



Message 2022-DAEC-281

2 mai 2023

Présence de l'OFROU à Estavayer-le-Lac : Achat du plateau « îlot 1 » du projet PAD Gare-Casino à Estavayer-le-Lac

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'acquisition d'une part de copropriété d'un plateau de bureaux de l'îlot 1 du plan d'aménagement de détail (PAD) Gare-Casino, à Estavayer-le-Lac, et sa mise à disposition de la Confédération, au profit de l'Office fédéral des routes en charge du réseau romand des routes nationales.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Description de l'objet	3
3	Estimations des TPF, de l'OFCL et de Wüest & Partner AG	4
4	Coûts et mode d'acquisition	5
4.1	Modalités d'acquisition et de financement	5
4.2	Réserves	6
5	Type de patrimoine et crédit d'engagement	6
6	Référendum financier	7
7	Conclusion	7

1 Introduction

L'Office fédéral des routes (OFROU) a pour objectif principal de garantir le bon fonctionnement du réseau des routes nationales. Pour ce faire, cet office exploite actuellement cinq filiales réparties sur tout le territoire du pays. La filiale en charge du réseau romand avait été installée en 2008 à Estavayer-le-Lac à titre de compensation fédérale. Pour rappel, le canton de Fribourg avait à l'époque déposé sa candidature pour que le Tribunal administratif fédéral s'établisse à Fribourg. Le choix de localisation de ce dernier s'étant arrêté sur Saint-Gall, la Confédération avait répondu favorablement à la proposition fribourgeoise d'établir une filiale d'un office fédéral sur le territoire cantonal, en l'occurrence, la filiale de l'OFROU dont il est question.

Le bâtiment actuellement occupé par l'OFROU, sis Place de la Gare à Estavayer-le-Lac, ne répond plus aux normes usuelles de la Confédération. Ce constat a motivé l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), en charge des bâtiments administratifs fédéraux, à rechercher une nouvelle solution de localisation pour les collaboratrices et collaborateurs de l'OFROU. Une délocalisation en direction d'Yverdon-les-Bains, dans le canton de Vaud, a ainsi été envisagée, non seulement pour des raisons d'infrastructure, mais également pour faire bénéficier l'office de l'accès à un bassin de population plus large, présentant un marché du travail plus fourni dans les professions concernées et facilitant ainsi le recrutement de spécialistes en ingénierie routière. Ces arguments ont fait l'objet de discussion entre l'OFROU et la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et n'ont pas été considérés comme dirimants.

Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de l'OFROU dans la Broye fribourgeoise s'impose. En effet, l'office emploie actuellement 63 personnes à Estavayer-le-Lac, dont un grand nombre d'ingénieurs hautement qualifiés. Plus de la moitié de ces personnes sont domiciliées sur le territoire cantonal. Selon les divers échanges, il existe une volonté à moyen terme d'internaliser un certain nombre de fonctions supplémentaires impliquant une augmentation du nombre d'employés à environ 80 à 90 postes de travail. Le maintien d'emplois fédéraux dans la Broye fribourgeoise est par conséquent important pour cette région. L'engagement du canton en la matière est une réponse aux demandes expresses, exprimées par la région, laquelle mérite ainsi d'être soutenue dans le maintien de son attractivité. En outre, il est utile de relever que cette démarche n'est pas en phase avec un projet de promotion économique classique dont la base légale serait la loi sur la promotion économique (LPec ; RSF 900.1). Il s'agit plutôt ici de régler une relation d'Etat à Etat.

Une solution de qualité a été trouvée après des négociations avec la société des Transports publics fribourgeois Immobilier (TPF Immo SA, ; les TPF), qui construit de nouveaux immeubles à la gare d'Estavayer-le-Lac. Cette société a accepté, contrairement à sa stratégie usuelle de propriétaire, de vendre un plateau de bureaux du PAD « Gare-Casino », afin de répondre aux exigences fédérales. Une garantie de vente de la surface en question permet aussi de finaliser le projet auprès des TPF et ainsi en accélérer ainsi le développement.

