

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 174 (2021-2026)
de Mmes et MM. Marie-Claire Rey-Baeriswyl (CG), François Yerly-Brault (Vert·e·s),
Chloé Zainal (Vert·e·s), Hervé Bourrier (PS), Valérie Kohler (Le Centre/PVL)
et Isabelle Sob (Le Centre/PVL)
demandant d'étudier la possibilité d'inciter la création de coopératives d'habitation
respectant une mixité sociale – intergénérationnelle – économique,
dans le cadre des PAD de la Ville, en lien avec des partenaires**

En séance du 20 janvier 2025, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 174 de Mmes et MM. M.-C. Rey-Baeriswyl, F. Yerly-Brault, C. Zainal, H. Bourrier, V. Kohler et I. Sob lui demandant d'étudier la possibilité d'inciter la création de coopératives d'habitation respectant une mixité sociale – intergénérationnelle – économique, dans le cadre des PAD de la Ville, en lien avec des partenaires.

Résumé du postulat

Les Journées suisses du logement qui ont eu lieu à Fribourg, avec succès, ont permis de s'informer et de débattre de plusieurs thèmes essentiels pour favoriser le droit au logement et un urbanisme plus durable.

Parmi ceux-ci, les habitats intergénérationnels, ainsi que les coopératives d'habitation et d'habitant·e·s sont apparues comme des formes de "laboratoire du vivre ensemble", anticipant l'évolution de la population (vieillesse et mixité notamment) et favorisant le développement de quartiers durables.

Ces formes d'habitat, trop peu présentes dans le canton de Fribourg (pourtant souhaitées) - estimées à moins 1% - permettent notamment de créer des logements de qualité, d'offrir une participation aux habitant·e·s qui s'impliquent dès le projet de construction, de réaliser des quartiers durables et innovants; elles répondent à plusieurs objectifs grâce au principe de mutualisation qui les sous-tend, important dans le contexte actuel (accessibilité au logement par des loyers correspondant aux coûts, synergies et mise en commun des ressources, gestion des logements par les habitant·e·s, mixité sociale et lien intergénérationnel, etc.).

En février 2020, l'initiative de l'ASLOCA pour davantage de logements abordables a été plébiscitée à 64,3% sur la Ville.

Le présent postulat demande à la Ville d'étudier les possibilités de promouvoir, dans le cadre des futures constructions prévues, diverses formes d'incitation à développer des logements d'utilité publique, des coopératives d'habitation ou d'habitant·e·s, en fonction des besoins prioritaires identifiés dans sa politique du logement, en fonction de sa politique foncière active et sur la base du PAL adopté par le Conseil communal en juin 2024.

Il s'agirait notamment d'identifier:

- quels PAD présentent des caractéristiques favorables pour ce genre d'habitations?
- quels partenariats pourraient dès lors contribuer à cet essor?
- quels sont les besoins d'information concernant les coopératives dans les différents milieux?
- quelles incitations pourraient permettre la collaboration de développeurs privés, l'implication de FRIMOUP (maîtres d'ouvrages d'utilité publique fribourgeois), la mobilisation des HES du canton à même de proposer des appuis conceptuels, méthodologiques et techniques?
- quels soutiens financiers la Ville pourrait proposer?
- quels critères la Commune pourrait faire valoir auprès des développeurs (SNBS, concours d'architecture requis, etc.) pour garantir une qualité et un accès à tous les segments de la population?

Réponse du Conseil communal

1. Préambule

Le présent postulat demande à la Ville d'étudier les possibilités de promouvoir, dans le cadre des futures constructions prévues, diverses formes d'incitation à développer des logements d'utilité publique, des coopératives d'habitation ou d'habitant-e-s, en fonction des besoins prioritaires identifiés dans sa politique du logement, en fonction de sa politique foncière active et sur la base du PAL adopté par le Conseil communal en juin 2024.

Le postulat fait référence à la votation nationale de l'initiative de l'Asloca pour davantage de logements abordables de février 2020.

