

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 68 (2021-2026)
de Mme et MM. Leyla Seewer, Marc Vonlanthen et Laurent Woeffray (PS)
demandant d'étudier la possibilité d'une future collaboration avec les CFF
et les coopératives d'habitation dans le but d'augmenter la part de logements abordables**

En séance du 14 septembre 2022, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 68 de Mme et MM. L. Seewer, M. Vonlanthen et L. Woeffray lui demandant d'étudier la possibilité d'une future collaboration avec les CFF et les coopératives d'habitation dans le but d'augmenter la part de logements abordables.

Résumé du postulat

Les postulants demandent au Conseil communal d'étudier la possibilité d'une future collaboration avec les CFF et les coopératives d'habitation dans le but d'augmenter la part de logements abordables. Ils précisent que l'Office fédéral du logement (OFL) a annoncé dans un communiqué de presse qu'ensemble avec l'association "coopératives d'habitation Suisse" et les CFF, ils s'étaient mis d'accord sur un contrat-cadre définissant les conditions de cession de terrains en droit de superficie. Grâce à ce contrat-type de superficie, qui sera utilisé à l'avenir lorsque les CFF céderont des terrains en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, un fondement essentiel à la construction de logements d'utilité publique à loyer ou à prix modéré à long terme sur le territoire des CFF est posé. Le Conseil communal est invité à présenter dans un rapport les parcelles en propriété des CFF et à étudier une future collaboration avec les CFF et les coopératives d'habitation dans le but d'augmenter le logement abordable en ville de Fribourg.

Réponse du Conseil communal

Préambule

Comme avec d'autres villes et communes en Suisse, les CFF cherchent une étroite collaboration avec la Ville de Fribourg. Ainsi, le Conseil communal et les CFF se rencontrent une fois par année dans un but d'échange et de coordination. Les services de la Ville de Fribourg et les CFF se rencontrent régulièrement pour le suivi de multiples projets. Indépendamment de la coordination de projets d'infrastructures en lien avec le réseau CFF et le domaine public communal, les services de la Ville travaillent avec CFF Immobilier, propriétaire de terrains à développer à proximité de la Gare de Fribourg.

1. Propriétés des CFF pouvant accueillir du logement

En ville de Fribourg, les CFF sont propriétaires de parcelles au travers de deux entités juridiques séparées: la caisse de pension des CFF et les chemins de fer fédéraux suisses CFF.

La caisse de pension CFF possède les parcelles RF 14312, RF 14313 et RF 14314, situées en zone résidentielle à haute densité (ZRHD).

Les chemins de fer fédéraux suisses possèdent les parcelles suivantes: RF 16068, RF 16316, RF 6002, RF 6007, RF 6722, RF 6723, RF 6724, RF 7013, RF 7202, RF 7347, RF 8058, RF 8236, RF 8237, RF 8238 et RF 8258.

Compte tenu que seuls les CFF sont parties prenantes au contrat-cadre visé par le postulat et qu'il s'agit d'une entité juridique distincte de la caisse de pension des CFF, seules deux parcelles appartenant aux chemins de fer fédéraux suisses et pouvant accueillir du logement entrent en considération en lien avec la demande formulée par le postulat n° 68. Il s'agit des parcelles RF 7202 et RF 8238. Ces parcelles permettent un développement près de la Gare.

2. Bases légales communales, plan d'aménagement local (PAL)

Le plan d'aménagement local (PAL) en cours de révision et publié en mai 2023 pour la 5^{ème} enquête publique définit les stratégies, les affectations et le règlement communal d'urbanisme (RCU) pour l'ensemble du territoire communal. Ces bases légales communales définissent le cadre légal de la collaboration entre la Ville et les CFF en lien avec le développement des parcelles mentionnées ci-dessus.

Extrait du plan directeur communal urbanisation, EP5, 2023



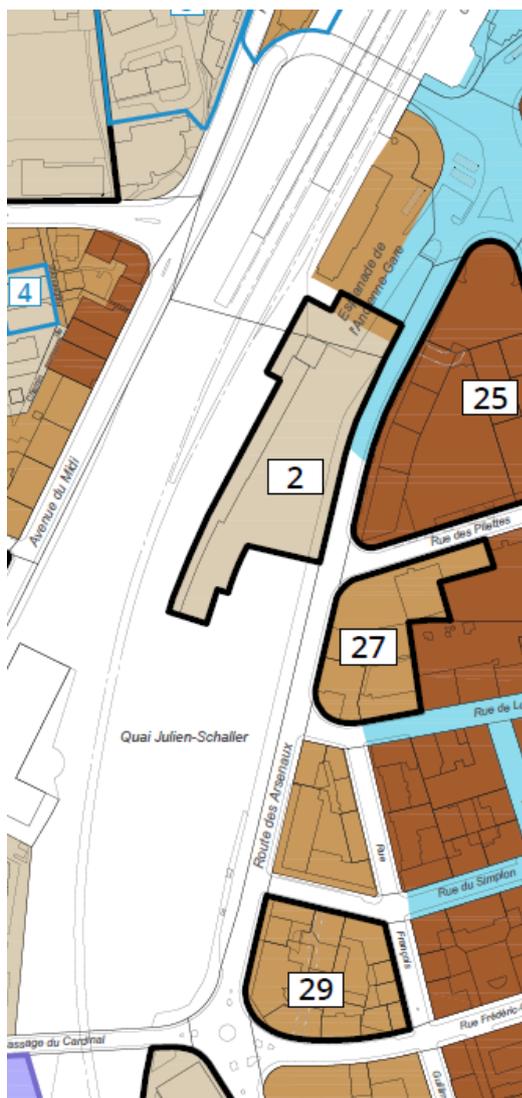
LÉGENDE

Urbanisation

-   Bâtiment (existant / existant important)
-   Centre historique / programme à définir
-  Quartier à entretenir et préserver
-   Quartier à transformer, compléter et adapter
-   Quartier à redévelopper ou développer / programme à définir

