Projekte zur wirtschaftlichen Neubelebung von Zonen oder Quartieren verfolgen und entwickeln.

Die Hauptaufgaben einer ABP 2030 können gemäss den Verantwortlichkeiten, den Anwendungsbereichen und den Dienststellen in der untenstehenden Tabelle dargelegt werden. Die drei Leitlinien sind eingerahmt dargestellt.

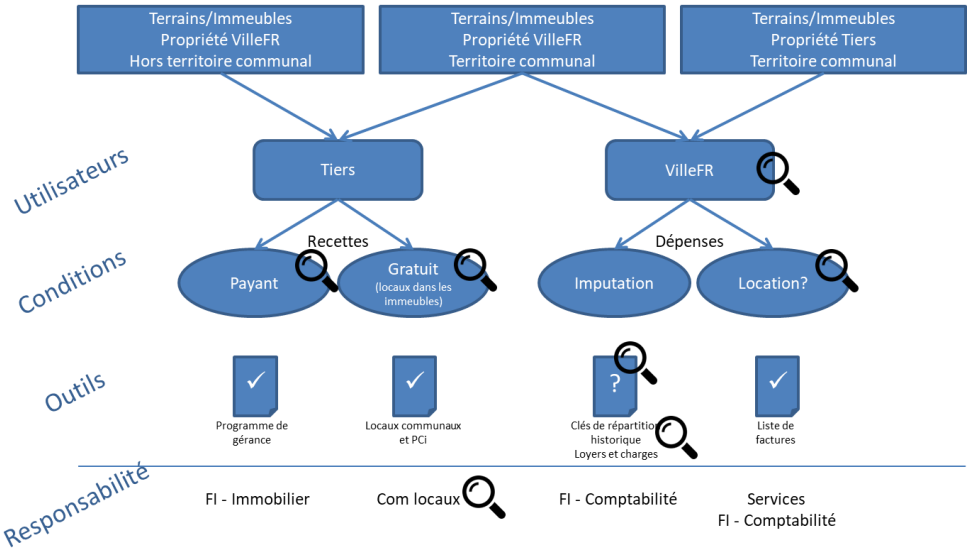
		Champ de la POLITIQUE FONCIERE ACTIVE			
Responsabilités	*Aménagement*	Pol. logement	Dév. économique	Action foncière	*Gestion locative*
Réglementation	UA Surveille les bases légales, définit les règles d'utilisation du sol et fixe les contraintes foncières	1 - UA Surveille les bases légales et analyse 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

10.2.4. Bestandesaufnahme

Die Analyse der Situation hat indessen gezeigt, dass mehrere Themen intern vertieft und geklärt werden müssen, um einen externen Begleitauftrag festzulegen und das Expertenbüro für die Überprüfung der Strategie des Gemeinderates durch Fachleute zu bestimmen. Die wichtigsten Themen sind die folgenden:

- Klärung der jetzigen Nutzung von Räumlichkeiten der Gemeindeverwaltung und der künftigen Bedürfnisse an Räumlichkeiten; die externen Mieten von Flächen für die Verwaltung analysieren.
- Überprüfung und Harmonisierung der Verträge mit Dritten, sowohl hinsichtlich der Mietverträge wie der Gratisnutzungen.
- Überprüfung des internen Verteilschlüssels sowie der Kosten/Erträge der externen Mieten und der Instrumente, die damit verbunden sind.
- Analyse der Lenkungsform, der Aufgabenteilung sowie der Verfahren zur Bereitstellung der Räumlichkeiten.

Die untenstehende Grafik stellt die Punkte dar, die notwendigerweise geklärt werden müssen:



Dank einer umfangreichen Gemeinschaftsarbeit zwischen namentlich dem Dienst für Stadtplanung und Architektur und dem Finanzamt konnte viele dieser Punkte geklärt werden und die Instrumente entwickelt werden, insbesondere in Inventarfragen. Gewisse Punkte sind noch offen wie beispielsweise die Raumbedürfnisse der Verwaltung, selbst wenn der Gemeinderat den Prozess im Rahmen seines Internen Kontrollsystems (IKS) beschrieben hat, so fehlt doch ein Informatikwerkzeug für die Verwaltung. Die Verteilschlüssel werden gemäss den Empfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 an die Hand genommen.