Même si cette initiative a été plébiscitée favorablement sur le territoire communal, le non l'a emporté à l'échelon cantonal et à l'échelon national.

Dès lors, il faut souligner que les bases légales cantonales actuelles sur le logement sont inexistantes et d'autant plus des éléments précis en lien avec les coopératives. Il faut ainsi avoir à l'esprit que les communes fribourgeoises, avant de pouvoir légiférer par exemple, doivent s'assurer de cette possibilité selon les bases légales supérieures et diverses constitutions.

2. Historique / Rappel des faits / Etat de situation

Le Conseil communal étudie et approfondit depuis quelques années la thématique de l'habitat et du logement. Il a adopté en juillet 2025 une nouvelle politique de l'habitat et du logement (PHLO) afin de répondre aux enjeux sociaux, urbains et environnementaux liés aux déséquilibres constatés sur le marché immobilier communal. Cette démarche vise à préserver la qualité de vie de la population et à promouvoir un développement urbain durable. Le document est disponible sur le site internet de la Ville et a été distribué aux membres du Conseil général: [Logement | Ville de Fribourg](#).

La PHLO repose sur trois orientations majeures: garantir durablement une haute qualité de vie pour toute la population, ajuster l'offre de logements tant sur le plan quantitatif que qualitatif, et encourager la création de quartiers durables conciliant les dimensions sociales, économiques et environnementales.

3. Développement

3.1 Définitions

Pour cadrage, en lien avec le postulat, nous pouvons préciser qu'environ 900 logements sont à des coopératives d'habitants, soit 6% du parc (Diagnostic StatPop 2022).

Coopératives de logement:

1-2 pièces: 237 3 pièces: 410 4 pièces: 324 5 pièces: 9 Maison: 11

Total: 991, soit 6% du parc

En tout premier lieu, il est important de préciser certaines définitions.

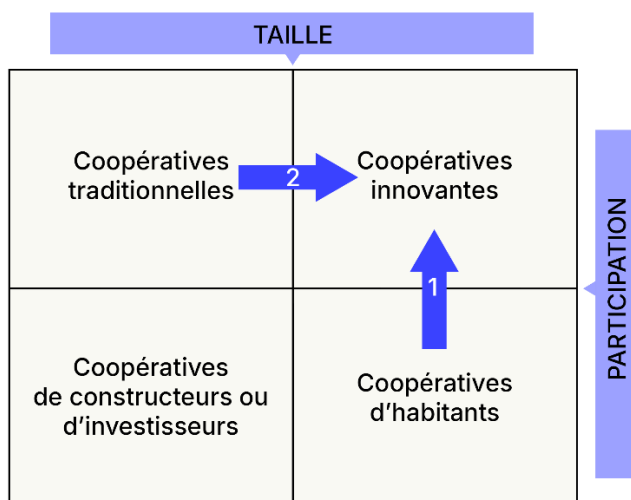
Logement d'utilité publique

Selon la **charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP)** et l'**Office fédéral du logement (OFL)**, un **logement d'utilité publique** est un logement **à but non lucratif**, construit ou géré par des coopératives, fondations ou associations, dont **le loyer est fixé sur la base des coûts effectifs**, qui vise à offrir un accès durable au logement à des ménages à revenus faibles ou moyens, et qui s'inscrit dans une logique de **stabilité sociale, de participation des habitants** et de **durabilité**.