Dans le cadre de l'établissement ou du maintien d'un office fédéral en dehors de la Berne fédérale, il est attendu selon le Directeur de l'OFCL que le canton hôte y contribue financièrement. Les demandes initiales de la Confédération tendait vers une participation cantonale à fonds perdu. Après négociations avec ledit Office fédéral, l'accord prévoit en effet l'achat de surfaces dans un bâtiment construit et dont la promotion est assurée par les TPF, selon une distribution des parts de la copropriété de 57% pour la Confédération et 43% pour l'Etat de Fribourg.

L'Etat de Fribourg mettra sa partie de l'objet à disposition gratuite de la Confédération, afin que l'OFROU puisse y poursuivre ses activités. La Confédération s'engage à une utilisation optimale du site, telle que définie dans l'ordonnance fédérale concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC ; RS 172.010.21). Cette gestion est également soumise à l'inspection fédérale des finances, ce qui permet de partir du principe que le risque de sous-occupation du site par l'OFROU est limité. Si toutefois tel devait être le cas, la Confédération se propose de racheter la partie cantonale au prix initialement payé par l'Etat de Fribourg.

Lors des discussions menées par l'Etat et la Confédération, le principe d'un achat non-spéculatif a été appliqué pour les deux copropriétaires. Il n'y a par conséquent ni appréciation, ni dépréciation de la valeur de l'objet acheté. Chaque copropriétaire supportera la quote-part des frais communs attachée à son lot, de même que les impôts, taxes, contributions immobilières et assurances y relatifs. L'Etat de Fribourg mettra gratuitement ses surfaces acquises à la disposition de la Confédération pour une durée indéterminée. Les frais d'exploitation tels que les frais d'eau, de chauffage et d'électricité occasionnés exclusivement par l'utilisation des locaux par la Confédération (consommables) seront à charge de cette dernière. Il n'est pas attendu d'autres prestations de l'Etat de Fribourg, respectivement du Service des bâtiments.

2 Description de l'objet

Le projet Gare-Casino, développé conjointement par la commune d'Estavayer-le-Lac et les TPF, prévoit la requalification d'un secteur de 21 000 m² et le réaménagement complet de la gare routière staviacoise. Le bâtiment est le premier ouvrage dans le cadre d'un programme visant la construction d'un quartier ouvert, animé et attractif, complémentaire et relié au centre-ville, offrant un cadre de vie et de travail agréable. Il intégrera 1 518 m² de commerces, 40 logements, 105 places de stationnement et environ 1 700 m² de surfaces de bureaux.



Plan n°1: Plan d'implantation

Source: Plan d'aménagement de détail (PAD) "Gare Casino"

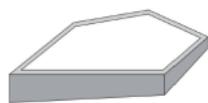
Le PAD comprend un total de 5 îlots implantés dans un légère pente qui descend au nord côté lac. Comme illustré par la figure ci-dessous, un îlot se compose d'une plateforme semi-enterrée (commerces et bureau dans le cas de l'îlot 1) et de bâtiments de logements implantés au-dessus. Le périmètre G1 au nord de l'îlot 1 avec une surface de 3 750 m² accueillera la gare routière, interface directement liée à la gare ferroviaire située à l'ouest du PAD.

PAD Gare Casino – Plan
d’implantation et concept
de l’îlot

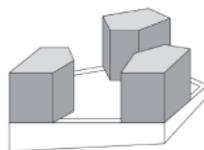
Source : ARCHAM et Partena-
naires SA (18.03.2019)