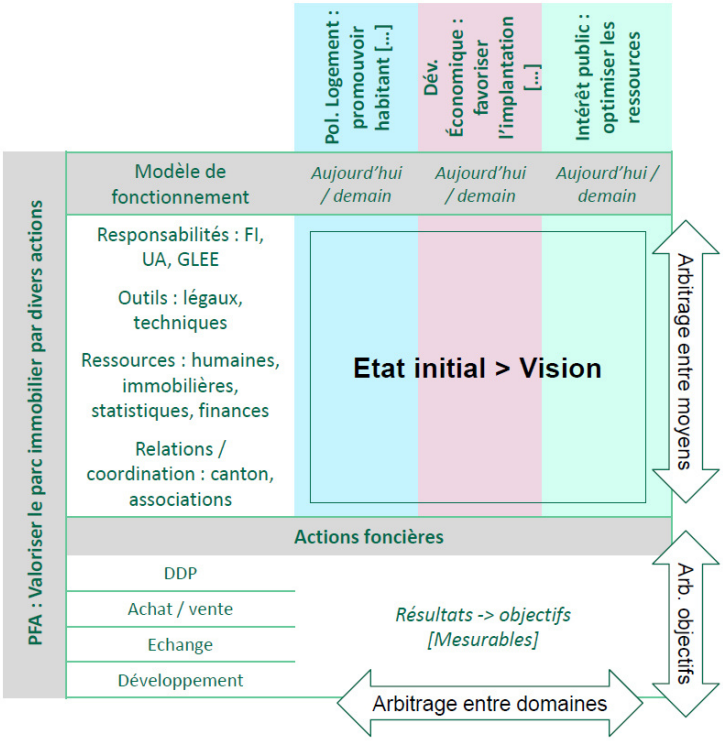
Seit Herbst 2019 erarbeitet ein interner Lenkungsausschuss (Comité de pilotage, Copil) Überlegungen hinsichtlich der ABP und Vorschläge zuhanden des Gemeinderates. Der Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern des Finanzamtes (FI), des Dienstes für Stadtplanung und Architektur (UA), des Amtes für Tiefbau, Umwelt und Energie (GCEE), des Rechtsdienstes (SJ) sowie der Burgergemeinde.

Sowohl der Gemeinderat wie die betroffenen Dienststellen haben indessen ihre Kenntnisse und Zuständigkeiten in den letzten drei Jahren gefestigt. Dank dieser Arbeit konnte Anfang 2020 ein externer Auftrag an eine spezialisierte Firma für einen Betrag von CHF 100'000.00.vergeben werden.

10.3. Erste Ergebnisse des externen Auftrags

Der externe Auftragnehmer hat im Mai und im August 2020 die Zwischenergebnisse seiner Analysen vorgestellt. Ohne in die methodischen Details zu gehen: Der Auftragnehmer hat von zahlreichen Dokumenten Kenntnis genommen, die von den Dienststellen zur Verfügung gestellt worden sind, namentlich von jenen, die in den letzten drei Jahren erarbeitet worden sind, hat mehrere Gespräche geführt, hat mit einem kritischen Blick die aktuellen Prinzipien sowie die Strategie des Gemeinderates analysiert und hat einen zusammenfassenden Bericht der Situation erstellt. Er wird seine Empfehlungen in einem Schlussbericht formulieren, der für den Herbst erwartet wird.

Der externe Auftragnehmer hat den Willen der Gemeinde im folgenden Schema neu interpretiert:



Zusammengefasst: Die Aufwertung des Immobilienparks durch verschiedene Aktionen beruht auf drei Pfeilern (Wohnungspolitik, Wirtschaftsentwicklung und öffentliches Interesse), die dank der Bodenpolitik verwirklicht werden. Die Frage der Opportunitätseigung steht im Mittelpunkt der ABP, denn sie wird auf transversale Weise betrachtet:

- hinsichtlich der Entscheidungen zwischen Interventionsbereichen;
- hinsichtlich der Entscheidungen zwischen verfügbaren Mitteln;
- hinsichtlich der Entscheidungen zwischen den festgelegten messbaren Zielen.

Ein wichtiger Bereich, der einzubinden ist, betrifft das öffentliche Interesse, welches Infrastrukturen, Ausrüstungen und Verwendungszwecken gilt. Die vorausschauende Dimension ist integraler Bestandteil einer Analyse zwischen dem Ausgangszustand (heute) und einem Sollzustand (morgen) für die Identifizierung der Tendenzen und Bedürfnisse.

Der Auftragnehmer hat ebenfalls die ersten Beurteilungselemente über die Wohnsituation, die wirtschaftliche Situation und die Situation hinsichtlich der Verfügbarkeit des Bodens abgegeben, indem er empfiehlt, das Territorium als dynamisches System zwischen den Wirtschafts-, den Wohn- und den Stadttätigkeiten zu betrachten. Dies soll unter Berücksichtigung der Herausforderungen erfolgen (Immobiliensektor und Wohnbau, Bevölkerungswachstum, Wirtschaftswachstum, Infrastrukturen, Konsum, Freizeitaktivitäten und Tourismus, Transporte und Wettbewerbsfähigkeit). Der methodische Vorschlag des Auftragnehmers besteht in der Einführung einer integrierten ABP, welche die Gesamtheit der Modellelemente und die Hebelwirkung oder die Beschleunigungswirkung eines jeden einzelnen dieser Elemente berücksichtigt. Die erste Etappe wird darin bestehen, die Ziele der öffentlichen Projekte der ABP durch die Exekutive zu definieren.

