

Réponse du Comité d'agglomération

Motion relative à Coriolis Infrastructure

Mot_Leg2016-2021_2017_004

Auteurs : Géraldine von der Weid (Avry) ainsi que Marius Achermann (Avry) et Michel Moret (Avry)

Co-signataires : Pierre-Emmanuel Carrel (Villars-sur-Glâne), Olivier Collaud (Fribourg), Georges Rhally (Fribourg), Christophe Giller (Fribourg), Mathieu Perrin (Fribourg), Dimitri Küttel (Villars-sur-Glâne), Alexis Overney (Granges-Paccot) et Bernhard Altermatt (Fribourg)

(1) La motion

La motion déposée le 18 mai 2017 demande que *l'Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* reprenne les tâches jusqu'ici exercées par *Coriolis Infrastructures (ci-après Coriolis I.)* de sorte à assurer un financement pérenne et solidaire des infrastructures culturelles régionales. Le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Comité)* a préavisé favorablement la transmission de cette motion le 12 octobre 2017, renvoyant dans sa réponse à l'élaboration d'une étude effectuée dans l'intervalle par le Bureau CevAde (8 octobre 2020).

(2) Le contexte

Le soutien à la culture professionnelle présente actuellement un visage morcelé dans le centre cantonal. *L'Agglomération* a pour mission de définir la politique culturelle régionale à l'échelle de son périmètre institutionnel et d'assurer le soutien financier aux associations culturelles professionnelles. Elle a ainsi subventionné en 2021, 53 associations au moyen d'une enveloppe annuelle de CHF 2'193'750, dont 13 associations bénéficiaires de subventions pluriannuelles. Pour ce faire, elle dispose d'un équivalent plein temps et d'un poste de stagiaire. *Coriolis I.* a, quant à elle, pour tâches principales l'exploitation et l'entretien de deux infrastructures majeures que sont les théâtres Equilibre à Fribourg et Nuithonie à Villars-sur-Glâne. *Coriolis I.* n'est toutefois financée que par six des dix communes qui composent *l'Agglomération*. Elle perçoit, en outre, une part de 12,5 % du produit net des jeux, qui lui est versée par le *Casino Barrière (ci-après Casino)* situé à Granges-Paccot en application d'une convention. Cette somme est toutefois en diminution constante depuis plusieurs années, mettant le système de financement de ces infrastructures en péril. Le montant perçu en 2020 par *Coriolis I.* de la part du *Casino* s'est ainsi élevé à CHF 812'500 sur un budget total de CHF 3'163'400. En pratique, l'exploitation opérationnelle de ces deux infrastructures culturelles est déléguée par *Coriolis I.* à une fondation de droit privé via un mandat renouvelé tous les trois ans, la Fondation Equilibre et Nuithonie. Les bâtiments sont quant à eux la propriété des communes-sites.

(3) La solution proposée par l'étude CevAde

Le *Comité* estime que l'offre culturelle bénéficie à l'ensemble de la région. Il est donc favorable au maintien et à l'extension d'un système solidaire de promotion culturelle à l'échelle régionale, indépendamment des limites communales. Sur cette base, il a mandaté une étude détaillée, dont les recommandations ont été examinées par un comité de pilotage composé de représentant-e-s de chaque institution concernée. Cette étude préconise la définition d'une politique culturelle régionale coordonnée par *l'Agglomération*. Comme mentionné dans le chapitre suivant, le *Comité* n'en partage toutefois pas l'intégralité des conclusions. De manière schématique, la proposition formulée par l'étude s'articule en deux phases distinctes.

Phase 1 : reprise des activités de Coriolis Infrastructures par l'Agglomération

L'Agglomération modifie ses statuts et reprend les activités de *Coriolis I.*, qui est formellement dissoute. *L'Agglomération* assure ainsi le soutien régulier aux activités d'Equilibre-Nuithonie et optimise la gestion du produit net des jeux en l'investissant dans des programmes culturels structurants pour la région. Elle regroupe ainsi le subventionnement aux associations et aux infrastructures culturelles régionales sous un même toit. La gouvernance est assurée par la corporation autonome de droit public actuelle jusqu'à la fin des dispositions transitoires prévues par la nouvelle *loi sur les agglomérations de l'Etat de Fribourg (RSF 140.2) (ci-après LAgg)* au 31 décembre 2024. La gestion opérationnelle est quant à elle assurée par le personnel de la promotion culturelle, dont l'effectif serait à renforcer.

Les impacts financiers liés à cette reprise des tâches sont brièvement exposés ci-dessous. La répartition entre les communes intervient en fonction du nombre d'habitant-e-s, conformément à la situation qui prévaut actuellement en matière de promotion culturelle :

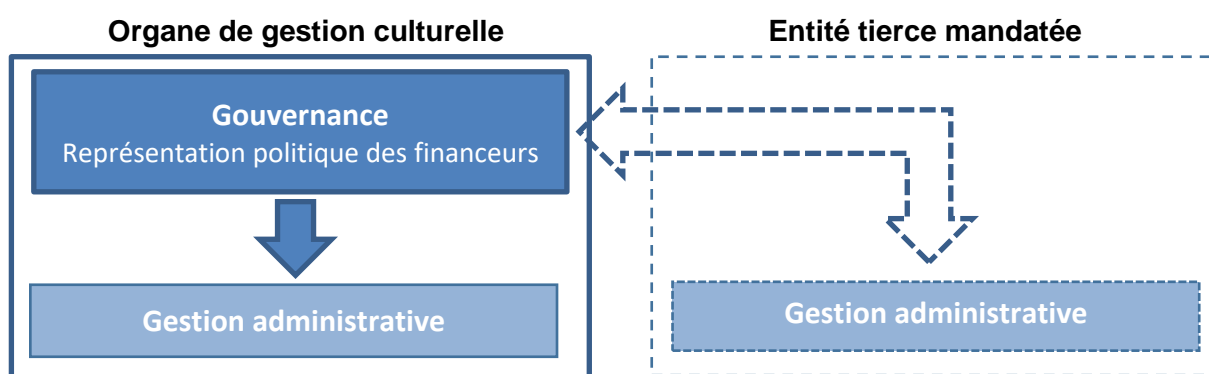
Principaux postes	CHF
Budget 2022 : promotion culturelle de l'Agglomération (charges nettes)	2'627'200
Budget 2022 : charges de <i>Coriolis I.</i> (y compris déficit prévisionnel)*	3'200'642
TOTAL CHARGES	5'827'842
Budget 2022 : recettes de <i>Coriolis I.</i> (12.5 % PNJ Casino)	1'000'000
GRAND TOTAL	4'827'842

*Budget de *Coriolis I.* adopté le 22 décembre 2021

L'intégration des charges et des recettes liées à *Coriolis I.* dans le budget de fonctionnement de l'Agglomération ferait passer le montant net destiné à la promotion culturelle de CHF 2'627'200 à CHF 5'827'842, soit un montant total d'environ **CHF 69,95 / habitant-e** (83'314 habitant-e-s pris en compte). Il est fait abstraction dans ce calcul de l'estimation des recettes issues du produit net des jeux du *Casino*, ces dernières n'étant pas garanties à moyen terme. Réparti sur un nombre de communes plus important, la charge financière liée aux infrastructures serait inférieure au montant de CHF 32,50 / habitant-e payé actuellement par les communes membres de *Coriolis I.* Il constituerait toutefois une charge supplémentaire conséquente pour les communes de l'Agglomération qui n'en sont pas membres actuellement.

Phase 2 : création d'un organe de gestion culturelle régional autonome

Un organe de gestion culturelle autonome, dont la forme juridique reste à définir (association, fondation, etc.), est mis en place. Il regroupe sous un même toit tous les aspects de promotion culturelle régionale, tant sous l'angle du subventionnement que des infrastructures. Son fonctionnement repose sur une politique culturelle régionale commune adoptée par toutes les parties prenantes. Sa gouvernance comprend des représentants politiques de l'échelle locale / régionale / cantonale des entités qui en assurent le financement. D'un point de vue opérationnel, la structure peut se doter de personnel propre (figure de gauche) ou déléguer par mandat le travail à effectuer à une entité tierce (figure de droite). En ce cas de mandat à un tiers, la compétence décisionnelle serait toutefois maintenue au niveau des pouvoirs publics qui financent la politique culturelle régionale. La mise en place de cette nouvelle structure interviendrait au plus tôt au 1^{er} janvier 2025, dans l'hypothèse où l'association de communes qui succédera à l'Agglomération ne serait pas dotée de compétences en matière culturelle.



L'évaluation des charges et des moyens à répartir dans le cadre de cette nouvelle entité régionale sont brièvement exposés ci-dessous. Le financement reposerait sur le principe du franc par habitant, avec un montant de départ fondé sur les coûts connus. L'ampleur de la participation serait dictée par le nombre de communes participantes. D'autres contributions (État de Fribourg, loterie) seraient également envisageables. À titre d'exemple, les charges connues, réparties sur les 83'307 habitant-e-s des dix communes qui font partie de l'Agglomération actuelle à l'exclusion de toute autre contribution, notamment en ce qui concerne l'entretien, reviendrait à CHF 59 par habitant-e. Il est fait ici abstraction des revenus du *Casino*, dont l'obtention est incertaine à cet horizon temporel.

Principaux postes	CHF
Soutien à la promotion culturelle	2'275'000
Soutien aux infrastructures Équilibre et Nuithonie	2'205'000
Gestion culturelle (env. 7,5 %)	370'000
Marge de 10 %	50'000
TOTAL	4'900'000

(4) L'opinion du Comité

Le *Comité* soutient la définition d'un nouveau système solidaire de promotion culturelle et de soutien aux infrastructures à l'échelle de la région. Il observe toutefois que l'intégration juridique des tâches de *Coriolis I.* au sein de l'*Agglomération* via une modification des *Statuts de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Statuts)* pourrait s'avérer complexe et ne ferait guère de sens à l'aube de changements institutionnels importants. Selon le droit cantonal, la transition vers une nouvelle forme d'agglomération doit en effet intervenir au plus tard fin 2024. Les tâches, qui seront déléguées à cette nouvelle entité, ne sont à ce jour pas encore connues et dépendent intimement du périmètre qui lui sera attribué. À cela s'ajoute une motion récemment déposée au Grand Conseil du canton de Fribourg qui suggère une révision totale de la loi sur les affaires culturelles, notamment sous l'angle des rôles attribués aux différents échelons (État de Fribourg, région, communes).

Dans l'intervalle, le *Comité* postule donc une approche pragmatique et suggère que la coordination entre le subventionnement des manifestations et des infrastructures culturelles prenne la forme d'une coopération étroite entre l'*Agglomération* et *Coriolis I.* au niveau opérationnel. Le travail de gestion administrative effectué par les deux organisations est en effet proche et une collaboration pourrait permettre de dégager des synergies dans les actions de promotion culturelles effectuées à l'échelle régionale.

Cette collaboration pourrait par exemple être concrétisée par un mandat opérationnel de gestion administrative en faveur de l'*Agglomération* pour une durée déterminée. Ce mandat viendrait se substituer à la phase 1 proposée dans l'étude CeVade. Le *Comité* est sur le principe ouvert à ce type de collaboration et se tient à disposition de *Coriolis I.*, laquelle se trouve justement en situation de devoir recruter du personnel suite à la réaffectation des collaborateurs de la Ville de Fribourg en charge de ses tâches jusqu'à présent. Il appartient toutefois à *Coriolis I.* et à ses communes membres de concrétiser cette proposition de collaboration pragmatique.

