

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 61
de MM. François Miche et Guy-Noël Jelk (PS)
demandant d'étudier les conditions-cadres à réunir et les mesures nécessaires à mettre en place
en vue de l'ouverture d'une auberge de jeunesse en ville de Fribourg**

En séance du 28 mars 2018, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 61 de MM. F. Miche et G.-N. Jelk lui demandant d'étudier les conditions cadres à réunir et les mesures nécessaires à mettre en place en vue de l'ouverture d'une auberge de jeunesse en ville de Fribourg.

En séance du 29 mai 2019, M. le Conseiller général Li Rosi (UDC) s'est adressé au Conseil communal avec la question n° 129, relative également à l'auberge de jeunesse sise en ville de Fribourg.

Mme la Conseillère communale Burgener Woeffray, Directrice de l'Edilité, l'a informé qu'un postulat (cf. n° 61) contenant les mêmes questions avait été déposé et que la réponse était à bout touchant. Elle proposait de répondre également à la question dans le cadre du présent postulat.

RÉSUMÉ DU POSTULAT

En 2016, l'auberge de jeunesse a fermé ses portes. Depuis, aucun autre projet n'a malheureusement vu le jour.

Suite à ce constat, les auteurs du postulat demandent au Conseil communal de tout mettre en œuvre afin que des conditions-cadres soient réunies en vue de l'ouverture d'une auberge de jeunesse en ville de Fribourg.

Pour cela, ils proposent d'inclure toutes les mesures nécessaires pour la concrétisation d'un tel projet dont, par exemple, l'intervention du fonds de politique foncière active.

RÉPONSE DU CONSEIL COMMUNAL

1. PRÉAMBULE

Le présent postulat pose la question de la nécessité de disposer d'une offre en hébergement parahôtelier de type "auberge de jeunesse", sachant que celui-ci est actuellement en pleine mutation et qu'il dépend fortement des pouvoirs publics afin d'être rentable, comme nous le verrons par la suite.

2. INTÉRÊT D'UNE AUBERGE DE JEUNESSE POUR LA VILLE DE FRIBOURG

Il y a de multiples intérêts pour une ville telle que Fribourg à disposer d'une auberge de jeunesse. Parmi ceux-ci, on trouve notamment l'opportunité

- d'offrir un hébergement simple mais de qualité et à un prix avantageux à une clientèle qui recherche l'"ambiance" propre aux auberges de jeunesse, à savoir un caractère convivial dans des locaux partagés, le tout - si possible - à bas prix et à un endroit central.
- de répondre à la demande en hébergement d'une tranche bien spécifique de voyageurs et ainsi pallier le recul des nuitées qui a été enregistré depuis la fermeture de l'Auberge de jeunesse de Fribourg, avec les répercussions sur l'économie locale qui en découlent (tourisme, restauration, commerce...), comme cela a été constaté par Fribourg Tourisme et Région dans son rapport de gestion 2017 ;
- d'être inscrit dans le listing de la Fédération mondiale des associations d'Auberges de jeunesse (Hostelling International). En effet, l'adhésion à l'Association nationale, Auberges de jeunesse Suisse, offre cette visibilité via le site internet aux auberges qui y figurent, avec l'impact que cela présuppose sur l'attractivité touristique de notre ville.

Si le concept général des "Auberges de jeunesse" peut sembler évident et simple de prime abord, une analyse plus approfondie du fonctionnement de cette chaîne parahôtelière est indispensable afin de pouvoir appréhender et répondre à la question posée dans le postulat.

3. ETAT DE LA SITUATION À FRIBOURG

3.1 FERMETURE DE L'AUBERGE DE JEUNESSE EN 2016 ET DISCUSSION AVEC LES AUBERGES DE JEUNESSE

La fermeture de l'Auberge de jeunesse en 2016 a fait l'objet d'une forte médiatisation qui relatait une "mise à la porte" de l'auberge de jeunesse par la Ville. Cette information mérite quelques éclaircissements quant à la réalité des faits.