Der Gemeinderat und die betroffenen Dienststellen werden sich demnächst im Detail mit den Ergebnissen und den Empfehlungen befassen. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die Erstellung dieser Art von Strategie langfristig ein Gewinn ist. Gleichzeitig gibt er sich aber auch Rechenschaft über das Ausmass der Aufgabe und die voraussichtlichen Ressourcen, die er wird zur Verfügung stellen müssen. Die ersten Vorschläge in diesem Sinne werden im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten bei der Erarbeitung der nächsten Voranschläge und der Finanzplanung 2021-2025 erfolgen.

Was die Gegenwart betrifft, so ist es entscheidend, die ersten notwendigen Mittel bereits 2021 freizugeben. Das beinhaltet die Erstellung eines Gemeindereglements hinsichtlich des ABP-Fonds.

10.4. Neues Gemeindereglement

Der beiliegende Reglementsentwurf wurde vom Rechtsdienst erarbeitet; dies erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzamt, dem Tiefbauamt sowie dem Amt für Stadtplanung und Architektur. Es handelt sich dabei um ein neues Reglement. Es trägt die Bezeichnung «Règlement communal sur la politique foncière active de la Ville de Fribourg» (Gemeindereglement über die aktive Bodenpolitik der Stadt Freiburg) und inspiriert sich in den Grundzügen am Vorentwurf des obgenannten kantonalen Gesetzes.

Die wichtigsten aufgegriffenen Themen sind:

- die Ziele der ABP (Art. 2);
- die Zuständigkeiten und die Aufgaben des Gemeinderates im Rahmen der ABP der Stadt (Art. 3 und 4);
- der ABP-Fonds der Gemeinde (Art. 5 bis 8).

10.5. Die Leitlinien

Die Raumordnungspolitik macht es oft nötig, parallel eine ABP umzusetzen, um sich die erforderlichen Mittel zu geben, damit die angestrebten Ziele konkret verwirklicht werden können.

Die Herrschaft über das Gemeindeterritorium ist gewiss aufgeteilt zwischen den öffentlichen Behörden, den privaten Eigentümern und anderen territorialen Akteuren. Die Gemeinde kann indessen eine wichtige Rolle spielen: ein strategisches Gut erwerben; ein Grundstück gegen ein anderes austauschen, um die Entwicklung einer Arbeitszone zu ermöglichen; ein Grundstück für eine Wohnbaugenossenschaft im Baurecht abgeben; Bauland einem Bauherrn abgeben unter der Bedingung, dass dieser sein Projekt innert einer gegebenen Frist verwirklicht; ein Übereinkommen treffen, um die Erschliessungskosten mit privaten Eigentümern zu teilen; andere Instrumente des Privatrechts verwenden wie das Kaufrecht, das Vorkaufsrecht, das Verkaufsversprechen, das Rückkaufsrecht, die Grundlasten usw.

10.6. Konsultation

Das Projekt des Gemeindereglements über die ABP der Stadt Freiburg wurde der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zur Vorprüfung unterbreitet. Die dabei eingeforderten Änderungen wurden übernommen; die Endfassung wird erneut der RUBD vorgelegt werden.

10.7. Kommentare zu den Artikeln

Die detaillierte Erläuterung der Artikel ist in der französischen Fassung zu finden.

10.8. Finanzielle Auswirkungen

Im Dezember 2016 hat der Generalrat der Stadt Freiburg im Rahmen des Voranschlags 2017 die Schaffung einer Reserve zur Aktivierung eines Fonds zur Bodenpolitik genehmigt. Diese Reserve soll regelmässig nach Massgabe der Einnahmen aus Immobilientätigkeiten und jenen der Jahresechnungen gespiesen werden. Sie wird dazu dienen, die Zielsetzungen des Gemeinderates hinsichtlich der ABP zu anzugehen.

Die Verwendung dieses Fonds, der ausschliesslich der ABP gewidmet ist, ist wie folgt geregelt:

- Die Beträge der ABP-Reserve sind dazu bestimmt, ausschliesslich die Betriebkosten der Objekte zu finanzieren, die nicht Teil der gesetzlichen Verpflichtungen der Stadt sind; auch müssen diese Objekte die Ziele verfolgen, die in diesem Dokument festgelegt sind.
- Der Fonds ist zur Deckung der laufenden Kosten zu verwenden, vor allem der Abzahlungen und der Finanzierungskosten (Zins), aber auch zur Finanzierung der Kosten, die zur Projektentwicklung und zum Erreichen genannten Ziele notwendig sind (beispielsweise Honorarkosten und Kosten für die Gutachten).

