

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 179 (2021-2026)
de Mme et MM. Marc Vonlanthen (PS), Laurent Woeffray (PS),
Sophie Delaloye (PS) et Florian Müller (PS)
intitulé "Demande d'étudier la possibilité d'acheter des appartements
et des immeubles locatifs dans le cadre de la stratégie de la politique foncière active
au Conseil communal"**

En séance du 10 mars 2025, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 179 de Mme et MM. M. Vonlanthen, L. Woeffray, S. Delaloye et F. Müller intitulé "Demande d'étudier la possibilité d'acheter des appartements et des immeubles locatifs dans le cadre de la stratégie de la politique foncière active au Conseil communal".

Résumé du postulat

Les auteurs du postulat rappellent que, durant la législature 2016-2021, le Conseil communal avait souhaité transmettre au Conseil général le message n° 54 "Règlement communal relatif à la politique foncière active de la Ville de Fribourg", finalement retiré.

Dans ce message, les auteurs soulignent que des objectifs sociaux, économiques et environnementaux avaient été identifiés pour mener une action durable sur le développement du territoire. Ils relèvent notamment que les objectifs sociaux annoncés visaient à "instaurer un équilibre entre offre et demande, garantir l'accessibilité aux logements, favoriser la mixité et la qualité urbaine".

Ils constatent que, si depuis la mise en place d'une politique foncière active communale, certaines parcelles acquises (les parcelles n° 8'055 et 8'056 sur le site de Saint-Léonard) devraient à terme permettre la construction de nouvelles habitations, l'horizon temporel est encore vague.

Ils sont ainsi d'avis que le Conseil communal devrait étendre son action en se concentrant sur l'acquisition d'immeubles locatifs et d'appartements, dans le but de mettre en œuvre les objectifs sociaux voulus. Les auteurs du postulat notent à ce titre que le rapport présentant le portrait et les constats liés à la composition du parc de logements en ville de Fribourg, publié en 2023, faisait état d'un besoin en logements pour les familles et les jeunes couples et jugent que l'acquisition d'immeubles locatifs et d'appartements permettrait au Conseil communal d'intervenir sur le marché immobilier en mettant à disposition ces biens pour répondre aux besoins de ces groupes, ainsi que d'autres groupes tels que les seniors et les personnes précarisées.

Par conséquent, les auteurs du postulat demandent au Conseil communal de bien vouloir examiner la possibilité d'acquérir, progressivement et en fonction des opportunités s'intégrant dans une politique du logement sociale, des appartements ou des immeubles locatifs par le biais de sa politique foncière active, ceci pour renforcer la stratégie communale de logement, particulièrement dans sa dimension sociale.

Réponse du Conseil communal

1. POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

Le présent postulat s'intéresse à la possibilité qu'a la Commune de répondre, par la politique foncière active, et donc dans son rôle de propriétaire foncier, à des objectifs liés à la politique de l'habitat et du logement, en exerçant une action foncière précise qui consiste en l'acquisition d'immeubles locatifs et/ou d'appartements en PPE.

La politique de l'habitat et du logement, d'abord identifiée comme étant l'un des objectifs nécessitant la mise en place d'une politique foncière active, a pu, grâce à l'appui du mandataire chargé d'accompagner la définition et la mise en œuvre de la politique foncière active, être comprise comme étant une politique publique englobant des thématiques plus larges que la seule maîtrise foncière.

Pour saisir, dans le contexte de la mise en place de la politique foncière active, comment celle-ci pouvait être au service de la politique de l'habitat et du logement, il a été nécessaire d'entamer en parallèle une étude visant à comprendre, dans un premier temps, quelle était la situation résidentielle de son territoire afin d'en faire émerger une vision et des objectifs à atteindre, dont certains allaient nécessiter le recours à la politique foncière active (comme expliqué dans la réponse du Conseil communal au postulat n° 184).

a. CONSTATS

En s'appuyant sur des données publiques et privées, la Ville de Fribourg, accompagnée par un mandataire spécialisé, a pu réaliser un inventaire précis du parc immobilier présent sur son territoire et de son utilisation, en portant une attention particulière à son développement futur, se matérialisant par les nombreux projets déjà en cours.

Ces données ont permis de révéler plusieurs déséquilibres entre l'offre de logements et la demande, conduisant une partie de la population soit à quitter le territoire communal en l'absence d'une offre adaptée, soit à occuper des logements inadaptés à ses besoins.