La solution proposée permettrait en effet d'exploiter les synergies entre les différents types de subventionnements alloués aux acteurs culturels et d'optimiser les tâches de gestion. Elle laisserait en revanche subsister formellement deux organisations politiques et deux modes de financement distincts pour un temps déterminé sans augmentation ni diminution de coûts pour les communes par rapport à la situation qui prévaut actuellement.

Quant à l'implémentation d'un organe de gestion culturelle autonome conformément aux recommandations émises dans la phase 2 de l'étude présentée, elle pourra être intégrée dans le cadre des réflexions menées à l'échelle cantonale ou régionale sur les structures régionales devant succéder à l'*Agglomération* actuelle et les tâches qui leur seront attribuées.

(5) La procédure

Le *Comité* n'entend à ce stade se prononcer que sur la mise en place de la phase 1 qui seule relève de sa compétence. Il estime que la nature des tâches actuellement exercées par *Coriolis I.*, à savoir la gestion de fonds pour le subventionnement d'Équilibre et Nuithonie ainsi que de certains projets culturels régionaux, correspond à l'esprit de la mission de promotion culturelle de l'*Agglomération*. Cette appréciation est corroborée par un avis de droit qui suggère que le transfert de cette tâche serait juridiquement possible durant la période de transition vers une nouvelle agglomération moyennant une modification des *Statuts* (articles 57 et 58) dès lors qu'elle n'entrave pas la transformation de l'institution actuelle en association de communes au sens de la nouvelle *LAgg*.

Le *Comité* estime toutefois qu'un transfert formel de tâches et une modification correspondante des *Statuts* serait un processus lourd à gérer et qu'il pourrait en outre induire des difficultés politiques importantes. Le transfert d'une nouvelle tâche « importante » au sens de l'article 29 de la *LAgg* qui est encore applicable selon les dispositions de l'ordonnance coordonnant le passage de l'ancienne à la nouvelle *LAgg* (RSF 140.21) pourrait en effet impliquer l'organisation d'un vote populaire à l'unanimité des communes de l'*Agglomération*. Une telle démarche n'apparaît donc pas opportune dans le contexte actuel de transition et se heurterait probablement à une opposition des communes qui ne financent pas actuellement *Coriolis I.*

Le *Comité* invite ainsi le *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Conseil)* à refuser de compléter les *Statuts* par un nouvel article 58a spécifiquement dédié aux infrastructures dont la teneur pourrait être la suivante :

58a c) Soutien aux infrastructures d'importance régionales

¹*L'Agglomération soutient financièrement l'exploitation et l'entretien des infrastructures culturelles d'importance régionale. Elle perçoit à ce titre les revenus issus de la convention établie avec la Société fribourgeoise d'animation touristique.*

²*Le Comité arrête une liste des infrastructures d'importance régionale concernées et les modalités du soutien financier accordé.*

(6) Les conclusions

Après l'échec du projet de fusion, le *Comité* estime primordial de préserver l'engagement solidaire régional en faveur de la culture. Il estime que la collaboration proposée est une solution pragmatique dans le cadre de la période transitoire actuelle. Un éventuel mandat de gestion administrative satisferait à l'objectif d'une politique culturelle régionale coordonnée aussi bien sous l'angle du soutien aux infrastructures que du soutien aux manifestations culturelles. Le *Comité* est ainsi convaincu que, si *Coriolis I.* y consent, ce type de collaboration représenterait une réponse certes partielle, mais pragmatique, au morcèlement de la politique culturelle.

Le *Comité* invite ainsi le *Conseil* à rejeter la modification des *Statuts* visant à une reprise formelle des activités de *Coriolis I.* par *l'Agglomération*. Il se tient toutefois à disposition de cette dernière pour entamer une collaboration fondée sur un mandat de gestion administrative dont la durée sera limitée dans le temps. Parallèlement, le *Comité* s'engage à participer activement aux discussions relatives à la politique culturelle régionale dans le cadre de la réflexion en cours sur la révision de la loi cantonale et sur l'avenir de *l'Agglomération*.

Etude sur la reprise des tâches de Coriolis Infrastructures par l'Agglomération de Fribourg

Gouvernance culturelle en région de Fribourg

Rapport

8 octobre 2020

Etude sur la reprise des tâches de Coriolis Infrastructures par l'Agglomération de Fribourg

Gouvernance culturelle en région de Fribourg

Résumé

Au printemps 2017, une motion du Conseil de l'Agglomération de Fribourg pointait du doigt le dédoublement de la gouvernance culturelle régionale entre l'association de communes Coriolis Infrastructures et la corporation de droit public l'Agglomération de Fribourg. Le comité motionnaire demandait ainsi au Comité de l'Agglomération d'envisager concrètement la reprise des activités de Coriolis Infrastructures.

Six des dix communes membres de l'Agglomération composent Coriolis Infrastructures. Celle-ci a été constituée dans le but principal de construire puis de développer les deux théâtres Equilibre et Nuithonie. Dans le même temps, les communes ont délégué à l'Agglomération la compétence de la politique culturelle régionale. L'Agglomération participe ainsi à soutenir de nombreuses institutions à portée régionale sur une base régulière.

A ces engagements, s'ajoute celui de la Société fribourgeoise d'animation touristique SA, qui peut apporter un soutien à la culture d'environ 12.5% du produit net des jeux du Casino Barrière, exonéré d'impôts, par l'intermédiaire de Coriolis Infrastructures.

En 2020, les engagements globaux de Coriolis Infrastructures et de l'Agglomération s'élèvent à près de CHF 4'900'000. En ce qui concerne le soutien à la Fondation Equilibre et Nuithonie, l'étude montre que les collectivités publiques devraient convenir du financement sans dépendre du produit net des jeux. L'usage de ce dernier pourrait être optimisé en précisant les conditions de l'octroi, puis en planifiant les projets.

La simplification du système régional de financement de la culture présuppose la clarification de la gouvernance et l'affirmation d'une politique culturelle régionale, qui se met en œuvre par une gestion coordonnée. Les buts sont :

- L'optimisation de la gestion financière et des charges ;
- La coordination de la gouvernance aux différents niveaux politiques ;
- Les synergies et les collaborations entre les institutions culturelles ;
- L'accessibilité de l'offre culturelle pour la population et les publics.

L'étude propose trois modèles d'organisation dont la légitimité repose sur un référentiel politique régional :

1. Le scénario Statut Quo, qui correspond à la situation actuelle. Elle nécessite d'importants changements ;
2. Le scénario Progression, qui correspond à une reprise de la gestion culturelle de Coriolis Infrastructures par l'Agglomération actuelle ou future ;
3. Le scénario Evolution, qui propose une organisation complémentaire, qui permet d'assurer une continuité de la gestion culturelle et d'être flexible dans l'adhésion des communes.

En termes de périmètre géographique, il s'agit d'inclure le plus grand nombre de communes dans le processus de concertation, sachant que leur adhésion sera progressive. Porteuse de la démarche, il est important que l'association de communes (future Agglomération) dispose d'une légitimité consistante pour que les communes confient leurs contributions sur une base régulière, elle doit donc revêtir un rôle mobilisateur.

CHF 59 par habitant. En termes de contributions financières des communes, il est proposé la continuité du principe du francs par habitant, avec un montant de départ fondé sur les coûts connus. Trop d'inconnues subsistent à ce stade pour évaluer d'autres contributions.

Les décideurs de l'Agglomération et de Coriolis Infrastructures devraient convenir conjointement du scénario à réaliser, inclure l'Etat de Fribourg dans la démarche, puis affirmer une politique régionale. Chaque étape sera liée à la concertation des acteurs, élus comme milieux culturels, pour assurer la continuité de l'information et l'adhésion des communes.

Les risques existent que ni Coriolis Infrastructures ni l'Agglomération ne relèvent le défi de définir une politique culturelle régionale en concertation entre elles et avec l'Etat de Fribourg. Les conséquences seraient la fragilisation du système existant avec le retrait ou la réduction possible des engagements des communes pour la culture en général, voire le terme de la gestion du produit net des jeux pour les communes.

La régionalisation de la culture dans le terreau fribourgeois est exemplaire. Il s'agit aujourd'hui non pas de la gommer au risque de tout perdre mais de l'optimiser pour poursuivre l'engagement des mêmes communes et d'entraîner de nouvelles. La coexistence de la culture aux côtés de la mobilité, de l'économie, du tourisme et de l'économie est une corde majeure à l'arc fribourgeois.

Etude sur la reprise des tâches de Coriolis Infrastructures par l'Agglomération de Fribourg

Gouvernance culturelle en région de Fribourg

Table de matières

1. Contexte	7
2. Méthodologie, principes et références	9
o Principe de coopération.....	10
o Références clés.....	11
o Trois périmètres prédéfinis.....	13
3. Analyse de Coriolis Infrastructures	15
o Engagements contractuels.....	15
o Propriété des infrastructures aux communes sièges	16
o Gestion de l'affectation d'une part du produit net des jeux	17
o Délégation de la gestion d'Equilibre et Nuithonie à la Fondation éponyme.....	19
o Subventionnement de la Fondation Equilibre et Nuithonie	19
o Répartition des financements publics.....	21
4. Perspectives politiques, financières et enjeu du calendrier.....	23
o Légitimité de la politique culturelle régionale	23
o Mutualisation des tâches avec l'Agglomération	24
o Impact financier	25
o Calendrier	28
5. Trois scénarios de mise en œuvre.....	29
o Le Statut quo comme premier scénario	29
o La Progression comme deuxième scénario	31
o L'Evolution comme troisième scénario.....	34
6. Synthèse des scénarios.....	37
7. Conclusions	39
Annexes	41

1. Contexte

Au printemps 2017, une motion pointait du doigt le dédoublement de la gouvernance culturelle régionale entre l'association de communes Coriolis Infrastructures et la corporation de droit public l'Agglomération de Fribourg. Le comité motionnaire demandait ainsi au Comité de l'Agglomération d'envisager concrètement la reprise des activités de Coriolis Infrastructures.

La motion s'adressait donc au Comité de l'Agglomération de Fribourg au sujet d'une entité tierce, Coriolis Infrastructures. Ces deux entités sont fondées sur le droit public, la première disposant d'un statut de corporation, la deuxième d'un statut d'association. Les six communes membres de Coriolis Infrastructures sont toutes membres de l'Agglomération, elle-même composée de dix communes.

«Le comité de l'Agglomération est mandaté pour trouver une solution répondant aux objectifs suivants:

- *Les tâches, la convention avec le casino ainsi que le financement subsidiaire assumés actuellement par Coriolis infrastructures sont repris par l'Agglomération au plus tard lors de la prochaine échéance de la convention de Coriolis infrastructures.*
- *Equilibre et Nuithonie sont dès lors reconnues comme institutions culturelles d'importance majeur pour l'Agglomération et l'Agglomération gèrera ces institutions, au minimum au même niveau de prestations que Coriolis infrastructures, au moyen d'un mandat de prestations analogues à celui de Fribourg Tourisme.*
- *D'ici cette reprise, l'Agglomération négocie son adhésion à Coriolis infrastructures et établit une clé de répartition provisoire particulière au sein de l'Agglomération de telle manière que les communes de l'Agglomération déjà membres de Coriolis infrastructures ne participent pas financièrement deux fois. »*

Extrait de la motion, Conseil d'Agglomération, mai 2017

Le Comité d'Agglomération a réuni les éléments pour lancer la présente étude en janvier 2020. Dans un un contexte politique influencé par la révision de la Loi cantonale sur les agglomérations, ainsi que le projet de fusion du Grand Fribourg, l'analyse s'est déroulée de janvier à octobre 2020 insérée dans cet agenda politique où certaines décisions on été prises notamment pour les agglomérations.