Diese Beträge werden langfristig die Deckung der Betriebskosten sicherstellen.

Was den Erwerb von Immobilien betrifft, so wird deren Finanzierung weiterhin von der Verschuldung abhängen, die der Finanzplan vorsieht.

REGLEMENT
sur la politique foncière active de la Ville de Fribourg
(du … 2020)

Le Conseil général de la Ville de Fribourg

Vu *:*

- la Loi du 25 septembre 1980 sur les communes;
- la Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions;
- le Règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC);
- le Message n° 54 du Conseil communal du 8 septembre 2020;
- le Rapport de la Commission financière;
- le Rapport de la Commission spéciale,

arrête :

Chapitre premier

Dispositions générales

Article premier

Champ d'application

[1] Le présent règlement délimite le cadre de la politique foncière active de la Ville de Fribourg et définit les compétences attribuées au Conseil communal.

[2] Il prévoit les règles d'organisation et de gestion de la mise en œuvre de cette politique ainsi que ses missions et son financement.

[3] Il règle le fonctionnement, la gestion et la surveillance du fonds communal de politique foncière active destiné à la mise en œuvre de cette politique.

Article 2

But

[1] La politique foncière active a pour but de contribuer :

a) au développement économique de la Ville, en tant que territoire d'implantation et de développement des entreprises et de leurs activités. Elle vise à renforcer la politique de promotion économique du canton en répondant aux besoins de l'économie et des entreprises en matière foncière;

b) à développer sa politique de logements et à se créer des réserves de terrains afin d'assurer ses besoins en infrastructures en soutenant un développement équilibré de son territoire communal;
c) à développer des projets d'utilité publique.

[2] A cette fin, elle soutient la mise en œuvre de la politique communale d'aménagement du territoire et la réalisation concrète de ses objectifs fixés dans son plan d'aménagement local.

[3] Ces objectifs sont évalués et mis à jour à chaque législature.

Article 3

Compétences

Le Conseil communal est responsable de la conduite de la politique foncière active communale et de la fixation des objectifs stratégiques de la Commune.

Article 4

Missions

[1] Les missions destinées à concrétiser les objectifs de politique foncière active communale sont :

a) acquérir des immeubles;

b) gérer et exploiter les immeubles acquis dans un but de promotion foncière selon un mode d'organisation efficient;

c) mettre en valeur les immeubles en procédant aux investissements nécessaires à l'équipement ainsi qu'au développement des infrastructures et bâtiments;

d) mettre les immeubles à disposition du marché en recourant à des instruments tels que notamment le bail à loyer, l'affermage, le droit de superficie ou la création de coopératives d'habitations et de fondations, et exceptionnellement la vente;

e) participer, lorsque cela sert efficacement l'intérêt communal, avec d'autres acteurs publics ou privés au développement de projets sur des bases contractuelles.

[2] Les compétences décisionnelles du Conseil général fondées sur l'art. 10 LCo demeurent réservées.

Chapitre 2

Fonds communal de politique foncière active

Article 5

Utilisation

La Ville de Fribourg dispose d'un fonds communal (ci-après : le fonds) destiné à concrétiser les missions liées à sa politique foncière active prévues à l'article 4 du présent règlement.

Article 6

Ressources

[1] Le fonds est alimenté par :

a) une dotation initiale totalisant 7.77 millions de francs au 31 décembre 2019;

b) une attribution au budget ou une éventuelle part d'excédents de financement lors de la clôture future des comptes de la Ville;

c) le produit de la vente des immeubles de la ville.

[2] Le Conseil communal veille à ce que le fonds dispose des moyens suffisants pour financer les missions de politique foncière active.

Article 7

Prélèvements

Le fonds a pour but de couvrir, dans la mesure des ressources disponibles et hors dépenses liées à une prestation ordinaire communale :

a) les coûts de fonctionnement des objets liés aux missions de politique foncière active;

b) les coûts d'acquisition d'immeubles.

Article 8

Gestion

Le fonds est géré par le Service des Finances. Il est intégré au bilan de la Commune.

Chapitre 3

Dispositions finales

Article 9

Entrée en vigueur et publication

[1] Le présent règlement entre en vigueur le…….

[2] Il est publié dans le recueil des règlements communaux et sur le site Internet de la Commune. Seule la publication en la forme papier fait foi.

Référendum

Le présent règlement peut faire l'objet d'une demande de référendum conformément à l'article 52 LCo.

Ainsi adopté par le Conseil général de la Ville de Fribourg, le …….

AU NOM DU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

La Présidente : Le secrétaire de Ville adjoint :

Adeline Jungo Mathieu Maridor

Approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, le ...

Le Conseiller d'Etat - Directeur :

M. Jean-François Steiert