Ces déséquilibres peuvent être regroupés en cinq constats clés, qui orientent la stratégie devant être menée dans le cadre de la mise en place d'une politique de l'habitat et du logement¹:

- Le territoire communal fait face à une forte concurrence territoriale vis-à-vis de ses communes voisines: la Ville de Fribourg doit renforcer son positionnement stratégique pour attirer et retenir durablement les ménages;
- L'offre en grands logements (quatre pièces et plus) est insuffisante, tant dans le parc existant que dans les projets de construction, en inadéquation avec la forte demande, notamment de la part des familles;

¹ Présentation de la politique de l'habitat et du logement de la Ville de Fribourg, 29 octobre 2025

- Les grands logements existants sont pour 60% d'entre eux sous-occupés et seuls 50% de ceux-ci sont occupés par des familles. De nombreux grands logements sont assez anciens et occupés de longue date par des petits ménages, désormais âgés;
- Les différents quartiers de la ville présentent des écarts importants sur les plans socio-démographiques et socio-économiques, avec un risque de créer un déséquilibre de plus en plus marqué;
- Le territoire communal dispose de réserves foncières importantes, lui permettant d'accueillir de nombreuses personnes, mais peu sont en main publique, rendant la Ville de Fribourg potentiellement spectatrice de son développement. Celle-ci doit être en mesure d'orienter avec soin les projets de développement.

b. OBJECTIFS ET PUBLICS CIBLES PRIORITAIRES

De ce diagnostic a pu éclore une vision, se déclinant ensuite en objectifs plus précis et en mesures concrètes, permettant de s'assurer, dans la mise en œuvre d'une politique de l'habitat et du logement, de répondre de manière qualitative et quantitative aux aspirations des ménages en se concentrant sur trois objectifs principaux à atteindre:

- Valoriser une ville intergénérationnelle en maintenant un équilibre démographique, en accordant une attention particulière aux jeunes familles ainsi qu'aux seniors, à travers une offre adaptée dans le neuf tout comme dans le parc existant;
- Favoriser une ville mixte socio-économiquement en maintenant une diversité sociale où les familles et les ménages d'âge moyen, ainsi que du 3ème âge, bénéficient d'une offre adaptée à leurs besoins, tout en s'assurant que les habitants actuels puissent rester au sein de lieux de vie adaptés;
- Développer une ville durable où les modes de vie urbains et écologiques sont encouragés.

La stratégie de la Ville de Fribourg doit accompagner cette vision en ciblant en priorité trois publics qui sont actuellement insuffisamment pris en compte par le marché immobilier actuel:

- Les familles urbaines, qui peinent à trouver des logements suffisamment grands et qualitatifs en ville, pour répondre à leurs aspirations;
- Les seniors actifs, souhaitant quitter leur maison en périphérie pour un logement plus central;
- Les personnes âgées dépendantes, ayant besoin d'un logement spécifiquement adapté à leur situation.

c. OUTILS

Afin de mettre en œuvre sa vision, concentrée sur trois publics cibles particuliers, la Ville de Fribourg a pu définir huit objectifs, qui pourront être atteints par la mise en place de mesures ciblées:

1. La politique de l'habitat et du logement doit être coordonnée avec les autres politiques publiques, faisant partie d'un système global où les dynamiques résidentielles sont influencées et influencent d'autres éléments de ce système;

2. Le parc existant doit pouvoir être assaini et rénové de manière qualitative dans le respect des bonnes manières architecturales, environnementales et sociales afin d'accompagner l'évolution des besoins;
3. La mobilité résidentielle doit être encouragée car les aspirations résidentielles des ménages et leurs besoins évoluent au fur et à mesure de leur vie;
4. Des logements neufs construits de manière qualitative doivent pouvoir être proposés, en particulier pour les publics cibles prioritaires;
5. Cette qualité passe également par un accompagnement à la transformation et la rénovation dans des zones de faible et moyenne densité;
6. La Ville de Fribourg doit également être moteur des objectifs qu'elle souhaite atteindre en développant des projets pilotes exemplaires sur des parcelles publiques, mais également des parcelles privées, par le biais de partenariats, dans le neuf et dans le parc existant;
7. Des espaces de quartier et des locaux communs doivent être pensés puis animés, en tant que composants de l'habitat;
8. L'offre des services doit être développée afin de répondre aux besoins de la population et plus spécifiquement aux aspirations des publics cibles prioritaires.

Ces objectifs sont soutenus par des mesures concrètes qui agissent comme des outils, présentées au public par le Conseil communal le 29 octobre 2025. Ces outils variés font écho à la richesse des rôles que peut revêtir la Commune comme leviers pour l'atteinte de ses objectifs.

En fonction de l'objectif à atteindre, du public cible concerné mais également des moyens à disposition, certains outils peuvent se révéler plus appropriés que d'autres.