L'étude a donc évolué en tenant compte de ce cadre pour pouvoir proposer des solutions transposables dans ce nouvel environnement politique. Objectivement, tant les démarches de fusion que de l'agglomération sont complémentaires et peuvent participer à consolider les soutiens existants à la culture fribourgeoise.

→ Orientations du Comité de l'Agglomération

La présente étude a été établie en référence aux objectifs posés dans le cahier des charges du 12 décembre 2019 de l'Agglomération de Fribourg.

- L'évaluation de l'impact financier des activités de Coriolis Infrastructures et de la convention mise en place avec le Casino au regard des trois périmètres définis;
- Une présentation des modalités financières de mise en œuvre (organisationnelle et opérationnelle) avec la définition d'une clé de répartition ;
- L'analyse des conséquences induites en termes de gouvernance, qui tienne compte de l'évolution en cours de la politique culturelle régionale.

Le Comité de l'Agglomération a conduit ce mandat avec l'appui d'un groupe de pilotage représentatif des deux entités concernées : des membres du Comité de Coriolis Infrastructures, du Comité et du Conseil de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que les professionnels de chacune de ces deux institutions.

→ Le Comité de le l'Agglomération

Simon Gabaglio, Commune de Matran, Président du groupe de pilotage

Anne-Elisabeth Nobs, Commune de Corminboeuf

Rose-Marie Probst, Commune de Belfaux

Suzanne Schwegler, Commune de Givisiez, experte invitée, ancienne membre du Comité en charge de la culture

→ Le Comité de Coriolis Infrastructures

Laurent Dietrich, Commune de Fribourg

Sébastien Dorthe, Commune de Matran

Natacha Roos, Gestionnaire du Fonds

→ Le Conseil de l'Agglomération

Géraldine von der Weid, Commune d'Avry, Motionnaire

François Grangier, Commune de Villars-sur-Glâne, Commission financière de l'Agglomération.

→ Le secrétariat de l'Agglomération

Félicien Frossard, secrétaire général

Inès Roquillas, responsable de la Promotion des activités culturelles régionales

Camille Bressoud, stagiaire

Les circonstances données par la pandémie Covid-19 ont influencé le déroulement du mandat. La distance imposée dans ce contexte général a induit d'autres formes d'échanges que les séances présentiels : entretiens téléphoniques bilatéraux, questionnaires et partage d'information ont donc rythmé cette étude.

Le présent rapport est structuré en sept chapitres avec au cœur de celui-ci, le chapitre 3 qui analyse le système existant de Coriolis Infrastructures. Le chapitre 4 apporte les perspectives financières, politiques et l'enjeu de l'agenda. Il ouvre au développement des scénarios de mise en œuvre présentés au chapitre 5. Le chapitre 6 en fait la synthèse et transmet les principales recommandations.

2. Méthodologie, principes et références

L'étude a débuté par la consultation des données fournies. Leur analyse a été menée conjointement avec la concertation des acteurs clés à chacune des étapes. Dans le but de proposer des scénarios qui permettent à l'action publique de faire face aux enjeux de la culture, l'étude a privilégié le principe de coopération comme vecteur de solutions communes.

→ Analyse des données

- Les documents mis à disposition par l'Agglomération de Fribourg et Coriolis Infrastructures, notamment :
 - Cadres légaux du canton de Fribourg pour la culture et pour les agglomérations ;
 - Cadre de fonctionnement de la promotion culturelle de l'Agglomération ;
 - Statuts, rapports d'activités de l'association Coriolis Infrastructures et convention avec la Société fribourgeoise d'animation touristique SA ;
 - Fondation Equilibre et Nuithonie : contrat de prestations, rapports d'activités, etc.
- Un questionnaire complété par chaque membre du groupe de pilotage ;
- Les données issues de l'Office fédéral de la statistique.

→ Consultation des acteurs clés

- Des entretiens bilatéraux avec les membres du groupe de pilotage, sur la base du questionnaire. La gestionnaire de Coriolis Infrastructures a été sollicitée à plusieurs reprises et a apporté les compléments d'information nécessaires à l'analyse. Le directeur de la Fondation Equilibre et de Nuithonie a aussi été consulté ;
- Des supports de présentation transmis au groupe de pilotage ont permis de partager un même niveau d'information entre les membres et d'approfondir certaines orientations ;
- Deux séances présentiels avec le groupe de pilotage en septembre et octobre 2020 ;
- Des entretiens téléphoniques et une séance présentielle avec le secrétariat de l'Agglomération le 18 juin 2020 ont permis d'adapter et de préciser les orientations.

→ Elaboration des scénarios

L'élaboration de trois scénarios qui proposent des modèles de gouvernance distincts sur les plans stratégiques, politiques et opérationnels tenant compte de :

- La viabilité du système de financement ;
- la reproductibilité d'un mécanisme fondé sur une cadre général (politique publique), des conditions et critères ;
- la complémentarité des engagements ;
- les différents périmètres proposés par l'Agglomération de Fribourg.

○ Principe de coopération

L'étude fonde ses scénarios sur le constat que l'évolution de la culture en Suisse dépend plus que jamais de la concertation et des engagements complémentaires de la Confédération, des cantons et des communes, comprenant tant la ou les communes sièges de l'activité que l'intercommunalité.

La politique culturelle en Suisse repose principalement sur le principe de subsidiarité, par lequel la responsabilité et l'engagement des communes prévalent, à quelques exceptions près. Le principe d'opportunité peut parfois prévaloir comme c'est le cas des domaines artistiques, tels le cinéma et les films, pour lesquels la Confédération s'engage fortement.

Subsidiarité ou opportunité, la réalité se distancie de ces principes. Tant la Confédération, les cantons que les communes soutiennent la culture ; avec pour corollaire des formes d'engagement qui diffèrent d'un canton à un autre et d'un domaine artistique à un autre. L'enchevêtrement est de mise.

En 2020 les politiques et les moyens sont à géométrie ou à géographie très variables alors que par contraste les institutions culturelles sont amenées à coopérer pour renforcer leurs moyens. C'est pleinement le cas de la Fondation Equilibre et Nuithonie, le sujet principal du subventionnement de Coriolis Infrastructures.

Par coopération, il est entendu la collaboration de plusieurs entités qui participent à un but commun. Et cela n'exclut pas la répartition des tâches et des responsabilités. La dimension de complémentarité étant dans ce cas évidente, la notion de coopération est privilégiée à celle de subsidiarité¹ dans cette étude, pour les raisons suivantes.

- La notion de subsidiarité est parfois mal comprise : est-elle exclusive ou complémentaire² ?
- Le principe d'opportunité introduit des particularités dans la distribution des soutiens et peut renforcer ce même questionnement ;
- Les enjeux de la culture sont largement nationaux : de la cohésion sociale et linguistique qui est primordiale dans une Suisse fédérale, à la professionnalisation de l'art où la gouvernance des hautes écoles devient le plus souvent intercantonale, au positionnement touristique des centres. Ces enjeux se renforcent avec la croissance démographique et économique.

L'exemple d'Equilibre et Nuithonie :

- Les communes ont démontré que l'addition des moyens a permis la création de ces deux infrastructures. Ces mêmes collectivités soutiennent aujourd'hui le fonctionnement d'Equilibre et de Nuithonie par le biais de l'intercommunalité, c'est-à-dire Coriolis Infrastructures. Le Canton soutient certaines activités de l'institution culturelle. L'évolution de la Fondation Equilibre et Nuithonie dépend tout autant de cette coopération.

D'autres régions en Suisse ont montré l'intérêt de coordonner les politiques culturelles entre les communes sièges d'activités, les intercommunalités, le canton et parfois la Confédération pour financer conjointement des projets culturels et générer ainsi une dynamique positive au bénéfice du plus grand nombre.

¹ Dans le fédéralisme suisse, les différentes compétences sont réparties entre Confédération, cantons et communes conformément au principe de subsidiarité. « Selon ce principe, la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Si un canton n'est pas en mesure de s'acquitter de la tâche qui lui a été confiée, l'entité supérieure, c'est-à-dire la Confédération, devrait l'aider. » <https://www.ch.ch/fr/democratie/federalisme/le-federalisme-suisse/>

² A cet égard nous nous référons à l'analyse synthétique de l'historien Olivier Meuwly. <https://blogs.letemps.ch/olivier-meuwly/2016/10/17/la-subsidiarite-une-notion-mal-comprise/>

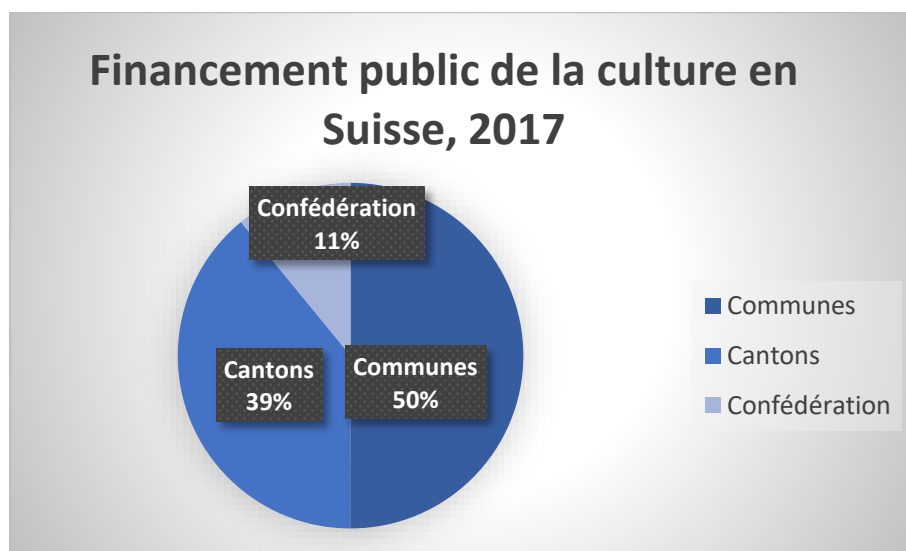
○ Références clés

Il est utile de disposer d'une vision d'ensemble pour comprendre la situation étudiée. En l'occurrence, il est à relever que le canton de Fribourg connaît une des plus importantes croissances démographiques de Suisse depuis quelque vingt années. Une telle croissance favorise la mixité sociodémographique, se reflète dans le tissu socioéconomique et bien sûr culturel. Sur cet aspect pourtant, les statistiques du financement public de la culture en Suisse montrent que ce même canton, communes incluses, figure en-dessous de la moyenne nationale, même romande.

→ En matière de politique culturelle

En Suisse entre 2008 et 2017, la répartition entre communes, cantons et Confédération du financement public pour la culture montre que l'équilibre des engagements aux différents échelons politiques est une gageure. Les statistiques montrent la forte progression des engagements des communes sur la part totale³.

En ce qui concerne les grands cantons de Suisse, qu'il existe ou non un soutien historique en faveur de la culture, le financement tend à s'affirmer. Cette tendance reflète aussi les effets de la croissance démographique avec les processus d'urbanisation. La culture investit dans l'espace public un rôle structurant et occupe des fonctions toujours plus diversifiées. D'une part elle est vecteur de cohésion de la mixité sociale et générationnelle, à un autre niveau, des études ont largement démontré sa contribution à la dynamique des destinations économiques et touristiques.



Le canton et les communes de Fribourg contrastent donc avec cette tendance : la part du financement des communes pour la culture, proportionnellement à la part du canton de

³ Selon l'OFS: « La répartition des dépenses publiques pour la culture entre les trois échelons étatiques reste très stable. Au cours de l'exercice 2017, les communes dans leur ensemble ont dépensé autant pour la culture que les cantons et la Confédération réunis. » <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/culture/financement/public.html>

Fribourg, est faible au regard des engagements des communes des cantons comme Berne, Genève, Tessin, Vaud et dans une moindre mesure le Valais (cf annexes, tableaux OFS).