Plateforme



Plateforme entourée d'un mur

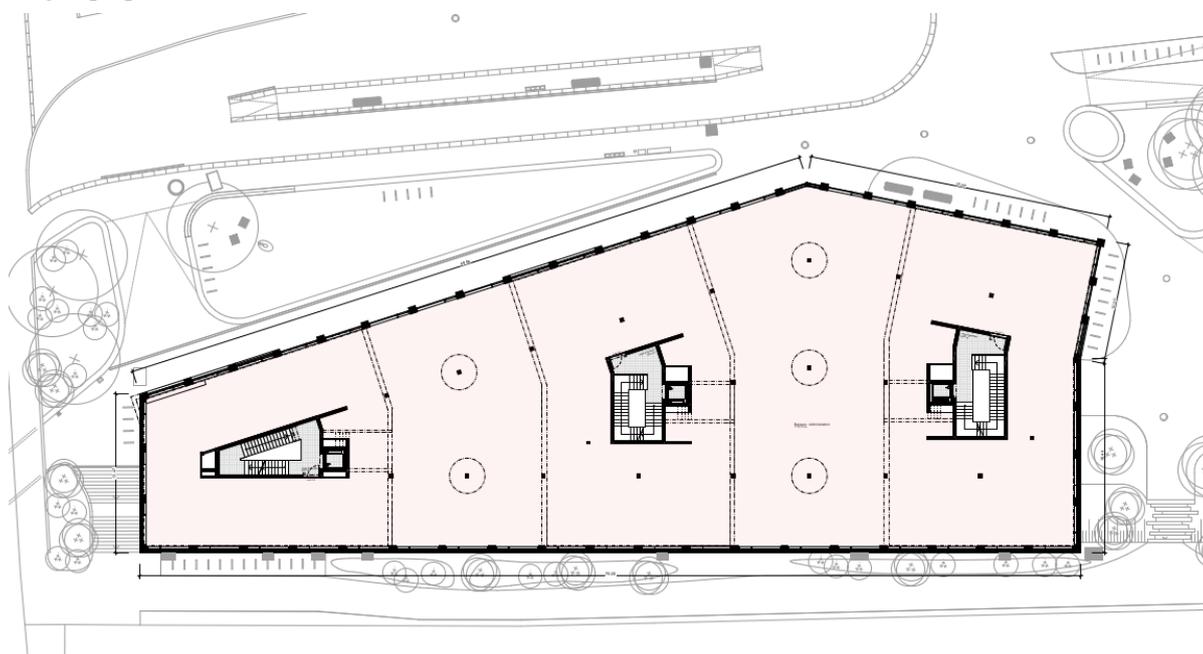


Bâtiment



Coupe longitudinale

La partie du bâtiment à acquérir dans le cadre du présent décret est le plateau de bureaux situé dans l’îlot 1 au premier étage, qui pourrait ainsi abriter les activités de l’OFROU.



3 Estimations des TPF, de l’OFCL et de Wüest & Partner AG

Le coût d’acquisition et d’aménagement des locaux a été estimé en 2021 par les TPF et par l’OFCL comme suit :

- > Les TPF ont évalué le coût d’acquisition de la surface de plancher de 1 859.09 m² entre 9 015 927.50 francs et 10 914 017.50 francs. Lors de cette estimation, l’état de finition des surfaces n’était pas indiqué ;

-
- > L'OFCL a produit une étude de l'entreprise CBRE, conseil en immobilier résidentiel et commercial, évaluant le coût de l'objet à 6 071 000 francs, plus une marge de négociations de 5% à la hausse ou à la baisse. CBRE a précisé qu'il s'agissait d'un prix « en gris », à savoir que les finitions sols et murs étaient à la charge de l'acquéreur.

Aucune de ces deux estimations ne faisait mention des questions en lien avec l'acquisition des places de stationnement, qui auraient donc probablement dues être ajoutées à l'estimation du prix.

En raison de la grande différence entre ces deux estimations, les TPF, l'OFCL et l'Etat de Fribourg ont participé à une séance, le 19 mai 2022, où il a été décidé de mandater l'entreprise Wüest & Partner AG pour effectuer une nouvelle évaluation du prix de l'objet. Le cahier des charges a été défini communément entre les parties prenantes, lesquelles se sont également entendues pour un consensus au niveau de la méthode d'estimation, à savoir la définition d'une valeur mixte prenant en compte la valeur intrinsèque et la valeur de rendement (DCF : discounted cash-flow) de l'objet en question. L'analyse a conclu un prix de l'ordre de 9 450 000 francs. Sur cette base, la part cantonale, qui est de 43%, s'élèverait à 4 063 500 francs. Les dernières discussions du 25 novembre 2022 entre la direction des TPF et l'OFCL ont permis de s'entendre sur ce prix en lui affectant une marge de 10%, en lien avec un éventuel renchérissement à la construction, lequel devrait être démontré par les TPF et qui aboutirait à un coût maximal de 4 469 850 francs pour la part cantonale, à charge de l'Etat de Fribourg.