Coopérative d'habitation et coopérative d'habitants

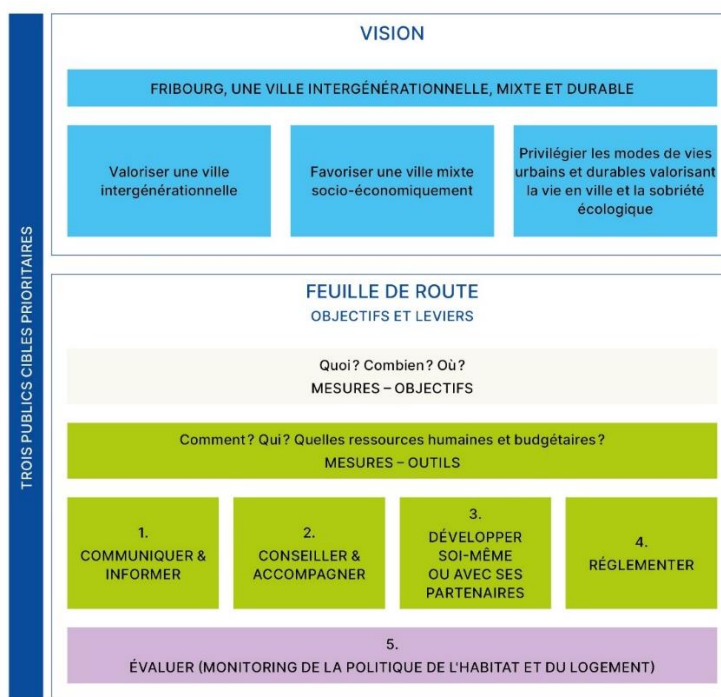
La diversité des formes de coopératives, en termes de taille, de montage ou encore de gestion, offre des réponses différenciées. Certaines formes de coopératives, en général les plus classiques sont favorables au développement d'une politique du logement social (accessibilité financière), alors que d'autres, les plus récentes participatives, sont sensibles aux enjeux des nouvelles politiques sociales du logement ou d'innovation dans la construction (Pattaroni et Marmy, 2016). Peu de logements coopératifs sont actuellement proposés sur le marché de la Ville de Fribourg.

Les coopératives d'habitation traditionnelles sont à mi-chemin entre le statut de locataire et de propriétaire: les membres d'une coopérative d'habitation n'achètent pas leur logement, mais ils en sont les copropriétaires par le biais de leurs parts sociales. Le modèle de la coopérative d'habitant·e·s, ou **coopérative participative d'habitation**, se distingue du modèle standard par l'accent mis sur l'implication des habitant·e·s-coopérateur·rice·s. Il serait recommandé dans le cas de la ville de Fribourg de développer et de privilégier en particulier ce modèle.



3.2 Politique de l'habitat et du logement (PHLO)

Le Conseil communal a validé la politique de l'habitat et du logement (PHLO) qui souhaite valoriser une ville intergénérationnelle, favoriser une ville mixte socioéconomique, et développer une ville durable. Avec un vaste diagnostic sur la dynamique habitant-habitat, qui a mené à des constats, la Ville a identifié des publics cibles et les leviers d'actions, et a fixé des objectifs et des mesures pour concrétiser sa vision.



Vision schématique de la politique de l'habitat et du logement

Les coopératives d'habitants et d'habitation peuvent être concernées par plusieurs objectifs de la PHLO. Nous rappelons les 8 objectifs :

Les objectifs incluent la coordination de la politique de l'habitat et du logement avec les autres politiques publiques et la définition d'intentions de construction et/ou de rénovation de logements neufs ou existants incluant le développement d'espaces de quartier et de services.

- | | |
|-------------------|---|
| OBJECTIF 1 | Coordonner la politique de l'habitat et du logement avec les autres politiques publiques |
| OBJECTIF 2 | Encourager l'assainissement et la rénovation de qualité dans le parc existant dans le respect des bonnes pratiques architecturales, environnementales et sociales |
| OBJECTIF 3 | Encourager la mobilité résidentielle : libération des grands logements sous-occupés grâce à l'adaptation des logements de 2 et 3 pièces |
| OBJECTIF 4 | Encourager la construction de logements neufs qualitatifs pour les publics cibles prioritaires |
| OBJECTIF 5 | Accompagner la transformation et la rénovation en encourageant la qualité en zone de faible et de moyenne densité |
| OBJECTIF 6 | Développer des projets pilotes exemplaires sur les parcelles publiques et privées dans le neuf et le parc existant |
| OBJECTIF 7 | Prévoir, programmer et animer des espaces de quartier et des locaux communs |
| OBJECTIF 8 | Développer l'offre de services pour répondre aux besoins de la population et plus spécifiquement aux aspirations des publics cibles prioritaires |

La PHLO définit des outils servant de levier et se déployant en 5 axes.