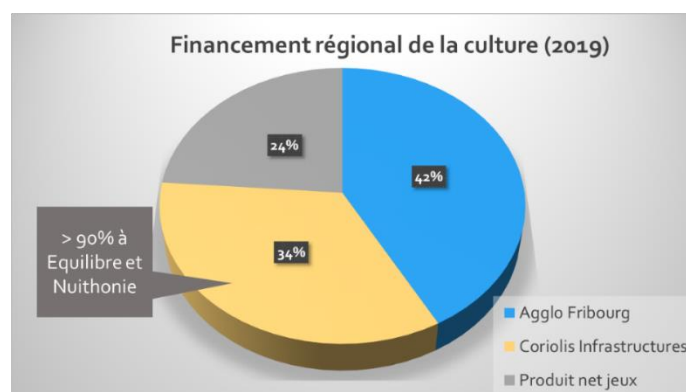
Il est à relever cependant qu'entre 2008 et 2017, les efforts financiers des communes et du canton ont légèrement augmenté. Dans le périmètre de l'agglomération fribourgeoise, la part prépondérante du financement des communes pour la culture est gérée par l'intercommunalité.

→ Fribourg : l'engagement marqué des intercommunalités

Le cas de Fribourg est particulier. Dans le périmètre de l'agglomération de Fribourg, les engagements annuels pris par les communes passent par l'intercommunalité. Les communes ont régionalisé le soutien à la culture par l'intermédiaire de l'association Coriolis Infrastructures et de l'Agglomération de Fribourg.

La part solidaire des communes de la région fribourgeoise pour la culture est donc répartie entre les engagements des communes membres de Coriolis Infrastructures et de l'Agglomération pour environ CHF 4 450 000 (2019). Par l'entremise de Coriolis Infrastructures s'ajoute l'attribution du produit net des jeux du Casino Barrière en faveur de projets culturels à environ CHF 1 390 000 (2019).

Ces montants ne comprennent pas les engagements individuels des communes dans leur propre politique culturelle.



Source : rapport d'activités de Coriolis Infrastructures et Agglomération de Fribourg

→ En matière de population

Près du tiers de la population du canton est domiciliée dans le périmètre de l'Agglomération de Fribourg. Les collectivités publiques sont donc amenées à gérer et anticiper les effets induits de l'importante croissance démographique.

+37% de croissance de la population entre 1998 et 2018,

315'074 habitants (2018)

26% résidants dans le périmètre de l'Agglomération

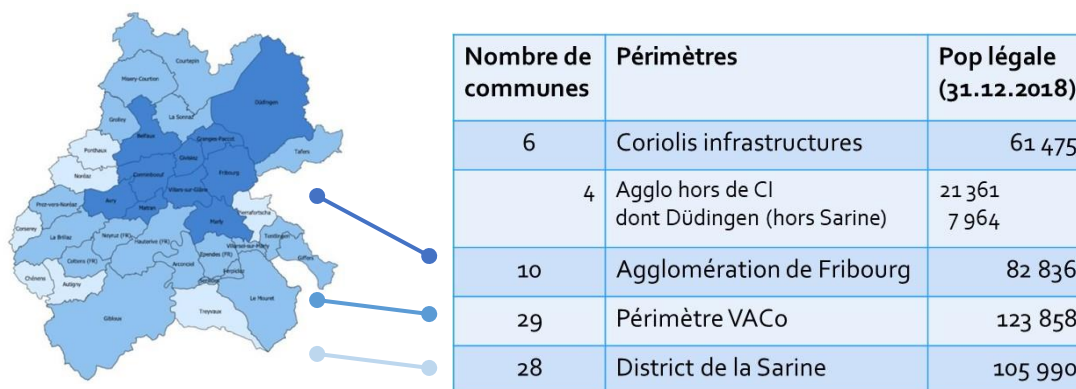
33% résidants dans le périmètre du district de la Sarine

Le canton de Fribourg et les communes font donc face à la nécessaire adaptation des infrastructures et de leurs services aux besoins de leurs habitants comme de leur tissu socioéconomique. Le financement de la culture en fait partie, il représente certainement un des principaux moyens de cohésion sociodémographique et de levier pour l'attractivité de la place économique.

○ Trois périmètres prédéfinis

Les trois périmètres identifiés dans le cahier des charges se distinguent par le nombre de communes et d'habitants. Plus de vingt communes incluses dans ces périmètres ne participent actuellement pas au financement régional de la culture dans le périmètre de l'agglomération. La solidarité intercommunale en matière de culture n'est donc pas acquise et devra être vérifiée.

Les facteurs d'engagement d'une commune peuvent être liés aux pratiques existantes et affinités des élus et de la population avec l'offre culturelle.



→ Périmètre de l'Agglomération

10 communes participent à l'actuelle Agglomération. Six d'entre elles sont parallèlement engagées à Coriolis Infrastructures.

	Coriolis Infrastructures	Agglomération de Fribourg
Communes membres	Corminboeuf	Avry
	Fribourg	Belfaux
	Givisiez	Corminboeuf
	Granges-Paccot	Düdingen
	Matran	Fribourg
	Villars-sur-Glâne	Givisiez
		Granges-Paccot
		Marly
		Matran
		Villars-sur-Glâne

→ Périmètres du district de la Sarine

Ce périmètre exclus Düdingen, qui fait partie du district de la Singine. Une quinzaine de communes du district de la Sarine ne sont pas membres de l'une de ces deux organisations.

→ Périmètre statistique dit VaCo

Il comprend des communes des districts de la Sarine, de la Singine dont Düdingen et deux communes du district du Lac.

Mobilité des publics et des acteurs culturels

Il est à relever que des institutions comme Equilibre et Nuithonie, tout comme celles soutenues par l'Agglomération de Fribourg bénéficient à une population issue d'un bassin de vie élargi. En ce qui concerne Equilibre et Nuithonie, sa programmation draine un public résidant dans le bassin de vie régional, environ un tiers du public est domicilié à l'extérieur du périmètre de Coriolis Infrastructures.

En ce qui concerne les arts de la scène, la mobilité des publics tend à se renforcer au moins à l'échelle romande. Il en est de même de la circulation des professionnels du domaine, qui collaborent, créent et se produisent au sein d'un réseau romand. Ces collaborations sont intrinsèquement liées aux collaborations des lieux culturels.

La question de la régionalisation de l'engagement des communes pour la culture doit être pensée à l'aune de la croissance de la population, de sa mobilité et de celle des publics de la culture et de ses institutions.

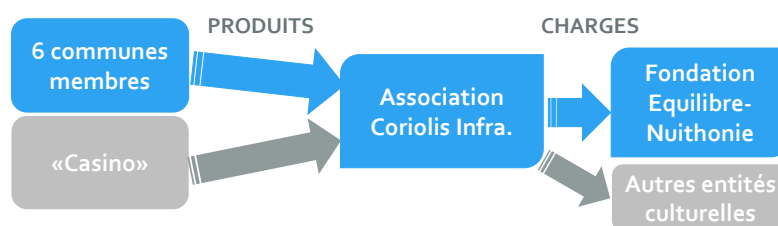
3. Analyse de Coriolis Infrastructures

Coriolis Infrastructures a tenu un rôle éminemment catalyseur en faveur de la dynamique culturelle fribourgeoise en permettant la réalisation d'Equilibre et de Nuithonie. L'organisation a été créée dans le but de construire ces deux infrastructures. A peu de temps près, les communes ont conféré à l'Agglomération de Fribourg la compétence régionale en matière de politique culturelle.

La simplification du système régional de financement de la culture présuppose donc le rapprochement de ces deux entités. L'analyse de l'organisation de Coriolis infrastructures, avec son mécanisme de financement, offre un éclairage sur son fonctionnement et permet d'identifier les risques ou les avantages de tels rapprochements.

○ Engagements contractuels

Les engagements contractuels de l'association de communes Coriolis Infrastructures la lient d'une part à ses bailleurs de fonds et d'autre part à la principale entité qu'elle subventionne, la Fondation Equilibre et Nuithonie.



→ Sources du financement

Coriolis Infrastructures mène à bien ses missions au moyen de trois principales ressources :

- **Les six communes** qui ont adhéré aux statuts de l'association de communes s'engagent à lui verser des contributions annuelles à hauteur de CHF 32.50 par habitant (2019) ;
- **La Société fribourgeoise d'animation touristique SA** qui gère le Casino s'engage à lui verser un pourcentage de 12.5% du produit net des jeux exonéré d'impôts en faveur de projets culturels ;
- **Les deux emprunts bancaires**⁴ qui ont permis de participer aux travaux arrivent à leur terme respectivement en 2022 pour Equilibre et en 2023 pour Nuithonie.

Les deux emprunts bancaires ont eu un effet de levier certain dans la réalisation d'Equilibre et l'optimisation de la salle Mummenschanz de Nuithonie.

⁴ Les statuts confèrent à Coriolis Infrastructures une capacité d'endettement jusqu'à 5 millions de francs suisses.

→ Bénéficiaires

- La Fondation Equilibre et Nuithonie ;
- Les autres organisations culturelles qui ont bénéficié d'un soutien ponctuel en faveur de différents travaux de rénovation ou d'optimisation d'équipements scéniques comme Fri-Son, le Nouveau Monde, la Tour Vagabonde, Fri-Art, le Bilboquet, etc. Plus récemment la coopérative de la Maison des Artistes à Givisiez a bénéficié d'un important soutien en faveur de la réalisation du projet.

La participation financière de Coriolis Infrastructures aux projets portés par les autres entités culturelles provient essentiellement du produit net des jeux.

○ Propriété des infrastructures aux communes sièges

La propriété des bâtiments d'Equilibre et de Nuithonie étant communale, Coriolis Infrastructures ne supporte pas les risques inhérents. Les tâches de Coriolis Infrastructures s'assimilent donc à celles d'un organe de subventionnement public en faveur de projets culturels. Ses missions sont donc similaires et compatibles avec celles de l'Agglomération qui subventionne des projets culturels d'intérêt régional.

Le bâtiment d'Equilibre est la propriété de la Commune de Fribourg et celui de Nuithonie de la Commune de Villars-sur-Glâne. Concernant le principe d'amortissement comptable, les deux bâtiments font en effet partie du parc immobilier de ces communes. Leurs valeurs immobilières figurent dans les bilans et les amortissements dans les comptes de ces dernières. Dans le cas de travaux qui augmenteraient la valeur de ces biens, de tels projets d'investissement devraient être planifiés par les communes propriétaires.

Dès lors que des travaux de valorisation sont engagés, les communes propriétaires assurent la maîtrise d'ouvrage. Il en est de même sur le plan comptable, les plus ou moins-value de ces biens immobiliers sont inscrits dans leurs actifs immobilisés.

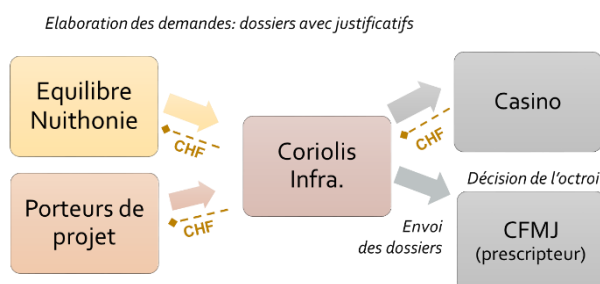
→ Les charges d'entretien et les risques structurels pour les propriétaires

En tant que propriétaire, une commune siège assume les charges d'entretien et d'aménagement, par exemple des espaces extérieurs aux bâtiments, qui garantissent la qualité et l'accessibilité des sites. Ces charges sont intégrées dans la gestion courante de l'administration communale. Dès lors que l'usage de l'infrastructure et son financement est régionalisé, l'estimation de ces charges représente la contribution initiale supportée par la commune propriétaire dans la clé de financement solidaire. Cette part pourrait être valorisée.