4 Coûts et mode d'acquisition

4.1 Modalités d'acquisition et de financement

Le plateau d'une surface de 1 714m² de bureaux nets et environ 1 900 m² bruts sera acquis auprès de la société TPF immobilier pour le prix arrêté de 9 450 000 francs (plus 10% de marge en cas de renchérissement justifié), auxquels il faut ajouter les frais d'acquisition à hauteur d'environ 4% (soit 380 000 francs). Ce plateau sera divisé en deux lots de copropriété sur la base du régime de copropriété ordinaire.

Pour rappel, la Confédération achètera un lot représentant 57% de la totalité du plateau, soit une surface d'environ 1 083 m², et l'Etat de Fribourg un lot représentant 43% de la totalité du plateau, soit une surface d'environ 817 m² (achat de l'objet brut fini). La Confédération et l'Etat de Fribourg financeront dans ces mêmes proportions les travaux d'aménagement intérieurs nécessaires au bon fonctionnement de la filiale de l'OFROU. Ces coûts d'aménagement peuvent être estimés à environ 500 francs par m², pour un total de 950 000 francs, soit 408 500 francs à la charge de l'Etat (43%). En résumé, les coûts à la charge de l'Etat sont donc les suivants :

Acquisition	4 063 500 francs
Frais d'acquisition (4%)	160 400 francs
Aménagement	408 500 francs
Réserve (10% sur le coût d'acquisition)	406 350 francs
Total	5 038 750 francs

En outre ces locaux seront mis à disposition gratuitement en faveur de l'OFROU. Tenant compte d'un loyer moyen fixé à 250 francs le m², la location annuelle en faveur de l'Etat aurait pu se monter à 204 250 francs par année, soit 1 021 250 francs pour les cinq premières années.

4.2 Réserves

Les aménagements dédiés aux aspects de la sécurité et des contrôles d'accès imposés par la Confédération, ainsi que l'ameublement des locaux sont exclus du financement commun et ne seront donc pas à la charge de l'Etat.

Chaque copropriétaire supportera la quote-part des frais communs (charges communes de copropriété) attachée à son lot, de même que les impôts, taxes, contributions immobilières et assurances y relatifs.

Il n'est pas attendu d'autres prestations de l'Etat de Fribourg.

Les autorisations des crédits d'engagements sont de la responsabilité de chaque partie et sont donc expressément réservées. Les demandes réciproques sont coordonnées, afin d'éviter tous retards dans le développement et la réalisation du projet.

Dans l'hypothèse où l'une des parties envisagerait de vendre son lot de copropriété, des droits de préemption réciproques devront être consentis.

5 Type de patrimoine et crédit d'engagement

Selon l'article 43, alinéa premier de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), le Grand Conseil est compétent pour autoriser les achats et les aliénations de biens du patrimoine financier dont la valeur dépasse ½ % des charges du dernier compte de résultats. En l'occurrence, cette limite se situe à hauteur de 20 357 847 francs (cf. art. 2, al. 1 de l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat ; RSF 612.21).

Dans le cadre de l'examen du présent dossier, le Conseil d'Etat a donc analysé la question de la nature de l'investissement, à savoir si l'acquisition fera partie de patrimoine financier ou administratif de l'Etat.

