



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Ballmer Mirjam

2019-CE-60

Quantification des effets des conditions préférentielles pour la création de logements d'utilité publique sur le site blueFACTORY

I. Question

Dans la réponse à la question 2018-CE-251 - Rendre possible les logements d'utilité publique sur le site de blueFACTORY du 19 février 2019, le Conseil d'Etat montre une certaine ouverture à des logements innovants sur le site de blueFACTORY. Il cite quelques bons exemples de mise en œuvre de projets novateurs et exemplaires. L'auteure est d'accord avec le Conseil d'Etat sur le fait que des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique ont des conséquences financières pour la BFF SA. Elle comprend aussi que la possibilité de réaliser de tels logements d'utilité publique dépend de l'importance et de la gestion du manque à gagner. Il semble important de souligner que la BFF SA ne va pas perdre mais aurait un rendement moindre en cas de l'octroi d'un droit de superficie (DDP) à des conditions préférentielles.

Pour explorer les conditions financières qui permettraient la réalisation de logements d'utilité publique sur le site blueFACTORY, je pose alors les questions suivantes :

1. A combien le Conseil d'Etat estime-t-il le manque à gagner pour la société BFF SA en cas d'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation de, par exemple, un tiers de logements d'utilité publique sur le total de logements constructibles sur le site et comment calcule-t-il ce manque à gagner ?
2. Comment ce manque à gagner de la société BFF SA se répercuterait-il sur le rendement des actions détenues par le canton dans BFF SA et sur le remboursement des prêts consentis à BFF SA par ses deux actionnaires ?
3. Quels seraient les aménagements financiers possibles pour concilier à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA ?

D'autre part la charte d'utilisation du 12 février 2014 fait une claire référence à l'engagement pris d'assurer « la participation active des utilisateurs de logements à la mission du quartier d'innovation » de manière à pouvoir tenir compte de leurs besoins et de leurs intérêts.

4. Quelles recommandations le Conseil d'Etat va-t-il présenter et défendre au conseil d'administration de BFF SA pour concrétiser ces déclarations de la charte d'utilisation tout au long du processus de planification et de réalisation des projets de logement sur le site blueFACTORY ?

5. Et en particulier quels devraient être, selon le Conseil d'Etat, les partenaires que la société BFF SA devrait associer en priorité pour garantir que les intérêts des futurs utilisateurs de logements soient bien représentés et considérés ?

19 mars 2019

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance du site blueFACTORY qui héberge un projet de recherche conjoint de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), de l'Université de Fribourg (UNIFR) et de la Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA-FR). Ce projet ambitionne de réaliser à Fribourg un centre de référence national et international dans le domaine de l'habitat du futur. Par son caractère de quartier, le site est également appelé à devenir un lieu de vie, dans lequel seront intégrés, entre autres, des restaurants, des projets culturels et des logements innovants au sens de la charte blueFACTORY. De par son impact sur le territoire communal, des sujets tels que l'urbanisme et la mobilité ont une part importante dans l'ensemble du projet.

La société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) a été créée le 12 février 2014. Ses actionnaires sont l'Etat et la Ville de Fribourg qui détiennent chacun la moitié des actions. A sa création, la société disposait d'un capital de 25 millions de francs, dont 24 millions d'actifs immobilisés et 1 million de trésorerie.

BFF SA bénéficie en plus de prêts remboursables de 5 millions de francs de la part de l'Etat et de 5 millions de francs de la part de la Ville de Fribourg. Les demandes de prêt ont reçu l'aval des organes législatifs en mai 2016. Les prêts sont soumis à un taux d'intérêt annuel de 1.30 % et portent sur une durée de 10 ans. Ce crédit total de 10 millions de francs devait permettre à la société d'assurer son financement jusqu'au moment où ses revenus seraient suffisants pour s'autofinancer, soit en 2023. Suite à l'état d'avancement du projet de quartier d'innovation et aux conditions du marché financier (taux d'intérêt, rythme des amortissements, etc.), il s'avère que cet objectif financier ne sera pas atteint dans le délai imparti et que des liquidités supplémentaires seront nécessaires à partir de 2021.