AXE 1	Communiquer et informer
OUTIL 1.1:	Mettre en place une communication « Politique de l'habitat du logement »
OUTIL 1.2:	Accompagner et renseigner la population
OUTIL 1.3:	Informar sur les prestations de services disponibles en Ville de Fribourg afin de faciliter le maintien à domicile pour les seniors et faciliter la vie des familles
AXE 2	Accompagner et conseiller les propriétaires privés et les partenaires sociaux en accord avec la politique de l'habitat et du logement
OUTIL 2.1:	Informar les propriétaires privés sur la palette des possibilités de financement au niveau communal, cantonal, fédéral
OUTIL 2.2:	Conseiller et sensibiliser les propriétaires privés aux bonnes pratiques aussi bien pour l'assainissement que pour le neuf
OUTIL 2.3:	Encourager les propriétaires à adhérer à une charte « logement » et créer un réseau de partenaires
OUTIL 2.4:	Mettre en place une plateforme d'échanges de logements/listes centralisée de demandeurs de logements à destination des locataires, des propriétaires signataires de la charte
OUTIL 2.5:	Mettre en place un accompagnement social et une aide financière au déménagement des seniors pour les logements des propriétaires adhérant à la charte
OUTIL 2.6:	Mettre en place des partenariats stratégiques avec l'Université, les hautes écoles, les associations de professionnels et/ou acteurs-experts sur le territoire de la ville
OUTIL 2.7:	Informar les partenaires sociaux publics et privés des différentes mesures afin qu'ils puissent servir de relais et s'investir en tant que partenaires
AXE 3	Développer soi-même ou avec ses partenaires
OUTIL 3.1:	Pérenniser la politique foncière active en répondant aux objectifs de politique de l'habitat et du logement et en élargissant son champ d'action (achat, vente, cession en DDP).
OUTIL 3.2:	Construire, financer et subventionner des projets via un fonds financier et/ou une nouvelle entité
OUTIL 3.3:	Soutenir et favoriser l'implantation des coopératives d'habitant-s et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
OUTIL 3.4:	Clarifier le rôle de la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement afin d'en faire un partenaire de la politique de l'habitat et du logement
OUTIL 3.5:	Clarifier le rôle de la Bourgeoisie afin d'en faire un partenaire de la politique de l'habitat et du logement
AXE 4	Réglementer
OUTIL 4.1:	Mettre à jour le PAL au moment de sa révision générale ou à travers une révision partielle en incorporant les éléments spécifiques à la stratégie habitat et logement
OUTIL 4.2:	Élaborer un règlement communal de portée générale sur le logement pour le parc neuf et pour le parc existant
OUTIL 4.3:	Mettre en place des conventions de développement signées avec les propriétaires privés des PAD qui intègrent des objectifs de la politique de l'habitat et du logement
AXE 5	Évaluer
OUTIL 5.1:	Développer un monitoring interne en lien avec les autres politiques publiques
OUTIL 5.2:	Soutenir et développer l'observatoire du logement

Des outils peuvent aider ou viser directement la thématique des coopératives, l'outil le plus important étant le 3.3.

OUTIL 3.3	Soutenir et favoriser l'implantation des coopératives d'habitant-es et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
DESCRIPTION	L'intégration de maître d'ouvrage d'utilité publique et en particulier de coopératives d'habitant-es dans les opérations neuves ou de rénovation du parc existant renforce l'attractivité des projets. Les coopératives d'habitant-es sont des structures dans lesquelles les habitant-es s'organisent pour gérer collectivement leur lieu de vie, favorisant ainsi un cadre où la qualité du logement est primordiale. De plus, les coopératives d'habitant-es s'engagent souvent dans des pratiques de construction durable et écoresponsable. En mettant l'accent sur la participation et le partage, elles offrent une réponse efficace aux défis du logement, tout en renforçant le lien social entre les occupants. Elles permettent également aux habitant-es de s'investir financièrement en tant que sociétaire et donc d'avoir un accès à la propriété.
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Fixer un quota de logements d'utilité publique développé par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique • Acquérir du foncier et/ou céder des terrains propriétés de la Ville en droit de superficie (DDP) • Créer des groupes de discussion/workshop/mise en relation/présentation entre investisseurs • Créer des partenariats entre Ville, coopératives et propriétaires et investisseurs • Proposer une mesure d'accompagnement pour des conseils avec l'Armoup • Pouvoir se porter garant et pouvoir proposer des prêts à un taux préférentiel • Acheter des parts en tant que sociétaire
PLANNING	Dès 2026