L'annonce de la résiliation du bail de l'Auberge de jeunesse de Fribourg avait été communiquée par la Ville de Fribourg à Auberges de jeunesse Suisses au début de l'année 2012 déjà, et ce, indépendamment du fait que, selon les termes du contrat, il devait être dénoncé au minimum une année avant la date d'échéance. La résiliation du bail de l'Auberge de jeunesse a été notifiée pour l'échéance contractuelle de février 2017 et la fermeture définitive des lieux s'est faite en novembre 2016. L'ex-Auberge de jeunesse de Fribourg ouvrait 8 mois par année en raison de la baisse d'affluence durant la période hivernale.

Dès l'annonce de la résiliation, des démarches ont été entreprises par la Ville de Fribourg afin de trouver une alternative à proposer. Dans ce contexte, différentes hypothèses de relocalisation ont été soumises à Auberges de jeunesse Suisse, dans le Bourg, dans le quartier de Gambach, Pérolles et du Jura, sans qu'aucune n'ait été retenue par la Fondation Suisse pour le Tourisme Social. Les différentes rencontres et échanges qui ont eu lieu avec la Fondation Suisse pour le Tourisme Social n'ont pas permis de trouver une solution de réimplantation d'une auberge à Fribourg jusqu'à ce jour. La raison est que la Fondation ne désire pas devenir propriétaire en Ville de Fribourg (modèle a) décrit dans le chapitre 5.2).

3.2 AUBERGE DU GUINTZET

Une recherche sur internet renseigne le touriste au sujet d'une auberge de bon standing offrant une nuitée à 43 Fr. par personne dans le périmètre "Grand Fribourg". Il s'agit de l'Auberge du Guintzet qui dispose d'une capacité de 36 lits, étant précisé qu'il s'agit d'un établissement donnant la priorité aux réservations liées au sport, mais également accessible pour tout public. L'Auberge se situe à 12 minutes à pied de la gare et à 9 minutes en empruntant la ligne TPF n° 6.

Bien que située sur le territoire de la Commune de Villars-sur-Glâne, cette Auberge jouit d'un DDP avec la Ville de Fribourg, étant donné que la parcelle qu'elle occupe est une propriété de la Ville. L'Auberge du Guintzet n'est pas affiliée aux Auberges de jeunesse Suisses, et par conséquent pas non plus à Hostelling International.

3.3 CLAUSE DU BESOIN: AVIS DE L'OFFICE DU TOURISME

La Direction de l'Office du tourisme de la Ville de Fribourg a été sollicitée dans la perspective d'objectiver la question de la nécessité d'une auberge de jeunesse à Fribourg. Elle confirme qu'il existe une demande pour ce type d'établissement et que le fait d'en disposer représenterait un plus pour Fribourg. Les chiffres font état d'une moyenne d'environ 8'000 nuitées par année passée à l'ex-Auberge de jeunesse de Fribourg entre 2014 et 2016. Elle précise qu'au-delà de répondre à la demande réelle pour ce type de tourisme, c'est la visibilité qu'offre l'affiliation au réseau international des auberges de jeunesse qui est importante du point de vue touristique, avec les retombées économiques que cela présuppose pour la ville et la région d'implantation de l'auberge. Les Auberges Suisses confirment un taux d'occupation moyen de 9'200 nuitées par an avant la fermeture de l'ancienne auberge de jeunesse.

3.4 RENTABILITÉ DE L'EXPLOITATION

Une étude a été réalisée en décembre 2016 par 4 étudiantes de l'Ecole professionnelle commerciale de Fribourg au sujet de la question de l'Auberge de jeunesse de Fribourg. Dans leur rapport, les auteures de cette étude mettent en évidence la question de la fragile rentabilité d'une auberge de jeunesse comme celle de Fribourg, à la lumière de l'exemple qui suit:

- À l'Auberge de jeunesse de Fribourg, le prix d'une nuitée pour une personne, non membre, dans une chambre partagée de 6 lits, déjeuner compris, s'élève à 43.60 francs;
- À l'Hôtel du Faucon, le prix d'une nuitée dans une chambre double, déjeuner compris, s'élève à environ CHF 110.-, soit un prix par personne d'environ 55.-- francs;
- L'hôtel du Faucon a été transformé entre temps ; mais des hôtels comparables continuent d'exister en Ville de Fribourg, comme l'hôtel Alpha pour env. 115.-- francs/nuit ou l'hôtel Elite pour 104.-- francs/nuit.