○ Gestion de l'affectation d'une part du produit net des jeux

Coriolis Infrastructures tient ses engagements auprès de la Société fribourgeoise d'animation touristique SA, qui gère le Casino, en vue de l'affectation d'une part de 12.5% du produit des jeux exonéré d'impôts en faveur de projets structurants.

Comme le stipule la convention qui lie Coriolis Infrastructures à la Société fribourgeoise d'animation touristique SA, l'affectation ne peut couvrir les frais de fonctionnement, les déficits d'exploitation, les charges d'intérêt, les amortissements, les salaires du personnel fixes et loyers. La Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ) évalue les demandes et leurs justificatifs sur une base annuelle.



→ Le bon usage du produit net des jeux

Les montants annuels issus du produit net des jeux varient d'une année à une autre, notamment en raison du nombre et de la nature des projets qui font l'objet de demandes de soutiens.

Affectation d'une part du produit net des jeux	2019	2018	2017
Frais de construction d'Equilibre	500 000	500 000	500 000
Projet Maison des artistes (2019)	650 000		
Assainissement salle Mummenschanz (2018)		609 868	
Déficit spectacles E-N	239 703	378 561	921 664
Montants obtenus	1 389 703	1 488 429	1 421 664

Source : listes soumises à la CFMJ, rapports d'activités de Coriolis Infrastructures

Ces dernières années Coriolis Infrastructures est devenu un interlocuteur de la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ). L'association de communes se coordonne avec le Casino et consulte la CFMJ de l'autre côté. Il occupe un rôle catalyseur en accompagnant des projets structurants à se réaliser comme ce fut le cas avec la coopérative de la Maison des Artistes à Givisiez. L'expérience acquise permet de s'assurer de l'adéquation des projets aux exigences fédérales. Cette coordination a un coût notamment en ressources humaines, qui assurent le relais entre les parties.

Malgré cette reconnaissance, la part du produit net des jeux en faveur des activités d'Equilibre et de Nuithonie diminue. Une solution qui permette d'assurer un financement régional des activités d'Equilibre et Nuithonie paraît dès lors incontournable, qu'elle réduise au moins en partie cette dépendance envers le produit net des jeux, tout en optimisant et planifiant son usage.

En l'occurrence, cet engagement doit être préservé, car il permet de contribuer au renouvellement du tissu culturel, tant sur les plans structurels que des activités. A noter que l'échéance de la convention qui lie la Société fribourgeoise d'animation touristique SA et

Coriolis Infrastructures est imminente. Ce contrat devra être renouvelé d'ici au mois de mars 2023, sous réserve de la reconduction de la concession de jeux pour le Casino.

En termes de chiffres d'affaires, les statistiques communiquées par la Commission fédérale des jeux montrent que le Casino Barrière a encore du potentiel, si l'on considère les perspectives qu'offrent les jeux en ligne. En tous les cas, cet engagement en faveur de la culture régionale est salubre et participe pleinement à la diversification des sources de financement avec un apport annuel *a minima* de CHF 1 million.

→ Soutien aux infrastructures et aux activités d'Equilibre et de Nuithonie

Les objets du subventionnement issus du produit net des jeux en faveur d'Equilibre et de Nuithonie concernent d'une part les travaux liés aux deux infrastructures et d'autre part les productions et spectacles.

Dès 2023, à moins de nouveaux travaux, les objets de subventionnement ne pourront plus être affectés à ces deux infrastructures, tenant compte que les bâtiments sont réalisés, les dettes de l'emprunt remboursées. De surcroît, les soutiens en faveur des spectacles donnés à Equilibre et Nuithonie représentent moins d'un quart du 12.5% produit net des jeux. L'intérêt apparaît donc de consolider le cadre d'octroi à d'autres projets structurants.

→ Soutien à d'autres projets culturels

Différents projets situés dans le périmètre de l'actuelle Agglomération de Fribourg ont bénéficié du soutien ponctuel du produit net des jeux. Plusieurs d'entre eux bénéficient par ailleurs de subventions régulières de l'Agglomération. A titre illustratif :

Equipement :

- Fri-Art, Fribourg (2009)
- La Tour vagabonde, Fribourg | (2009)
- Théâtre des Osses, Givisiez | (2007, 2010)
- L'ancienne gare, Fribourg | (2008, 2010)
- Belluard Bollwerk International, Fribourg (2010)
- Cinéma Rex, Fribourg | digitalisation Roll-out (2012)
- Fri-Son, Fribourg | installations techniques (2008, 2011, 2012, 2015)
- Nouveau Monde, Fribourg | installations techniques (2015, 2016)

Immobilier :

- La Tour vagabonde, Fribourg | (2016)
- Maison des artistes, Givisiez | (2016, 2017, 2018, 2019)

→ Nécessaire coordination avec l'Agglomération

La plupart des projets soutenus de façon ponctuelle par le produit net des jeux sont portés par des organisations culturelles qui bénéficient ou qui pourraient bénéficier du soutien de l'Agglomération de Fribourg si celles-ci répondent aux critères d'intérêt régional.

Des travaux de rénovation ou d'optimisation d'équipements scéniques s'accompagnent le plus souvent de mesures de consolidation voire de repositionnement de l'organisation culturelle occupante du lieu. Dès lors, une coordination entre les deux institutions prend tout son sens pour permettre d'optimiser les soutiens publics en conséquence. A ce jour, il n'existe pas de cadre formalisé, qui faciliterait la coordination entre ces deux entités. Ce cadre mériterait d'être développé et précisé pour faciliter le travail des professionnels.

○ **Délégation de la gestion d'Equilibre et Nuithonie à la Fondation éponyme**

Coriolis Infrastructures a délégué l'exploitation de ces deux théâtres à la Fondation Equilibre et Nuithonie. Cette délégation renforce sa fonction d'organe de subventionnement et par corollaire sa position stratégique. Ce transfert de tâches devrait être mis à profit pour veiller à la bonne affectation des ressources attribuées et au développement du projet culturel.

En termes d'infrastructures d'importance régionale, quels sont les objectifs d'Equilibre et de Nuithonie ? Comment cette institution se définit-elle dans le paysage des institutions culturelles régionales/nationales et dans son environnement socioculturel, aujourd'hui et dans cinq années ?

Dans le cas présent, le système mis en place présente des fragilités par le fait que les membres du Comité de Coriolis Infrastructures composent le Conseil de Fondation d'Equilibre et Nuithonie. Les décideurs sont ici juges et parties, ce qui contraint fortement la résolution de situations problématiques⁵.

Il est plus délicat de projeter et de défendre une vision, des objectifs et les moyens pour les atteindre lorsque l'organe stratégique est composé de membres issus de l'entité tierce qui subventionne. La situation n'est certainement pas neutre pour la direction de la Fondation. De surcroît, cette double représentation génère certainement un temps supplémentaire conséquent pour les membres représentés dans les deux institutions.

A cet égard, des recommandations sont proposées en annexe du présent rapport.

○ **Subventionnement de la Fondation Equilibre et Nuithonie**

La Fondation Equilibre et Nuithonie poursuit le but idéal de la création artistique, sa production, co-production, diffusion et l'accueil de spectacles. D'intérêt public et non lucratif, elle vise à toucher un public diversifié en facilitant notamment l'accessibilité à ses activités. Pour y parvenir, elle dépend du soutien financier public qui lui permet de projeter ses activités dans le temps en vue de son évolution.

Equilibre et Nuithonie représente la plus importante structure sise dans cette région fribourgeoise, avec un budget de fonctionnement annuel de plus de cinq millions de francs. La fondation, membre des faïtières des arts de la scène de Suisse romande, s'inscrit dans la suite des grands théâtres romands comme le théâtre de Carouge, la Comédie à Genève et le théâtre de Vidy à Lausanne.

Pour l'année 2018, la Fondation dégage environ 30% d'autofinancement par les recettes de billetterie et les locations. Coriolis Infrastructures représente la principale manne financière publique. Elle constitue plus de 40% des sources de financement de la Fondation.

La relation d'interdépendance entre les deux entités est forte avec le risque d'une faible élasticité financière si la contribution du produit net des jeux diminue par exemple ou si des perspectives de renforcement de l'offre d'Equilibre et Nuithonie sont envisagées. Cette tendance pourrait se confirmer les années suivantes.

⁵ Il est par ailleurs à relever que la Constitution fribourgeoise garantit la liberté de l'art (art. 21). Cette garantie de liberté induit une forme de neutralité que permet difficilement la représentation du bailleur de fonds au sein de l'organe stratégique de l'entité subventionnée.

Fondation Equilibre et Nuithonie Produits d'exploitation 2018	CHF	%
Billetterie	1 225 828	22,5%
Scolaires, médiation	28 633	0,5%
Locations	461 386	8,5%
Sponsoring	382 688	7%
Subvention annuelle de Coriolis Infra. répartie entre: • CHF 30./hab des communes* • Produit net des jeux pour les spectacles	2 200 000	41%
Autres subventions • dont la LORO 890 000	1 081 243	20%
Autres recettes et produits hors exploitation	32 393	0,5%
Total des produits	5 412 171	

*Le montant dépend de l'apport du produit net des jeux

Source : extrait du rapport d'activités 2018, Fondation Equilibre et Nuithonie

→ Charges complémentaires assurées par Coriolis Infrastructures

En sus de cette contribution à l'exploitation illustrée dans le tableau ci-dessus, Coriolis Infrastructures intègre dans ses charges des taxes et assurances qui équivalent à environ CHF 60'000 annuellement. A noter que les taxes et assurances des communes propriétaires ne sont pas connues.

Selon les statuts de Coriolis Infrastructures, cette part fait référence « *aux frais d'entretien, de réparation et d'assurance relatifs aux infrastructures, dans la mesure où ces frais ne sont pas mis à la charge de la fondation chargée de leur exploitation* » (cf art 14 des statuts).

La question se pose de ce qu'inclut la notion d'infrastructures en termes d'équipements qui les composent (sièges, éclairage, sonorisation, etc). Parallèlement, dans sa propre gestion, la Fondation contracte un certain nombre d'assurances. La délégation de compétences en la matière pourrait être adaptée.

Dans le cadre de cette étude, ce coût d'au moins CHF 60'000 est intégré dans le montant de subventionnement d'Equilibre et de Nuithonie.

→ Coriolis Infrastructures entretient un fonds de rénovation et d'entretien en faveur des infrastructures Equilibre et Nuithonie

Le produit net des jeux permet de financer des investissements de projets culturels structurants. Cette contribution n'est ni garantie, ni systématique. Le fonds de renouvellement que Coriolis Infrastructures a constitué répond à un principe de précaution bien légitime. Il est alimenté par les apports des communes. Selon les comptes 2019, elle se monte à environ CHF 630'494.

Elle soulève un certain nombre de questions. En ce qui concerne son usage à venir, deux questions priment. A savoir ce que recouvre ces infrastructures : les équipements techniques sont-ils inclus ? et du maintien de celle-ci en la forme. En principe, la Loi sur les Finances communales (LFCo) n'autorise plus la constitution de réserves libres, dans laquelle entre a priori le financement consacré à la rénovation d'infrastructures tiers.

Dans le même temps, il paraît utile de répartir les responsabilités avec l'organisation occupante du lieu. Dans le cas présent, il pourrait être envisagé que la Fondation Equilibre et Nuithonie gère un fonds de renouvellement d'équipements dont la nature pourrait être précisée⁶.