Une autre mesure, actuellement en travail, est celle de réaliser un règlement communal permettant notamment de consolider des éléments en lien avec le soutien aux coopératives.

OUTIL 4.2: Elaborer un règlement communal de portée générale sur le logement pour le parc neuf et pour le parc existant

OUTIL 4.2	Élaborer un règlement communal de portée générale sur le logement pour le parc neuf et pour le parc existant
DESCRIPTION	<p>En date du 30 mars 2021, le Conseil général a transmis au Conseil communal la proposition N° 21 (législature 2016-2021) lui demandant l'élaboration d'un règlement de portée générale sur la politique du logement social, d'utilité publique et coopératif.</p> <p>Ce règlement peut agir sur la préservation du parc existant et la promotion de logements neufs. La mise en place d'un règlement communal permettrait de mieux répondre aux besoins en logement de la population: garantir la pérennité de la construction de grands logements à destination des familles, développer une offre de petits logements abordables et adaptés, essentiels pour les seniors et enfin favoriser l'implantation de coopératives d'habitant-es et de maîtres d'ouvrage d'utilité publique.</p>
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration du projet de règlement • Adoption du règlement • Monitoring
PLANNING	En cours

Avant de présenter un projet de règlement sur le logement au Conseil général, il est nécessaire d'analyser la marge de manœuvre juridique possible concernant les coopératives d'habitation.

Si cette possibilité s'avère négative, il s'agira de consolider les autres mesures notamment de partenariats, de création d'une entité communale soutenant la mise à disposition de terrains, etc.

Dans l'attente de cette réponse, la commune agit dans le cadre des nouveaux PAD en faveur des coopératives en discutant avec les propriétaires. Ainsi dans le cadre du développement du PAD Torry, il est prévu 20% d'activités et 80% de logement. Sur cette part destinée à l'habitation, 30% est prévu pour du locatif à loyer modéré. Parmi ces 30%, une part sera prévue pour des coopératives.

OUTIL 3.2: Construire, financer et subventionner des projets via un fonds financier et/ou une nouvelle entité

OUTIL 3.2	Construire, financer et subventionner des projets via un fonds financier et/ou une nouvelle entité
DESCRIPTION	<p>Afin de construire, financer et subventionner des projets, la Ville de Fribourg peut actuellement agir à travers 3 entités: la commune politique, la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement et la Bourgeoisie de Fribourg. Concernant ces deux dernières, les mesures 3.4 et 3.5 permettront de définir leur rôle et de clarifier leur mission en tant que partenaires de la politique de l'habitat et du logement. Cependant, ces entités pourraient ne pas répondre à l'ensemble des objectifs, la création d'un fond financier ou d'une nouvelle entité indépendante pourrait donc être nécessaire.</p> <p>En effet, une fondation immobilière pourrait avoir pour rôle principal de soutenir et de promouvoir des projets immobiliers d'intérêt général. Elle pourrait acheter, vendre, développer et gérer des propriétés pour réaliser des projets de logement d'utilité publique et de rénovation urbaine.</p> <p>La mise en place d'un fonds financier permettrait de soutenir et financer des projets en accord avec la politique de l'habitat et du logement. Il pourrait proposer des aides ciblées pour accompagner les mesures afin de soutenir par exemple l'assainissement de qualité ou encore proposer des prêts à taux préférentiel pour les coopératives innovantes.</p>
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Définir la mission et les objectifs • Définir la gouvernance • Rédiger les bases réglementaires • Constituer le capital initial • Obtenir les autorisations • Lancer les activités
PLANNING	Dès 2026