De plus, la société doit maintenant faire face à des nouvelles charges qui s'articulent autour de la contribution immobilière, du budget culture, du rachat potentiel de la parcelle des Mazots, du risque lié à la pollution à provisionner, ainsi que d'un parking sous-terrain qui ne faisaient pas partie du plan d'affaires initial. De même, les coûts liés au plan d'affectation cantonal (PAC), à un plan de mobilité et au NeighborHub n'ont pas été pris en considération à l'initialisation du projet. Le conseil d'administration de BFF SA doit faire parvenir aux actionnaires Etat et Ville son concept de refinancement d'ici le deuxième semestre 2019. Ceux-ci se consulteront sur cette proposition, les montants réciproques à engager et les conditions-cadres à accorder.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions de la députée Mirjam Ballmer :

- 1. A combien le Conseil d'Etat estime-t-il le manque à gagner pour la société BFF SA en cas d'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation de, par exemple, un tiers de logements d'utilité publique sur le total de logements constructibles sur le site et comment calcule-t-il ce manque à gagner ?*

BFF SA a comme mission statutaire de promouvoir, développer, construire, exploiter et gérer le quartier d'innovation sis sur le site de blueFACTORY. En conséquence, le conseil d'administration a classé les zones construites, respectivement constructibles en trois catégories :

- > la catégorie 1 regroupe les projets réalisés directement par la SA (Halle 1, Halle Bleue, Bâtiment B) et financés par des crédits hypothécaires ou des investissements privés ;
- > la catégorie 2 est dédiée aux surfaces destinées aux droits de superficie (DDP) dont la constitution de servitude est soumise aux deux actionnaires Etat et Ville pour approbation ;
- > la catégorie 3 regroupe les bâtiments patrimoniaux (Halle Grise, Silo, Maison du Gardien, Cheminée) ; ces bâtiments protégés ne peuvent être rénovés sans un appui financier complémentaire.

Le plan d'affectation cantonal (PAC) prévoit une surface de plancher de 151 000 m² sur le site blueFACTORY. La charte d'utilisation du site limite la proportion dédiée aux logements à une valeur maximale de 14 % de cette surface en regard des engagements contractuels liés au rachat du terrain à la société Feldschlösschen Getränke AG. BFF SA envisage de recourir à un DDP portant sur environ 60 000 m² de surfaces de plancher situés le long de la route de la Glâne et sur la parcelle des Mazots. Il est à relever que cette parcelle fait partie intégrante du PAC et est propriété de l'Etat mais qu'aucune garantie ni détermination n'a été faite quant à sa vente à la SA. La surface dédiée aux logements de ce DDP ne peut excéder 21 140 m². La rente annuelle attendue dépend de la valeur du foncier et est généralement calculée à 5 fois le prix du terrain sur 100 ans. Pour élaborer ce DDP, la société envisage soit de recourir à un développeur pour définir un produit suivi d'une vente à un investisseur, soit de lancer un concours en entreprise totale (ET) suivi d'un appel d'offres à des investisseurs. Le respect de la charte du site sera garanti par une convention avec l'investisseur. La durée de l'ensemble du processus DDP est estimée à 2-3 ans avant le début des travaux.

Tout octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour permettre la réalisation, par exemple, d'un tiers de logements d'utilité publique génèrera un manque à gagner pour la société BFF SA proportionnel à la surface allouée et au différentiel du prix du marché. Il est à relever que le DDP de la route de la Glâne, ainsi amputé, court le risque de n'avoir plus beaucoup de substance et être d'un intérêt moindre pour un investisseur. Ce manque-à-gagner n'est pas chiffrable en l'état et sera fonction des lois du marché au moment où le DDP sera proposé.