Un principe de financement pourrait être prévu afin que les communes sièges n'aient pas à subir le risque complet de rénovation des infrastructures d'intérêt régional/cantonal. Les chapitres 4 et 5 proposent des alternatives tenant compte des cadres organisationnels proposés.

○ Répartition des financements publics

La situation actuelle montre les limites des capacités dégagées pourtant conséquentes par les communes membres de Coriolis Infrastructures. Le futur d'Equilibre et de Nuithonie comme institution culturelle d'importance régionale, voire cantonale dépend d'une nouvelle clé de répartition. A cet égard, tous les échelons politiques fribourgeois auraient intérêt à favoriser la complémentarité de leur politique et de leurs moyens respectifs.

→ Communes

A titre illustratif le rapport de gestion 2019 de la commune de Fribourg ne fait pas mention de soutiens directs à Equilibre et Nuithonie autre que par le biais de ses contributions à Coriolis Infrastructures. Il en est de même dans le rapport de gestion 2018 de Villars-sur-Glâne.

Il est à relever que la part de la commune de Fribourg représente plus de 62% des contributions des communes membres de Coriolis Infrastructures.

De surcroît, si la commune siège supporte les charges liées à la propriété et à l'aménagement du site, cet apport n'est pas mis en évidence. Cette situation semble paradoxale, elle fait ressortir que le chef-lieu a délégué les fondamentaux de sa politique culturelle à l'intercommunalité.

→ Intercommunalité

Actuellement, le financement public d'Equilibre et Nuithonie s'effectue principalement par l'entremise de cette association de communes. La solidarité des communes est méritante et il s'agirait de l'encourager.

Les communes membres alimentent Coriolis Infrastructures à hauteur de CHF 32.50 par habitant :

CHF 30.- sont destinés au fonctionnement de la Fondation Equilibre et Nuithonie.
CHF 2.50 servent à couvrir des frais d'entretien.

Si l'on ne tient pas compte de cette répartition statutaire, la contribution annuelle globale de CHF 32.50 par habitant se monte à moins de CHF de 2 millions. Ce montant est inférieur au montant de la subvention annuelle de Coriolis Infrastructures qui sert au fonctionnement de la Fondation avec les charges liées.

⁶ A l'instar d'autres organisations culturelles, la Fondation peut activer des recherches de fonds (Migros, Loro, etc), que les collectivités publiques peuvent plus difficilement solliciter. Une telle réserve permet de préparer des montages financiers pour répondre aux éventualités.

→ Canton

Les financements de l'Etat de Fribourg sont répartis de façon différenciée. Le canton de Fribourg subventionne les projets de création artistique principalement. Selon les informations transmises par la direction de la fondation, les données sont estimées comme suit :

- | | |
|---|------------------------|
| - 6 projets de création par saison | CHF 120'000 |
| - Programme scolaire et partenariat avec la Région du Grand Est (F) | CHF 60'000 |
| - Soutien cantonal annuel | +/- CHF 180'000 |

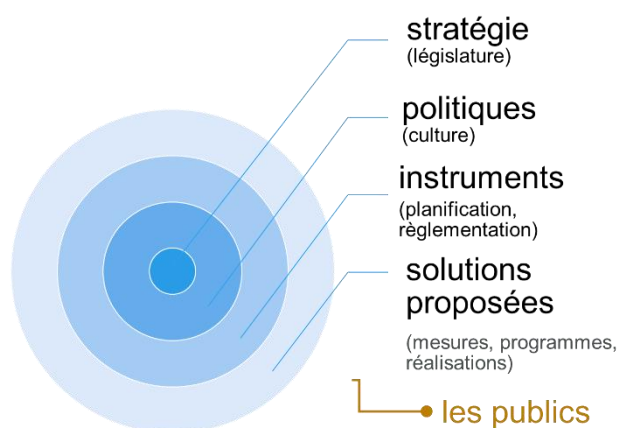
La complémentarité des soutiens des instances publiques qui se déclinent entre la commune siège, l'intercommunalité, le canton est une clé à la dynamique des institutions culturelles.

Actuellement, la part de l'intercommunalité est prépondérante, que l'on tienne compte ou non des contributions du produit net des jeux et celles de la Loterie Suisse romande en faveur d'Equilibre et Nuithonie.

Une meilleure proportionnalité et valorisation des engagements publics seraient souhaitable. Des objectifs communs convenus entre les parties contribueraient à la capacité des institutions culturelles à projeter pour développer leur positionnement d'autre part.

4. Perspectives politiques, financières et enjeu du calendrier

Une politique culturelle pose la vision, ses priorités et ses objectifs, le cadre stratégique avec les moyens affectés pour les atteindre.



Source cevAde

○ **Légitimité de la politique culturelle régionale**

L'intérêt d'une politique culturelle régionale est qu'elle est complémentaire des politiques culturelles des communes (chef-lieu en particulier) et du canton. Ce cadre permet de fédérer les communes, il apporte transparence et confiance dans sa mise en œuvre.

Les statuts de Coriolis Infrastructures font référence à une politique culturelle de l'agglomération de Fribourg. Si ce périmètre fut défini avant la création de l'actuelle Agglomération de Fribourg, dix communes ont créé cette dernière en lui déléguant la compétence de définir une politique culturelle régionale.

Il s'agit aujourd'hui de renforcer les moyens existants et de fédérer les communes autour d'un but commun. Par conséquent, un tel cadre de référence légitime les financements mais aussi l'action publique.

Les règlements existants qui fixent les critères d'éligibilité, les conditions de l'octroi, entre autres ne sont que les instruments de cette politique. La politique culturelle régionale sert aussi à mettre en valeur les apports distincts des communes sièges, des communes par l'intercommunalité, du canton et le mécanisme du produit net des jeux afin d'assurer la cohérence d'ensemble.

○ Mutualisation des tâches avec l'Agglomération

Entre Coriolis Infrastructures et l'Agglomération de Fribourg, la mise en commun des moyens en faveur de la culture permettrait de consolider tant le pilotage stratégique que la gestion opérationnelle. Une telle coordination clarifierait les processus pour les milieux culturels.

A cet égard, les membres du groupe de pilotage ont exprimé le besoin de simplifier les procédures par la mise en place d'un dispositif culturel qui inclut soutien aux infrastructures et leur contenu. D'aucuns relèvent la question de la régionalisation de la propriété des infrastructures, voire de la transparence des décisions en matière de répartition des soutiens ponctuels en faveur d'infrastructures, répartition perçue aujourd'hui telles des attributions qui fonctionnent au « coup de cœur ».

Il semble dès lors nécessaire de poser un cadre qui préciserait l'affectation des ressources financières issues du produit net des jeux d'une part et des communes d'autre part. Il est à relever que la mutualisation des tâches soulève l'enjeu de l'équilibre et du maintien d'un soutien financier pour l'ensemble des bénéficiaires, y compris Equilibre et Nuithonie.

→ Deux mécanismes régionalisés de financement en faveur de la culture

Le désenchevêtrement de la gouvernance passe aussi par la transparence des processus et des moyens utilisés.

1. Circonscrire la contribution des communes

Le fonctionnement de la Fondation Equilibre et Nuithonie dépend des subventions issues des communes par l'intermédiaire de l'intercommunalité. Il en est de même concernant la plupart des institutions culturelles que soutient actuellement l'Agglomération.

En termes de rayonnement et de déploiement des activités culturelles situées dans l'agglomération de Fribourg, la participation du plus grand nombre de communes permettrait d'assurer un financement régulier en faveur des activités d'Equilibre et de Nuithonie, sans nuire aux soutiens destinés aux autres institutions de la place et à leur développement.

2. Dédier l'affectation du produit net des jeux à des projets structurants

La pérennisation de l'affectation du produit net des jeux en faveur de projets culturels dans le périmètre de l'agglomération de Fribourg représente un enjeu majeur de cette démarche.

En miroir des exigences de la CFMJ, cette politique culturelle devrait poser le cadre d'éligibilité pour garantir la bonne affectation du produit net des jeux, en faveur de l'optimisation des infrastructures existantes / de programmes culturels structurants situés dans le périmètre.



Subvention coordonnée des activités culturelles d'intérêt régional (E-N inclus)

Procédures selon règlement de l'Agglomération avec conditions et critères précisés. Conventions à consolider. Inscription dans la politique culturelle régionale

Affectation du produit net des jeux à des projets artistiques d'intérêt

Procédures selon CFMJ. Conditions et critères ad hoc. Inscription dans la politique culturelle régionale

Un principe de précaution pourrait prévoir la prévalence des besoins structurels d'Equilibre et de Nuithonie. Cette dimension peut par exemple faire partie des priorités inscrites dans la politique culturelle. A noter cependant que la solidarité d'un grand nombre de communes permettrait d'assurer une base financière solide au fonctionnement de la Fondation. Cette dernière pourrait dans ces conditions anticiper et planifier ses projets structurants pouvant bénéficier du produit net des jeux de façon plus sereine.

○ Impact financier

L'impact financier existe pour les communes qui ne sont pas membres de Coriolis Infrastructures, dès lors le nombre de communes solidaires constituera un enjeu majeur. La solution repose sur la coopération communale, intercommunale et cantonale en faveur d'une politique culturelle régionale.

Les emprunts bancaires de Coriolis Infrastructures seront remboursés d'ici à 2023, les risques de plus-value ou de moins-value des deux infrastructures sont assumés par les communes propriétaires Fribourg et Villars-sur-Glâne. Par conséquent ces emprunts ne génèrent pas d'impacts financiers pour les communes.

La mise en commun des moyens financiers de Coriolis Infrastructures et de l'Agglomération de Fribourg permettra de doter la culture d'un budget annualisé d'environ CHF 4.9 millions. Ce montant couvre les dépenses liées au subventionnement ainsi qu'à sa gestion. Ce qui représente respectivement :

- +/- 94% Soutien aux institutions culturelles
- +/- 6% Gestion culturelle et administrative

A ce montant global peut s'ajouter le produit net des jeux d'au moins CHF 1 million, cette part dépend de la nature des projets déposés chaque année.

➔ Evaluation des charges globales à répartir

Au vu de ce qui précède, les coûts globaux de la gestion culturelle sont estimés comme suit :

	CHF
Soutiens à Equilibre et Nuithonie	2 275 000
Soutiens de la promotion culturelle de l'Agglomération	2 205 000
Gestion culturelle	370 000
Marge de 10%	50 000
Coûts globaux à répartir	4 900 000

Sans tenir compte du produit net des jeux, l'impact financier différera par commune selon le nombre de communes qui s'engageront pour la culture. A titre d'exemple :

Périmètres des communes	Population (31.12.2018)	CHF / an / habitant
6 communes, Coriolis Infrastructures	61 475	79
10 communes, Agglomération de Fribourg	82 836	59
VACo	123 858	39
District de la Sarine	105 990	46

Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'évolution des besoins culturels liés aux périmètres VaCo et Sarine. Néanmoins, des évaluations sont proposées ci-après.

→ Répartition du financement par commune et nombre de communes

CHF 59.- par habitant

Trop d'inconnues subsistent aujourd'hui pour tableur l'engagement financier de plus de 20 communes. Sur la base d'une estimation de 82 836 habitants (2018), qui représentent près du tiers de la population fribourgeoise, le coût annuel par commune serait d'environ **CHF 59.- par habitant**. Ce montant comprend les contributions actuelles pour la politique culturelle de l'Agglomération et les activités de Coriolis Infrastructures. Dans ce cas de figure :

- Les communes membres de Coriolis Infrastructures devront engager une part inférieure à ce qu'elles mettent actuellement.
- Les communes non membres de Coriolis Infrastructures pourront apporter un financement, au montant par habitant inférieur à ce que mettent actuellement les communes membres de Coriolis Infrastructures pour ses activités.
Elles bénéficieront pas ailleurs de nombreux avantages, dont l'accès au produit net des jeux pour les éventuels projets culturels d'intérêt régional sis sur leur territoire.
- La Fondation Equilibre et Nuithonie aura la garantie d'un subventionnement public régulier, tout en bénéficiant du produit net des jeux sur des travaux de rénovation et autres projets.
- La mise en valeur de la participation de l'Etat de Fribourg aux côtés de communes en faveur d'Equilibre et Nuithonie pourrait contribuer positivement à la dynamique culturelle régionale.