La législation oblige les collectivités publiques à accomplir différentes tâches et les cantons et les communes doivent se doter d'une infrastructure pour respecter ces dispositions légales. Une partie de l'actif de leur bilan est donc formé d'éléments indispensables à l'accomplissement des tâches publiques. Le critère de l'aliénabilité permet de classer les éléments du patrimoine comme actifs administratifs ou actifs financiers. Concrètement, cela implique que les éléments du patrimoine administratif ne peuvent être vendus sans nuire à l'accomplissement des tâches publiques, alors que les actifs financiers sont constitués de l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont l'Etat a la libre disposition.

En pratique, afin de déterminer si un bien relève du patrimoine administratif ou du patrimoine financier, le Tribunal fédéral examine avant tout le cadre législatif entourant la fonction et la gestion du bien, afin d'en tirer, ou non, son lien avec l'accomplissement d'une tâche publique (Tanquerel, Manuel de droit administratif, Zürich, 2018, p. 64).

En l'occurrence, le bien-fonds acquis ne servira pas à accomplir une tâche cantonale reposant sur une base légale déterminée, puisque celui-ci sera simplement mis à la disposition de l'OFROU. Dans le même sens, ce bien pourra être vendu, aux conditions de la convention passée avec la Confédération, sans nuire à l'accomplissement d'une tâche attribuée à l'Etat.

Toutefois, l'opération présente des caractéristiques particulières qui la distinguent d'une classification usuelle au titre de patrimoine financier. En effet, l'investissement proposé aura un coût pour l'Etat, puisque les locaux sont mis à disposition gratuitement, alors que l'Etat supportera les coûts liés à la quote-part de son lot PPE. Le manque à gagner en termes d'absence de revenu locatif est estimé à un peu plus de 200'000 francs par année, et les coûts liés à la quote-part devraient représenter environ 25'000 francs, sans compter le coût du financement de l'opération (immobilisation de capitaux). Par ailleurs, la PPE à acquérir sera grevée d'un usufruit en faveur de la Confédération et n'est pas aliénable librement par l'Etat : seule une décision de la Confédération permettrait une éventuelle vente. En outre, la reprise du lot PPE par la Confédération s'opérerait au prix initialement payé par l'Etat, et non à un prix de marché. De fait, compte tenu de l'évolution des prix, une éventuelle vente par l'Etat dans quelques années impliquerait selon toute vraisemblance une perte.

Aussi, la part de PPE que l'Etat envisage d'acquérir n'apporte aucun rendement, mais au contraire coûtera annuellement à l'Etat. Cette part ne sera par ailleurs pas librement aliénable. Au vu de ces éléments, une classification au titre du patrimoine financier ne serait pas appropriée.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre l'objet au Grand Conseil, en vue de permettre un débat sur ce type d'acquisition et afin de garantir le respect des compétences décisionnelles du Grand Conseil.

En résumé, le crédit demandé se monte à un total de **5 038 750 francs**, selon le détail suivant :

- > Achat du terrain et des bâtiments : 4 063 500 francs
- > Frais d'acquisition : 160 400 francs
- > Aménagement intérieur : 408 500 francs
- > Réserve : 406 350 francs

6 Référendum financier

Le coût du projet ne dépasse pas la limite prévue par l'article 46 de la Constitution du Canton de Fribourg ($\frac{1}{4}$ % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat) et n'est par conséquent pas soumis au référendum financier.

7 Conclusion

L'acquisition, avec la Confédération, de surfaces de bureaux dans le bâtiment « Gare-Casino » à Estavayer-le-Lac, dans le but d'y maintenir une filiale de l'OFROU, s'inscrit dans la volonté, exprimée par le Conseil d'Etat, de maintenir et de développer des emplois à haute valeur ajoutée dans le district de la Broye. La solution proposée, soit une acquisition en copropriété avec mise à disposition gratuite de l'OFROU, peut être soutenue de l'avis du Gouvernement. Cette solution, respectivement l'effort financier consenti, permet en effet non seulement de conserver une unité administrative fédérale sur le territoire cantonal, mais également d'assurer une participation du canton à la promotion d'un bien immobilier important pour le développement économique d'un chef-lieu de district et de toute une région.

Partant, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.