Il ressort donc de ce qui précède que dans le cas de l'hôtel du Faucon avant transformation, il était possible de passer une nuit dans un établissement de standing deux étoiles, au centre ville avec une salle de bain individuelle pour seulement 12.-- francs supplémentaire par personne. Force est donc de constater qu'un niveau de confort supérieur à celui d'une auberge de jeunesse est accessible pour une différence de prix minime. De plus, pas besoin de faire et défaire son lit, pas de problème d'intimité si l'on séjourne dans un dortoir occupé par des personnes que l'on ne connaît pas, pas besoin d'utiliser des sanitaires communs. Pas d'heure limite d'ouverture et de fermeture de la réception non plus... En conclusion, beaucoup d'avantages pour une différence de prix relativement faible. Par contre, un hôtel ne peut que difficilement concurrencer une auberge de jeunesse par l'accueil des groupes pour une et surtout plusieurs nuitées.

4. GOUVERNANCE DES AUBERGES DE JEUNESSE SUISSES

Hostelling International (<https://www.hihostels.com/fr/>) est un réseau international d'Associations d'auberges de jeunesse à but non lucratif qui regroupe des associations d'auberges de jeunesse dans plus de 80 pays. La condition pour faire partie de ce réseau est d'être affilié aux Auberges de jeunesse Suisses.

Les Auberges de jeunesse Suisses sont une organisation politiquement et confessionnellement neutre, active en tant que telle dans toutes les régions de notre pays.

Les valeurs des auberges de jeunesse sont des principes directeurs qui définissent des croyances et des comportements communs, à savoir l'inclusivité, l'apprentissage et la compréhension, et la durabilité.

Les Auberges de jeunesse Suisses s'engagent dans cette ligne de valeurs, notamment par la prise en compte des questions sociales et éthiques comme un tout, ainsi que par la gestion raisonnable des ressources. Cette attitude s'exprime aussi bien en matière d'économie, d'écologie que dans les aspects sociaux. Dans ce sens, elles veulent contribuer, dans leur domaine d'influence, à atteindre à long terme les objectifs fixés par la Constitution helvétique et le Sommet de Rio de 1992 en matière de développement durable.

Trois organisations indépendantes sont partenaires des Auberges de jeunesse Suisses:

- L'Association des Auberges de jeunesse Suisses est chargée de la gestion des auberges de jeunesse en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein ;
- La Fondation Suisse pour le Tourisme Social est propriétaire de 30 auberges de jeunesse en Suisse ;
- La Fondation pour les auberges de jeunesse en Suisse soutient financièrement les acquisitions de terrain, les constructions, les rénovations, les réparations et l'infrastructure des auberges de jeunesse par des prêts à long terme.

Chacune de ces trois organisations se détermine, en fonction des intérêts et des objectifs qui la concernent, au sujet de l'établissement d'une auberge de jeunesse à Fribourg.

5. CONDITIONS CADRES ET EXIGENCES DE LA FONDATION DES AUBERGES DE JEUNESSE SUISSES EN GÉNÉRAL

Les conditions d'affiliation de la Fondation Auberge de jeunesse Suisses sont édictées par l'organisation faîtière, Hostelling International, et par les labels et associations locaux tels que l'Agence de l'énergie pour l'économie, Suisse sans obstacle, l'Association pour l'économie durable, myclimate, Max Havelaar, ProFonds, etc.

Les conditions pour la mise en service d'une auberge de jeunesse sont décrites de manière très précise dans le document remis en annexe, parmi lesquels nous citerons les éléments principaux suivants:

5.1. QUELS ENDROITS

La stratégie de réseau des Auberges de jeunesse Suisses a pour objectif de garantir un réseau bien desservi dans des régions et des destinations intéressantes sur le plan touristique, en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein.

Le réseau est divisé en sites A, B et C. Les sites ne sont pas définis par les auberges de jeunesse elles-mêmes, mais par les destinations concernées en fonction des lieux, de l'offre et de l'attrait du marché.

Les **SITES A** sont des centres touristiques de renommée internationale, comme par exemple Bâle, Berne, Davos, St Moritz... .

Les **SITES B** sont des destinations à forte demande en provenance de Suisse et de la zone euro avoisinante, comme par exemple Avenches, Brienz, Sion... .