2. ACQUISITION D'IMMEUBLES LOCATIFS ET D'APPARTEMENTS

La demande des postulants d'acquérir des immeubles locatifs et/ou des appartements en PPE se réfère à des mesures pouvant être classées sous l'axe du développement de projets par la Ville elle-même ou avec ses partenaires et plus particulièrement les mesures-outils suivantes, présentées le 29 octobre 2025:

- La pérennisation de la politique foncière en tant que réponse aux objectifs de la politique de l'habitat et du logement, en élargissant son champ d'action, notamment en lui permettant d'acquérir, construire et rénover, mais également d'augmenter son degré de réactivité face aux opportunités présentes sur le marché (outil 3.1);
- La construction, le financement ou le subventionnement de projets via un fonds financier et/ou une nouvelle entité pour promouvoir des projets immobiliers d'intérêt général et notamment pour acquérir, vendre, développer et gérer des propriétés pour réaliser des projets de logement d'utilité publique et de rénovation urbaine (outil 3.2);
- La clarification du rôle de la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement et de la Bourgeoisie afin d'en faire des partenaires de la politique de l'habitat et du logement (outils 3.4 et 3.5).

Pour que les acquisitions proposées par les postulants puissent être réalisées dans les meilleures conditions et répondre efficacement aux besoins des publics cibles identifiés, le rôle de la Ville de Fribourg comme propriétaire foncier doit être pleinement pris en compte. Les quatre mesures mentionnées doivent encore être finalisées pour permettre leur déploiement. Les actions nécessaires à leur mise en œuvre sont en cours ou seront lancées prochainement.

a. IMMEUBLES LOCATIFS

Le Service des finances, par le biais de la coordination immobilière, chargé du suivi opérationnel de la politique foncière active, mène une veille active du marché immobilier local, afin d'identifier les opportunités disponibles puis de les évaluer en tant que réponses potentielles aux besoins issus des trois piliers.

Comme mentionné précédemment, les outils de la politique de l'habitat et du logement, en cours de création, permettront de mieux définir les besoins et les moyens encadrant l'action foncière. Parallèlement, la politique de développement économique, qui est encore en construction, élargira les mandats de la politique foncière active. Toutefois, certaines opportunités sont déjà en cours d'analyse.

Elles revêtent pour certaines un intérêt stratégique dans l'optique d'un développement à long terme, pour les besoins de la politique de l'habitat et du logement, pour des besoins liés au développement économique et/ou pour de l'intérêt public comme par exemple l'acquisition du Restaurant de Saint-Léonard (parcelles n° 8'055 et 8'056 RF).

Étant donné la temporalité à la fois longue d'un projet immobilier, dont la planification peut s'étendre sur de nombreuses années avant de pouvoir répondre à un besoin précis, mais également parfois très rapide en cas d'apparition d'une opportunité, la politique foncière active doit être également envisagée comme une démarche d'amélioration continue où chaque action ne va pas forcément être en mesure de répondre de manière parfaite au besoin le plus urgent mais va conduire à la réalisation d'une autre action permettant de répondre aux objectifs, qui n'était pas forcément prioritaire, juste car l'opportunité s'est présentée (par exemple s'il est urgent de développer des logements pour les seniors, une opportunité de terrain nu se prêtant mieux au développement de logements coopératifs à destination des familles apparaît et dicte un nouveau rythme dans le planning de mise en œuvre de la politique de l'habitat et du logement).

A ce titre, plusieurs dossiers relatifs à des immeubles locatifs ont pu être analysés afin de déterminer s'ils pouvaient représenter une opportunité à saisir ou non. Chaque analyse a porté sur la capacité de l'immeuble à répondre à des objectifs de politique de l'habitat et du logement tout en l'inscrivant dans un arbitrage prenant en compte les moyens à disposition, les autres priorités devant également trouver une réponse en fonction des moyens à disposition ainsi que les autres possibilités de répondre à ces objectifs.

Les dossiers analysés jusqu'alors n'ont cependant pas permis d'envisager une action foncière tant pour des raisons relatives à la localisation, l'état de l'immeuble, son potentiel de développement ou au prix. En effet, chaque immeuble déjà construit et en exploitation dispose de caractéristiques, voire de contraintes, qui lui sont propres, tout comme d'habitants qui doivent être pris en compte dans l'optique d'un développement futur afin que l'atteinte d'objectifs ne se fasse pas à leur détriment.

Les prochaines opportunités qui se présenteront pourront peut-être répondre aux objectifs de la politique de l'habitat et du logement et plus particulièrement aux publics cibles cités dans le cadre du présent postulat. Pour la création de logements adaptés aux seniors, la question de l'accessibilité au bâtiment et son adéquation, immédiate ou après transformation, à l'accueil de ce public devra être analysée finement. Pour permettre d'offrir des logements à destination des familles, la typologie des logements est prépondérante.