- 2. Comment ce manque à gagner de la société BFF SA se répercuterait-il sur le rendement des actions détenues par le canton dans BFF SA et sur le remboursement des prêts consentis à BFF SA par ses deux actionnaires ?*

Sans que BFF SA ne puisse escompter un rendement répondant strictement aux critères du marché, le modèle financier pratiqué ne doit pas conduire, à terme, à une perte d'exploitation pour la société. La Direction et la Présidence ont présenté un business plan (BP 6.0) aux actionnaires Etat et Ville le 1^{er} mai 2018 ainsi qu'à la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil le 28 septembre 2018. L'horizon de temps de ce business plan a été porté à 2035 et la société devrait pouvoir assurer

son autofinancement d'ici 2031. En regard de la nature des actionnaires dont les attentes ne sont pas aujourd'hui de type « rendement » et, en corollaire, du modèle financier opté par la SA, tout octroi d'un DDP à des conditions préférentielles repousserait cette échéance d'autofinancement, péjorerait le remboursement des prêts consentis et nécessiterait des besoins de financement supplémentaires.

3. *Quels seraient les aménagements financiers possibles pour concilier à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA ?*

Selon ses statuts, le but de BFF SA est de promouvoir, développer, construire, exploiter un quartier d'innovation sur le site blueFACTORY. L'Etat et Ville, qui détiennent chacun la moitié des actions, s'engagent par la convention d'actionnaires à permettre à BFF SA de réaliser l'ensemble des infrastructures et constructions propres à assurer le développement et la bonne marche du quartier d'innovation. Au vu de la structure de l'actionnariat, tout aménagement financier conciliant à la fois l'octroi d'un DDP à des conditions préférentielles pour des logements d'utilité publique et l'accomplissement des obligations financières de BFF SA nécessiterait préalablement l'accord unanime de l'Etat de Fribourg et de la Ville de Fribourg.

4. *Quelles recommandations le Conseil d'Etat va-t-il présenter et défendre au conseil d'administration de BFF SA pour concrétiser ces déclarations de la charte d'utilisation tout au long du processus de planification et de réalisation des projets de logement sur le site blueFACTORY ?*

BFF SA s'assurera que, au-delà de la réglementation du PAC, le projet blueFACTORY soit en adéquation avec son business plan. Le projet d'habitation sera établi en accord avec la charte d'utilisation, dans l'intérêt d'un quartier d'innovation intégrant la mixité des bâtiments entre activités et logements. Le Conseil d'Etat partage l'avis que le projet d'habitation puisse permettre une mixité des formes d'habitation. Il tient cependant à relever que le fait de proposer une offre diversifiée n'implique pas automatiquement l'implantation de logements d'utilité publique. Il est utile de rappeler que BFF SA fonctionne comme une société immobilière dont les revenus locatifs doivent permettre non seulement de couvrir les charges mais également de rembourser les crédits octroyés et les intérêts de la dette. La mixité des formes d'habitation devrait aussi être l'apanage d'autres acteurs du marché, en relation avec la stratégie développée sur le site et avec les objectifs financiers de la société. En l'état actuel, le Conseil d'Etat estime que le logement d'utilité publique n'est pas l'option voulue sur le site blueFACTORY.

5. *Et en particulier quels devraient être, selon le Conseil d'Etat, les partenaires que la société BFF SA devrait associer en priorité pour garantir que les intérêts des futurs utilisateurs de logements soient bien représentés et considérés ?*

BFF SA a statutairement toute latitude pour participer à d'autres entreprises, créer des succursales, acquérir ou fonder des entreprises visant un but identique ou analogue, effectuer toutes opérations mobilières et immobilières, effectuer des prêts, et conclure tous contrats propres à développer son but ou s'y rapportant directement ou indirectement. Dans un strict respect des règles de gouvernance de la SA, le Conseil d'Etat entend s'en référer aux propositions du Conseil d'administration pour tout partenaire à associer à la société.

20 mai 2019