Les **SITES C** sont tous les autres sites considérés comme un complément à l'offre très variée et permettant une bonne couverture du réseau national, ou des auberges de jeunesse dotées d'un intérêt historique, comme par exemple Château d'Œx, Delémont, Romanshorn...

En parcourant le répertoire 2018, l'absence d'auberges de jeunesse sur certaines parties du territoire national, romand en particulier, démontre bien la difficulté de répondre aux critères géographiques.

5.2 MODÈLES POSSIBLES À RÉALISER

Il existe trois différents modèles d'auberge possibles à mettre en œuvre, en fonction du potentiel touristique de la région:

- a) Auberges de propriété: la Fondation Suisse pour le Tourisme Social possède, achète ou met sur pied des bâtiments qu'elle loue à l'association des Auberges de jeunesse Suisses. Cette dernière se charge de la gérance. De nouvelles auberges de ce genre n'ont de sens que si elles sont situées selon l'emplacement idéal A;
- b) Auberges de location: l'association des Auberges de jeunesse Suisses loue et gère ces auberges qui sont généralement une propriété publique (communes, villes, etc). Dans la plupart des cas, un loyer symbolique est à payer;
- c) Auberges à franchise (privées, à son propre compte): un contrat franchise permet d'utiliser la dénomination Auberge de jeunesse, en bénéficiant du Marketing, de l'Index international, de la visibilité via Internet, et de contrats d'encadrement. Il est également possible d'intégrer dans le contrat d'autres services de Marketing, des instruments d'informatique, de comptabilité.

Il est donc obligatoire de s'aligner sur un de ces modèles. Les exigences des Auberges de jeunesse Suisses au niveau du site et des locaux sont très élevées.

5.3 CATÉGORIES DE STANDARD

En complément, l'Association nationale a classifié ses auberges en 3 catégories qui renseignent sur les standards souhaités en Suisse:

1. SIMPLE – le standard simple: avantageuses, simples, historiques, régionales, proches de la nature, commodés et communautaires.

On peut citer par exemple l'Auberge de Château d'Œx ou Schaffhouse et l'on se rend compte que ce n'est pas le type qui correspond à une ville de l'échelle de Fribourg, qui se veut plus urbain ;

2. CLASSIC – le standard moyen, décrites comme étant dans la norme, mais pas banales, avantageuses et de bon niveau.

Exemple: Avenches, Lucerne ou Montreux. Ce standard semble adapté à ce que Fribourg peut offrir ;

3. TOP – le standard élevé: exceptionnelles mais pas chères, présentant une architecture moderne, des offres de haut niveau, des chambres individuelles à l'image de Bâle, Berne ou Lausanne. C'est le standard le plus ambitieux, pas impossible à réaliser mais qui demande une volonté importante de la part de la Ville, notamment en terme d'investissement.

A cela s'ajoutent les 5 *Assured Standards* comme l'accueil, le confort, la propreté, la sécurité et l'intimité. Ces critères s'appliquent à toutes les auberges de jeunesse du monde qui prétendent appartenir au réseau Hostelling International.

De façon à pratiquer les prix les plus bas, les Auberges de jeunesse Suisses négocient afin d'obtenir le loyer le plus bas possible, parfois à perte pour le propriétaire, en contrepartie de la possibilité de figurer dans le listing de Hostelling International.

5.4 LES UTILISATEURS DES AUBERGES DE JEUNESSE ET LEURS EXIGENCES

Contrairement à une idée reçue du backpacker qui voyage dans des conditions simples, le concept de tourisme pratiqué par les adeptes des auberges de jeunesse est lui aussi en mutation et des notions de base, telles que le confort, sont à pondérer par des aspects de développement durable.

"Les Auberges de jeunesse Suisses attestent que la nouvelle génération d'hôtes des auberges de jeunesse est attentive aux prix et aux exigences croissantes en matière de confort. Elles soutiennent l'affirmation selon laquelle le développement durable et les questions environnementales ont un impact sur le comportement de déplacement des jeunes, qui constituent également une grande partie des clients des auberges de jeunesse. Ils tendent davantage vers un tourisme plus simple, plus économique et plus respectueux de l'environnement. Les Auberges de jeunesse Suisses offrent l'hébergement idéal à cet effet."