A noter que ce montant de CHF 59.- peut servir de référence, quel que soit le nombre de communes qui participeraient à un financement intercommunal. Il s'agit d'un *minima* estimé pour 10 communes où la dynamique culturelle est importante.

Nombre de communes

L'ouverture à d'autres communes des districts de la Sarine ou du périmètre VaCo nécessite la prise en compte de la mise en œuvre d'une politique culturelle régionale avec des charges induites qui ne sont pas connues à ce jour. Ces 24 communes qui ne font pas partie actuellement de l'Agglomération et de Coriolis Infrastructures sont des communes périurbaines de moins de 2'000 habitants en moyenne. Cela signifie que leurs besoins en termes culturels s'expriment moins par le soutien en faveur de projets d'intérêt régional sis sur leur localité, que par l'accessibilité de la population à la culture, aux actions de médiation en faveur du jeune public par exemple.

Ce montant de CHF 59.- par habitant est un engagement équitable. Il permet de régulariser la situation d'Equilibre et Nuithonie tout en dégagant des moyens à la politique culturelle. Selon l'évolution des besoins, ce montant pourra être adapté dans la durée. Mais il s'agit préalablement d'engager les communes sur la base de données existantes.

→ Soutien ponctuel aux infrastructures

En ce qui concerne la réalisation ou la rénovation d'infrastructures à des fins culturelles, voire l'optimisation de parcs techniques, le produit net des jeux peut participer à leur financement, pour autant que les projets soumis présentent une dimension régionale et répondent à des critères de qualité de la CFMJ.

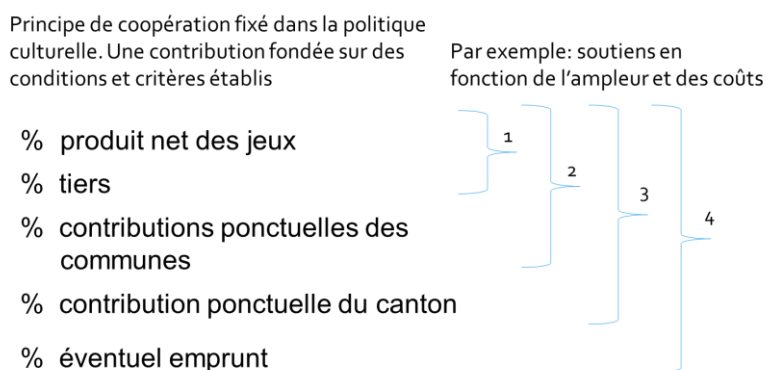
Il est certain que cet apport constitue un important effet de levier pour les porteurs de projet, comme pour les communes concernées. Dans ce cas de figure, le porteur de projet peut faire appel à la solidarité des communes, voire du canton pour assurer le montage financier. Un principe de répartition financière pourrait être convenu sans nécessaire impact financier dans la gestion régionale. Il compléterait les moyens de la politique culturelle.

Les pistes suivantes devront être approfondies, par exemple :

- 1- La planification des besoins permet de préparer le montage financier des projets en vue de les faire bénéficier d'une part du produit net des jeux ;
- 2- Selon les conditions posées, les communes pourraient s'engager de façon conjoncturelle. Leur contribution serait alimentée par des recettes conjoncturelles comme par exemple les gains immobiliers, droits de mutation, etc ⁷ ;
- 3- L'organisation régionale peut soutenir le porteur de projet dans la recherche de fonds tiers ;
- 4- Coriolis Infrastructures a contracté des emprunts, ce cas de figure devrait être approfondi en cas de besoin majeur. Cela pourrait être du ressort de la commune siège ;
- 5- Le canton pourrait être amené à contribuer, selon l'évolution du cadre légal⁸ ;
- 6- Une convention lie les parties autour de l'objet subventionné. Elle fixe des objectifs à atteindre dans une période donnée.

Ces pistes plaident pour une connaissance des besoins, qui permettent une planification financière et de préparer l'engagement des parties. De même, la définition d'un cadre stratégique (politique culturelle) et des conditions de mise en œuvre sont nécessaires (quels types d'infrastructures peuvent être soutenues et comment) pour traiter les demandes émanant des projets culturels.

D'autres formes d'engagements pourraient être développés, ceux-ci dépendront de la gouvernance qui sera mise en place. L'important est de préparer les éventualités en fixant un principe coopératif entre commune siège, intercommunalité et canton, tel que :



Exemple de montage financier à prévenir

⁷ Selon accords préalables, les communes pourraient planifier une contribution qu'elles inscrivent dans leur budget l'année N en prévision d'une dépense l'année N+1.

⁸ Cf Ordonnance relative à la participation de l'Etat de Fribourg au financement de nouvelles institutions culturelles fondées par des tiers, 29 mai 2018

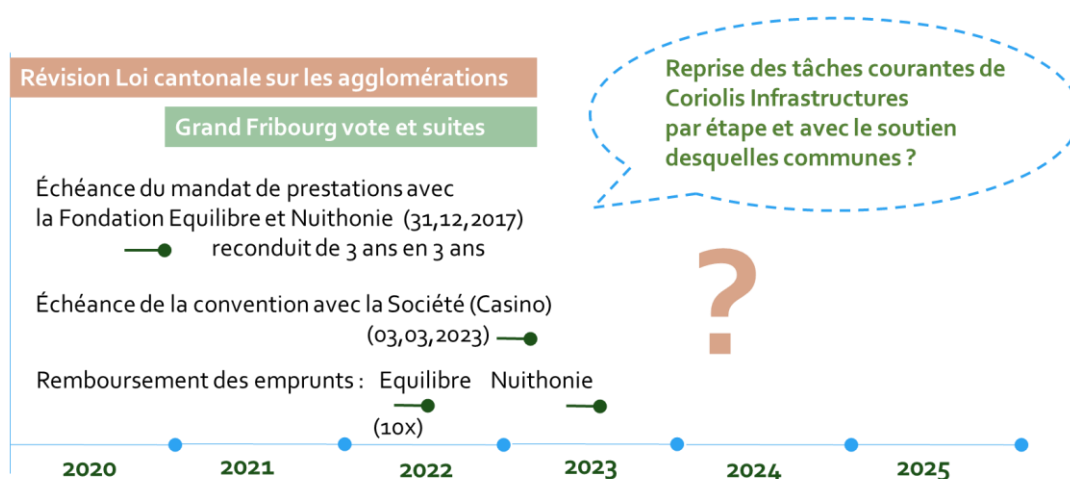
→ Rôle rassembleur de l'association de communes

Dans ce contexte de montage financier ponctuel, le rôle de l'intercommunalité relève de :

- La stratégie politique dans le processus d'éligibilité des projets ;
- La gestion culturelle pour assurer la coordination des acteurs clés et que les conditions soient réunies pour l'aboutissement des projets. C'est-à-dire planifier les besoins, anticiper pour informer le Casino, les communes, voire le canton et d'autres bailleurs de fonds potentiels.

○ Calendrier

Les échéances contractuelles sont de l'ordre du court terme signifiant que la mise en place d'une solution adaptée à la dynamique culturelle fribourgeoise et qui réponde aux capacités des communes s'inscrit dans un planning à flux tendu.



Quelles que soient les orientations prises par les communes, les décideurs ont tout intérêt à prioriser la consolidation des acquis de ces deux institutions, par un rapprochement de leurs mécanismes financiers et de les intégrer dans une politique culturelle régionale.

5. Trois scénarios de mise en œuvre

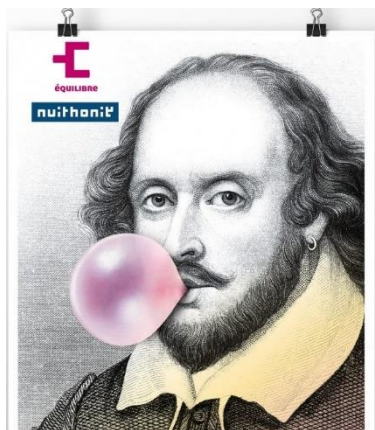
Partant du constat qu'une politique culturelle régionale ne dispose pas de base légale contraignante, il est nécessaire de fédérer le plus grand nombre de communes pour assurer une stabilité de l'engagement régional. Les moyens pour y arriver diffèrent, comme le montrent les trois scénarios proposés.

Le scénario Statut quo reflète la situation existante de Coriolis Infrastructures. Le scénario Progression présente d'importantes améliorations et offre une continuité aux dix communes de l'actuelle Agglomération. Le scénario Evolution constitue la solution de moyen terme. Sa mise en œuvre pourrait être précédée de la réalisation du scénario Progression.

○ Le Statut quo comme premier scénario

Coriolis Infrastructures poursuit son soutien en faveur d'Equilibre et Nuithonie. La variabilité du produit net des jeux liée aux conditions restrictives de son attribution soulève la question du poids financier croissant que devront supporter les six communes membres pour promouvoir les activités d'Equilibre et Nuithonie. Celui-ci doit être solutionné.

Les communes actuellement membres doivent inciter d'autres communes à adhérer à l'association tenant compte des obstacles auxquelles elles font face, notamment :



- Le traitement «à part» d'Equilibre et de Nuithonie dans le tissu culturel régional ne favorise pas la mise en place de synergies et de collaborations.
- L'enchevêtrement des tâches perdure. La segmentation de la gouvernance limite les possibilités de coordination et d'efficacité de la politique publique.
- Concernant l'apport du produit net des jeux dans les activités d'Equilibre et Nuithonie, il est à relever une diminution de -74% en deux années, de 2017 à 2019. En 2019, les activités d'Equilibre et Nuithonie ne bénéficient que du 17% de l'apport du produit net de jeux que gère Coriolis Infrastructures.
- 10 communes ont délégué la politique culturelle régionale à l'Agglomération, qui dispose de cette légitimité intrinsèque. A noter qu'un éventuel retrait de ce statut peut avoir comme effet le départ de communes au mécanisme de financement de la promotion culturelle.

L'établissement des procédures avec règlements, modes et modalités de soutiens coordonné avec les partenaires publics, canton et agglomération est une donnée nécessaire. Ce cadre participe à la planification des besoins.

Par exemple, la Maison des artistes représentait une opportunité, qui a permis d'activer cette source de financement. Quels seront les projets culturels éligibles les années suivantes ? L'évaluation et la planification des éventuels projets doivent être établies. Celles-ci devraient découler d'une politique culturelle.

De surcroît, les communes membres de Coriolis doivent résoudre la question des statuts, de même elles doivent clarifier le processus d'affectation dudit fonds culturel ainsi que la réserve pour rénovation.

→ L'actuel fonds de rénovation et d'entretien

Comme introduit au chapitre 3, la Fondation Equilibre et Nuithonie pourrait reprendre partie de l'actuel fonds et entretenir celui-ci dans le but du renouvellement des éléments identifiés préalablement. Deuxièmement, la Fondation peut aussi activer la recherche de fonds auprès de tiers. Troisièmement, un montage financier convenu avec les communes et le canton permettrait de parer de façon ponctuelle aux besoins structurels. Il est possible que *in fine*, l'entretien d'un fonds tel qu'il est proposé aujourd'hui dans les statuts de Coriolis Infrastructures ne soit plus nécessaire.