OUTIL 3.5: Clarifier le rôle de la Bourgeoisie afin d'en faire un partenaire de la politique de l'habitat et du logement

OUTIL 3.5	Clarifier le rôle de la Bourgeoisie afin d'en faire un partenaire de la politique de l'habitat et du logement
DESCRIPTION	<p>La Bourgeoisie est volontaire pour être un partenaire de premier rang de la Ville dans sa politique de l'habitat et du logement, souhaitant être exemplaire tout en poursuivant ses objectifs de rentabilité.</p> <p>La Bourgeoisie de Fribourg possède du foncier dans des localisations stratégiques telles que les PAD Torry-Est et les Hauts de Schiffenen. Toutefois, l'état des finances de la Bourgeoisie conditionne ses projets, car elle couvre l'ensemble de ses frais par le rendement immobilier, notamment les rénovations de bâtiments publics comme la Chapelle de Bourguillon.</p> <p>De prime abord, la Bourgeoisie n'a pas vocation à développer des logements en PPE mais plutôt à se concentrer sur le rendement locatif. Elle pourrait être un partenaire exemplaire pour effectuer des droits de superficie (DDP) en faveur des coopératives d'habitant-es contribuant ainsi à la diversité et à l'inclusivité du parc immobilier.</p>
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none">• Définition des critères• Développement d'un plan stratégique qui inclut les objectifs financiers et les types de logements à développer• Collaboration et signature d'une convention• Acquisition de terrains, construction et rénovation• Suivi et évaluation
PLANNING	En cours

OUTIL 1.3: Informer sur les prestations de services disponibles en ville de Fribourg afin de faciliter le maintien à domicile pour les seniors et faciliter la vie de famille

OUTIL 1.3	Informé sur les prestations de services disponibles en Ville de Fribourg afin de faciliter le maintien à domicile pour les seniors et faciliter la vie de famille
DESCRIPTION	<p>Cette mesure vise à informer sur les différentes prestations de service disponibles à l'échelle de la Ville de Fribourg qui pourraient être complémentaires au logement pour les différents publics cibles. Les services à destination des seniors et des familles jouent un rôle crucial dans le soutien et l'amélioration de la qualité de vie. Pour les seniors, des services tels que l'aide à domicile, les soins de santé personnalisés, et les activités de loisirs adaptées permettent de maintenir leur autonomie et de favoriser le lien social. Les résidences pour seniors offrent un cadre sécurisant avec des services de restauration et d'accompagnement mais ces services pourraient être délocalisés et non spécifiquement reliés à une opération. Pour les familles, l'accueil préscolaire et parascolaire, des ateliers éducatifs et des services de soutien parental contribuent à alléger le quotidien.</p>
ACTIONS	<ul style="list-style-type: none">• Diagnostic des besoins• Planification stratégique• Partenariats• Communication et sensibilisation
PLANNING	Dès 2027

Concernant la question des PAD favorables pour ce genre d'habitations, nous pouvons répondre que dans le cadre des différentes mesures de la PHLO et de l'avancée des différents PAD obligatoires inscrits dans le PAL, une analyse plus fine portera sur les lieux stratégiques possibles pour l'accueil des coopératives. Cet approfondissement est en lien avec la mesure concernant un futur règlement.

Dans le cadre de l'élaboration des PAD, des discussions sont réalisées dès le début avec les propriétaires sur les typologies d'habitat et formes d'organisation (PPE, loyer libre, etc.).

Mais indépendamment des PAD, il existe des secteurs, parcelles où des coopératives peuvent être pertinentes.

4. Conclusion

La PHLO est récente, les différentes mesures doivent désormais être étudiées, approfondies, mais les objectifs sont définis et vont clairement dans le sens du soutien au développement de coopératives.

Le postulat n° 174 est ainsi liquidé.