6. POSITION, VISION ET CONDITIONS (ET EXIGENCES) DE LA FONDATION DES AUBERGES DE JEUNESSE SUISSE

Une demande d'intention formelle a été adressée aux Auberges de jeunesse courant 2019. Dans sa réponse, la Fondation suisse pour le tourisme social confirme son intérêt pour le site de Fribourg dans les conditions décrites ci-après.

Elle informe qu'elle est régulièrement sollicitée pour des renseignements concernant une auberge de jeunesse à Fribourg et confirme son vif intérêt à ce sujet.

La Fondation confirme que les Auberges de Jeunesse Suisses souhaitent à l'avenir poursuivre leurs activités à Fribourg, étant précisé qu'elles envisagent cette hypothèse dans les mêmes conditions que dans l'ancienne auberge de jeunesse.

Bien que des concurrents comme Airbnb et l'Ibis Budgethotel soient apparus, l'offre de ces derniers n'est pas adaptée à la clientèle principale des auberges que sont les écoles et les groupes.

L'ancienne auberge de jeunesse de la rue de l'Hôpital disposait de 77 lits. Avec ces 9'200 nuitées par an, cela représentait un taux d'occupation d'environ 50%. Ces valeurs demeurent des valeurs réalistes pour l'avenir selon les Auberges de Jeunesse Suisses, dont la vision serait un établissement d'environ 90 à 100 lits, de qualité supérieure, c'est-à-dire offrant des chambres pour 2 à 6 personnes. Selon leur expérience, cela représenterait un investissement de CHF 5,5 à 6,5 millions pour un nouveau bâtiment, soit environ 10'000 à 12'000 nuitées par an. Cela permettrait de couvrir leurs frais, à condition que le loyer soit d'ordre symbolique.

La Fondation exclut cependant l'hypothèse d'être propriétaire.

Elle évoque une éventuelle piste de coopération avec l'université en raison des étudiants qui se déplacent, dans le cadre de cours d'été ou d'autres séjours de courte durée. Un sondage de l'AGEF auprès de ses étudiants dans le cadre du rapport au Conseil général sur la vie nocturne montre cependant que 6% des étudiants utiliseraient l'offre d'une auberge de jeunesse.

La Fondation informe qu'un loyer abordable à son sens ne couvre pas les coûts et qu'une auberge de jeunesse située dans une destination comparable à Fribourg a toujours besoin du soutien financier de la part de la main publique locale pour sa construction et son entretien. Dans le cas contraire, une exploitation dont le taux d'occupation prévu se situe dans la fourchette à petit budget ne couvre pas les coûts.

A ce sujet, la Fondation informe que des conditions comparables s'appliquent aujourd'hui aux sites de Baden, Dachsen, Kreuzlingen, Mariastein, Rapperswil-Jona, Richterswil, Schaan-Vaduz, Schaffhouse, Sion, Soleure, Santa-Maria, Saint-Gall et Zofingen. Grâce à un système de contrôle de gestion standardisé à l'échelle nationale, la Fondation peut garantir qu'en tant qu'organisation à but non lucratif, elle continuera à supporter tout déficit de fonctionnement à l'avenir.

La Fondation met en avant le chiffre d'affaire généré par les visiteurs des auberges de jeunesse. Selon une étude produite par la société Grischconsulta, ils génèreraient une valeur ajoutée annuelle d'environ 1,5 à 1,8 million de francs par destination, soit CHF 153.- dépensé en dehors de l'auberge de jeunesse par nuitée. Cette valeur ajoutée régionale directe pour les hôtes est complétée par les taxes de séjour, les achats faits par les auberges de jeunesse dans la région, les travaux d'entretien et l'emploi du personnel.

7. UNE NOUVELLE AUBERGE DE JEUNESSE À FRIBOURG?

Les divers contacts avec les représentants des Auberges de jeunesse Suisses ont mis en évidence le choix commercial fait par ces derniers. Elles ne démontrent pas d'intérêt à investir à Fribourg sans obtenir une proposition répondant à leurs critères. De ce fait, la Ville de Fribourg devrait faire le choix d'investir elle-même ou trouver un privé prêt à investir aux conditions édictées par la Fondation Suisse pour le Tourisme social (voir chapitre 5.3).