Enfin, il convient de prendre en compte, dans le cadre de l'analyse de la pertinence de répondre aux besoins des publics cibles par le biais de l'acquisition d'un immeuble locatif, des ressources nécessaires à la fois à son acquisition, à son éventuelle transformation puis à sa gestion. Une fois que des appartements pourraient être disponibles pour les publics cibles, il convient également de disposer de critères d'attribution clairs qui soutiendront l'accueil de ces publics. Il paraît également prudent de s'assurer d'avoir pu finaliser les mesures-outils précitées, afin de définir l'entité la plus apte à mettre à disposition ces logements pour les besoins des publics cibles.

b. APPARTEMENTS EN PPE

En complément aux considérations développées précédemment au sujet des immeubles locatifs et qui s'appliquent par extension également à des appartements isolés, il convient de relever les particularités liées à l'acquisition d'un appartement en PPE qui doivent être prises en compte afin d'évaluer la pertinence de se concentrer sur ce type d'opportunités pour répondre aux besoins des publics cibles.

En effet, la structure de détention d'un appartement en PPE offre une marge de manœuvre beaucoup plus faible à la Commune en tant que propriétaire pour répondre de manière adéquate aux besoins des publics cibles, si l'appartement en question n'est pas d'ores et déjà adapté à des besoins précis, étant donné qu'elle ne peut agir qu'au sein des parties privatives.

Les objectifs parfois antagonistes des différents propriétaires d'étages rendent l'atteinte d'objectifs complexes et le suivi administratif et technique de ce type de propriété très lourds (assemblées générales, prises de position en cours d'année par rapport à des demandes émanant de propriétaires d'étages, etc.), mobilisant des ressources humaines qui pourraient être plus utiles ailleurs. Au regard de l'impact relativement faible sur la politique de l'habitat et du logement qu'exerce l'acquisition d'appartements isolés, les moyens devant être mis à disposition semblent ici disproportionnés.

Enfin, dans l'attente de la finalisation des mesures-outils présentées auparavant et plus particulièrement le recours à une entité indépendante telle qu'une fondation pour faciliter le processus d'acquisition, le fonctionnement actuel de la politique foncière active et notamment son degré de réactivité ne semblent pas adaptés à l'acquisition d'appartements en PPE. Plus précisément, en raison d'une offre relativement faible, les vendeurs de ce type de biens n'ont que peu d'intérêts à privilégier la Commune en tant qu'acquéreur, puisque le processus de vente est considérablement alourdi car conditionné à sa validation par le Conseil général puis soumise à référendum. En tant qu'acquéreur, la Ville de Fribourg doit également, en raison de ses processus, engager des efforts qui peuvent paraître démesurés par rapport à leur impact.

3. CONCLUSIONS

Les conclusions suivantes découlent de ce qui précède:

La politique de l'habitat et du logement nouvellement créée a permis dans un premier temps de comprendre les dynamiques du marché résidentiel au sein du territoire communal et d'identifier les besoins insuffisamment pris en compte par le marché. Ce diagnostic est une base essentielle à la définition d'objectifs que souhaitait atteindre la Commune puis ensuite à la création de mesures ou d'outils permettant d'atteindre ces objectifs.

Certaines mesures identifiées passent par une action foncière où la Ville de Fribourg, par le biais de partenaires ou d'entités qui lui sont attachées, acquiert, développe, rénove ou transforme des logements afin de répondre aux besoins des publics-cibles identifiés.

Dans ce contexte, la politique foncière active est déjà en train de mener une veille active des opportunités présentes sur le marché afin d'identifier si certaines seraient appropriées pour offrir en tant que propriétaire foncier, une réponse aux besoins des publics cibles visés par la politique de l'habitat et du logement. Les immeubles locatifs, dont les postulants demandent au Conseil communal d'étudier la possibilité d'acquisition, font notamment parties des opportunités régulièrement analysées. Les appartements en PPE semblent, eux, moins intéressants pour répondre aux objectifs de la politique de l'habitat et du logement, en raison de leur impact très limité au regard des contraintes liées à leur gestion.

Néanmoins, afin que l'ensemble du catalogue de mesures et d'outils puisse agir comme un véritable levier en faveur d'une politique de l'habitat et du logement ambitieuse mais réfléchie, il paraît opportun de finaliser sa mise en place. Les outils que la Commune pourra utiliser dans son rôle de propriétaire, grâce à sa politique foncière active, doivent être opérationnels pour à la fois juger qu'il s'agit des outils les plus appropriés vis-à-vis d'autres outils au regard de leur rapport coût-bénéfice, pour répondre aux besoins des publics cibles, et pour que ces outils atteignent au mieux leurs buts.

L'action foncière, au service des trois piliers qu'elle souhaite servir, pourra ainsi agir avec l'impact maximum dans le cadre de ses moyens.

Le postulat n° 179 est ainsi liquidé.