Le secteur autour de la Gare est en cours de planification pour de futures transformations majeures, notamment en lien avec l'extension des quais CFF de la Gare de Fribourg et la création d'un nouveau passage inférieur. Initialement planifiée, la tour de l'Esplanade a été abandonnée par CFF immobilier, amenant une modification du périmètre du PAD Ancienne Gare. Les objectifs globaux du PAD Ancienne Gare sont définis à l'art. 234 du règlement communal d'urbanisme (RCU). Ainsi, le quartier développé sera mixte et devra notamment respecter les objectifs d'un label de durabilité, tel que SNBS-Quartier par exemple. La typologie de logement n'a pas été arrêtée au niveau du RCU et fera l'objet de discussions dans le cadre des modifications du PAD Ancienne Gare (cf. ci-après).

Extrait du plan d'affectation des zones, EP5, 2023



-  Zone de ville I (ZV I)
-  Zone de ville II (ZV II)
-  Zone de ville III (ZV III)
-  Zone de ville IV (ZV IV)
-  Zone de place urbaine (ZPU)

3. Accord cadre en faveur de la construction de logements d'utilité publique dans les centres urbains

L'Office fédéral du logement (OFL), l'association « coopératives d'habitation Suisse » et les CFF ont défini dans un contrat-cadre les conditions de cession de terrains en droit de superficie. Ensemble, ils ont posé ainsi un fondement essentiel à la construction de logements d'utilité publique, à loyer ou à prix modéré à long terme, sur le territoire des CFF.

Les CFF souhaitent qu'environ la moitié de leurs logements entrent dans le segment bon marché, qu'il s'agisse d'habitations en propriété ou de droits de superficie.

L'abandon du projet de la tour de l'Esplanade et ce nouveau contrat-cadre remettent en cause l'actuel règlement du PAD Ancienne Gare. Le projet et le PAD élaborés devront être revus. Dans le cadre de ces travaux, il conviendrait également d'affiner la politique de l'habitat et du logement sur ce secteur et, le cas échéant, de prendre la décision d'appliquer ou non le contrat-cadre susmentionné.

La Ville a déjà eu des échanges avec les CFF pour la mise en place d'un processus de travail. Mais avant de démarrer ce travail, il est attendu de CFF Immobilier une étude interne sur la stratégie de CFF Cargo, utilisant ces parcelles actuellement. Une fois ces éléments connus, la Ville et les CFF pourront débiter une planification et discuter dès le démarrage des travaux de la question des logements d'utilité publique, tout en tenant également compte des intérêts des exploitants du voisin direct du PAD Ancienne Gare, à savoir le bâtiment de l'Ancienne Gare.

4. Politique de l'habitat et du logement

Parallèlement, la Ville de Fribourg a mené une première réflexion sur l'habitat et le logement qui a pour but de répondre à différentes questions et d'orienter les constructions:

Comment se compose le parc de logement aujourd'hui? Quelle taille (nombre de pièces, surface)? Quels sont les niveaux de prix du marché immobilier? Quels projets ont été développés par les investisseurs immobiliers ces dernières années? Quel est le profil sociodémographique des quartiers et de la ville? Quel quartier regroupe le plus de familles, le plus de seniors? Dans quels types de logement les différents types de ménages vivent-ils? Quels nouveaux types de ménages pourront et voudront habiter la Ville de Fribourg demain tant en termes de qualité du logement que de qualité du cadre de vie? Quels types de quartier et de ville doit-on développer pour répondre à leurs aspirations?

Les réponses à ces questions ont permis d'établir un diagnostic dessinant le portrait socio-résidentiel de la ville de Fribourg et proposant des projections sociodémographiques précises.

Cinq constats ressortent de ce diagnostic:

- Constat 1: Un marché immobilier résidentiel de plus en plus en détente et concurrentiel à l'échelle du canton et de la Suisse romande;
- Constat 2: Une ville avec une offre importante en petits logements mais une pénurie de grands;
- Constat 3: Des besoins variables selon le type de ménage et un parc de grands logements sous-occupés;
- Constat 4: Une mosaïque de quartiers avec des disparités sociodémographiques, socio-économiques et typo-morphologiques;
- Constat 5: Des ressources foncières importantes.

Sur cette base, le Conseil communal entend poursuivre les réflexions concernant la politique de l'habitat et du logement en y intégrant notamment une réflexion sur les capacités économiques des ménages en influençant les prix (loyers et prix d'accession à la propriété).

5. Conclusion

La Ville de Fribourg salue le contrat-cadre concernant les conditions de cession de terrains en droit de superficie par les CFF, propriétaires de terrains, l'Office fédéral du logement (OFL) et l'association "coopératives d'habitation Suisse". Elle encourage les CFF à développer avec la Ville un plan d'aménagement de détail (PAD) Ancienne Gare intégrant l'engagement pris et répondant aux objectifs développés dans la stratégie sur l'habitat et le logement. Les contacts réguliers entre les CFF et la Ville ont déjà eu lieu et vont s'intensifier au fur et à mesure du développement du nouveau PAD Ancienne Gare, ce qui permettra d'affiner et d'appliquer les objectifs de la stratégie sur l'habitat et le logement pour ce secteur.

Partant, le Conseil communal estime avoir répondu au postulat n° 68 en lui présentant dans le présent rapport les parcelles en propriété des CFF pouvant accueillir des logements et en esquissant la future collaboration avec les CFF en lien avec ces parcelles au niveau des objectifs de la politique d'habitat et du logement.

Le postulat n° 68 est ainsi liquidé.