7.1. LA VILLE DE FRIBOURG PROPRIÉTAIRE D'UNE AUBERGE DE JEUNESSE

En l'état, des études ont été menées par le Service d'urbanisme et d'architecture de la Ville qui proposait la mise en place de 8 containers permettant de contenir le programme d'une auberge de jeunesse, pour un montant d'environ CHF 4 millions TTC. Il existe également une estimation de coût à environ CHF 4 millions pour la Villa Cécilia, actuellement occupée par le CO du Belluard et récemment transformée pour les besoins de cette école.

La mise en œuvre d'une nouvelle infrastructure d'accueil pour les auberges de jeunesse représente de toute évidence un investissement conséquent à inscrire au budget de la Ville. De plus, le coût de location doit être suffisamment conciliant pour garantir la marge de rentabilité permettant la pérennité de l'exploitation, présentant à court comme à long terme une marge de rendement faible, voire inexistante, en raison du loyer préférentiel que le bailleur devrait pratiquer.

Autant dire qu'en plus de l'investissement conséquent assumé par la Ville pour la réalisation d'une auberge, la pratique d'un loyer préférentiel à l'égard du bailleur peut s'apparenter à une forme implicite de subventionnement.

7.2. UN PROPRIÉTAIRE PRIVÉ D'UNE AUBERGE DE JEUNESSE

La Ville de Fribourg s'efforce également de trouver des investisseurs privés. Jusqu'à présent, ces efforts n'ont pas dépassé le stade des premiers contacts et n'ont pas encore abouti à un résultat concret.

8. POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE

Pour répondre à la proposition des postulants de traiter le projet d'auberge de jeunesse par l'intervention du fonds PFA, l'évaluation devrait être faite, étant donné que ce dernier n'est a priori pas destiné à ce type de prestations.

9. POSITION DE L'ETAT

La Ville de Fribourg entretient des contacts étroits avec l'Etat afin de communiquer au sujet des projets prioritaires communs et de les coordonner efficacement et de façon proactive. A diverses occasions, la question d'une éventuelle auberge de jeunesse sur le territoire communal a été évoquée. Dans ce contexte, les représentants de l'Etat n'ont pas manifesté d'intérêt, à ce stade, pour un quelconque investissement relatif à un équipement de ce type. Aucune décision formelle n'a toutefois été prise à ce sujet.

10. SUBVENTIONS

Des investigations ont été menées afin d'explorer d'éventuelles pistes de subventionnement afin de réduire la facture à la charge du Maître d'ouvrage.

Il en ressort que la Nouvelle politique régionale (NPR) entrerait en matière sur le financement (à fonds perdus) pour une étude de faisabilité ou d'opportunité. Cet organisme ne peut cependant se prononcer sans projet concret.

L'Union fribourgeoise du Tourisme pourrait, en cas d'entrée en matière, prendre à sa charge les intérêts du crédit bancaire contracté en cas d'emprunt, dans le cadre d'un investissement. Là aussi, la décision sera prise sur la base d'un projet concret.

11. CONCLUSIONS

Sur la base de ce qui précède, la situation peut être résumée comme suit:

- Si la Ville de Fribourg est favorable à l'ouverture d'une auberge de jeunesse sur son territoire, il semble incontournable de travailler en partenariat avec les Auberges de jeunesse Suisses et les trois organisations qui en font partie. Il conviendra d'approfondir avec ces dernières au sujet des conditions qu'elles souhaitent se voir octroyées.
- Si toutes les conditions sont réunies, d'importants coûts sont identifiés, à charge de la Ville, par un investissement dont le rendement n'est pas assuré, les subventions pouvant être obtenues restant réservées. Aucun montant n'est actuellement intégré dans le plan financier de la Ville.
- Des discussions avec des potentiels privés devraient être ouvertes.

Le Conseil Communal continue à poursuivre ses efforts et saisira toutes les occasions pour évaluer l'ouverture d'une auberge de jeunesse en ville de Fribourg, en considérant les conditions – cadres décrites dans ce postulat, ainsi que d'éventuelles questions de distorsion de la concurrence.

Le postulat n° 61 est ainsi liquidé.