→ La question des statuts

Une révision des actuels statuts, leur adaptation sera insuffisante pour accompagner l'appel à l'adhésion d'autres communes. Les perceptions des groupes cibles sont fortement liées aux faits actuels et passés : comment convaincre à nouveau des communes qui ont déjà exprimé un refus ?

La dissolution de l'actuelle structure qui permette la création d'une nouvelle entité, avec une appellation et des statuts adhoc est indispensable. La définition des buts d'une telle entité doit être approfondie, tenant compte qu'une mission réduite au subventionnement d'un seul objet culturel sans couvert de politique culturelle paraît bien fragile. Durant ce processus, la concertation de communes non membres pour engager l'adhésion à la nouvelle organisation intercommunale doit être bien organisée.

→ Calendrier

Les parties concernées doivent régler rapidement les relations contractuelles existantes.

- Le renouvellement des modalités de soutien en faveur d'Equilibre et de Nuithonie entre les six communes. Une convention pluriparte avec l'intégration du canton serait opportune ;
- Le renouvellement de la convention avec la Société fribourgeoise d'animation touristique SA.

Ce scénario semble peu plausible. A terme, cela signifierait retirer la politique culturelle régionale à l'Agglomération pour la conférer à Coriolis Infrastructures, ou l'organisation qui lui succéderait. Mais faut-il encore avoir les communes qui suivent.

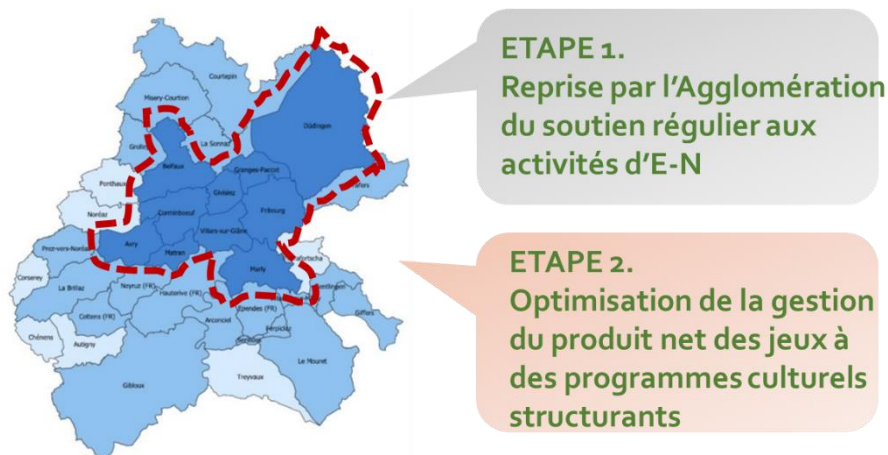
Par ailleurs, il faut relever l'éventualité que les tâches de Coriolis Infrastructures soient reprises par le Grand Fribourg. Cette organisation laissera la place à une politique culturelle de la ville du Grand Fribourg.

La ville du Grand Fribourg devrait alors encourager le maintien d'une politique culturelle régionale et du mécanisme de financement solidaire de la culture.

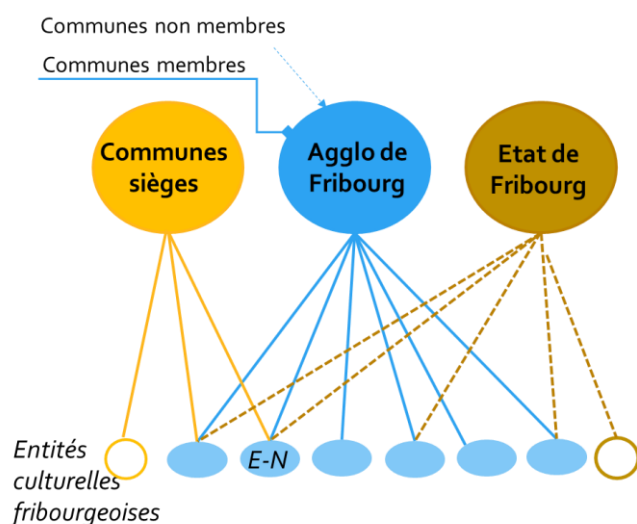
○ La Progression comme deuxième scénario

La coordination des politiques culturelles locale, régionale, cantonale doit permettre de clarifier les rôles, déléguer les compétences, renforcer la pertinence des objectifs et la complémentarité des soutiens au lieu de s'exclure les uns des autres.

Les dix communes valident la politique culturelle régionale qui serait proposée au printemps 2021 par l'actuelle Agglomération. Elles privilégient le rapprochement des mécanismes de financement de la culture en adaptant les procédures et règlements existants en conséquence. L'Agglomération reprend le financement des communes pour Equilibre et Nuithonie, puis engage la convention avec le Casino pour assurer la gestion du produit net des jeux.



La gestion culturelle régionale est assurée par l'Agglomération. Elle tient un rôle d'intermédiation en facilitant la coordination des politiques locale, régionale, cantonale et des modalités des soutiens de tiers, notamment par:



- L'établissement des procédures avec règlements, modes et modalités de soutien coordonné avec ces partenaires publics ;
- Ces procédures sont soutenues par le Casino et la CFMJ en ce qui concerne l'affectation du produit net des jeux ;
- L'élaboration de conventions pluriannuelles et pluripartites avec objectifs qui lient les différents organes de subventionnement et les porteurs de projets culturels ;
- L'internalisation des tâches de gestion culturelle à l'Agglomération ;
- L'émergence de projets spécifiques encouragés conjointement entre commune siège, intercommunalité et canton.

→ L'actuel fonds de rénovation et d'entretien

Le scénario Progression propose que la gestion culturelle soit assurée par l'Agglomération, organisation de droit public. Dès lors, la gestion d'un tel fonds est déconseillée. Il pourrait être envisagé d'utiliser partie de l'actuel fonds de rénovation et d'entretien dans le court terme pour certains travaux si ceux-ci s'avèrent nécessaires. Comme précisé précédemment, partie de celui-ci pourrait être affectée à la création d'un fonds que gérerait la Fondation Equilibre et Nuithonie. Les conditions seraient convenues dans la relation contractuelle.

De même, le financement d'infrastructures pourrait suivre les recommandations proposées dans le chapitre précédent sans devoir nécessairement constituer de fonds adhoc. Pour mémoire :

- Planifier les besoins pour pouvoir préparer les financements ;
- Mettre à profit le produit net des jeux ;
- Mettre en place le principe de financement d'infrastructures.

→ Les buts de l'Agglomération : multiples ou optionnels

Actuellement plus de 10 communes s'engagent en faveur de buts transversaux et complémentaires : du développement territorial à la culture. A cet égard, l'Agglomération de Fribourg est un modèle unique en Suisse⁹. Au vu des modifications du cadre légal fribourgeois à venir, sa re-constitution en une association de communes permettrait d'intégrer de nouvelles communes à l'Agglomération de Fribourg. En ce qui concerne le soutien à la culture, cette ouverture représente une unique opportunité pour engager le plus grand nombre de communes.

Dans le scénario Progression, si des communes ne sont pas membres de l'Agglomération (actuelle comme future), elles pourraient contribuer au financement de la culture par voie de convention adhoc. Dans ce cas, elles soutiendraient les mesures sans avoir une voix de participation.

A noter qu'à ce jour, des communes non-membres apportent quelques contributions à l'Agglomération en faveur de la culture. Cette tendance relève de l'exception. Il y a peu à pas d'intérêt pour une commune de financer la culture sans prendre part à son organisation politique.

Une solution consensuelle pourrait être envisagée, il s'agirait de créer un but optionnel pour la culture. Cette option n'est pas recommandée, mais elle serait une alternative dans la création de la nouvelle Agglomération, si le soutien à la culture semble représenter un obstacle à la constitution de cette future association de communes.

→ Les synergies avec le territoire, la mobilité, l'économie et le tourisme

Lorsque les communes confèrent un rôle pluridisciplinaire à l'intercommunalité, comme c'est le cas actuellement avec l'Agglomération de Fribourg, une dynamique incitative peut être mise en place. La proximité des thématiques de la mobilité, de la culture, du tourisme et de l'économie permet de développer un marketing urbain et des synergies transversales au bénéfice de la population et des entreprises. Les organisations à but non lucratif notamment des milieux culturels s'engagent très souvent pour favoriser des partenariats avec le tourisme, la mobilité, etc.

⁹ A titre d'exemple, le projet d'agglomération du Grand Genève a développé plusieurs démarches transversales. Dans le cas d'espèce, elles sont complexes car elles impliquent deux cantons suisses, de surcroît deux pays (CH-F) aux fonctionnements différents. Un agenda culturel digital a ainsi été réalisé. Un inventaire des infrastructures culturelles et sportives a été établi, etc. *A contrario* du Grand Genève, Fribourg a l'avantage de pouvoir gérer le développement d'une agglomération au sein d'un même canton, ce qui facilite la transversalité des politiques.

→ Les avantages diversifiés pour les communes

Ce scénario permettrait de tenir les engagements des parties au regard du calendrier présenté au chapitre précédent. De même, il peut être une étape intermédiaire à la réalisation du scénario Evolution.

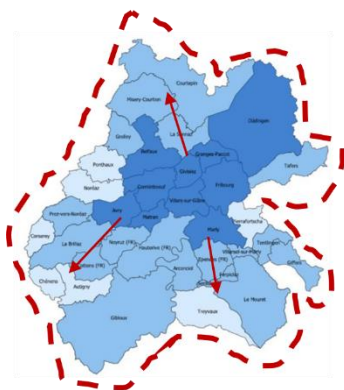
Il revêt de nombreux avantages pour les communes, qui pourraient être développés :

- Possibilité d'accès aux subventions régionales pour les projets régionaux sis dans leur territoire ;
- Possibilité d'accès à une part du produit net des jeux pour les projets régionaux sis dans leur territoire ;
- Accessibilité améliorée pour leur population aux offres culturelles de la région ;
- Facilités pour le développement de prestations en faveur du jeune public domicilié dans ces communes ;
- Produits combinés avec la mobilité (transports publics, VLS, P+R, etc) ;
- Produits combinés avec la promotion touristique ;
- Avantages pour les entreprises et leurs collaborateurs.

○ L'Evolution comme troisième scénario

Le scénario Evolution représente l'étape suivante du scénario Progression. Ce dernier permet de mettre en place un modèle de gestion culturelle dynamique et inclusif du plus grand nombre de communes. Tenant compte qu'une politique culturelle régionale est fondée sur la volonté des communes, le maintien des engagements existants devrait être encouragé pour assurer une dynamique de départ.

Ce modèle repose sur un niveau politique régional, soit l'Agglomération comme association de communes, qui a la légitimité de poser une politique culturelle pour contracter les financements des communes et du produit net des jeux, entre autres. Au vu du calendrier, il semble pertinent si le noyau dur des communes qui s'engagent est constitué par l'actuelle Agglomération, qui dispose de cette légitimité politique. Si tel n'est pas le cas, il s'agirait d'approcher commune par commune pour former une nouvelle association de communes dédiée à la culture. Cette entité politique pourra alors créer un organe neutre et lui déléguer la gestion culturelle.



Mise en place d'une gouvernance agile qui permette d'intégrer des communes non membres par étape.

- Validation d'une politique culturelle régionale ;
- Reprise par l'Agglomération de Fribourg du soutien régulier en faveur d'Equilibre et de Nuithonie avec convention pluripartite ;
- Création d'une gestion culturelle affectée à l'intercommunalité ;
- Optimisation de la gestion du produit net des jeux ;
- Intégration progressive de communes.

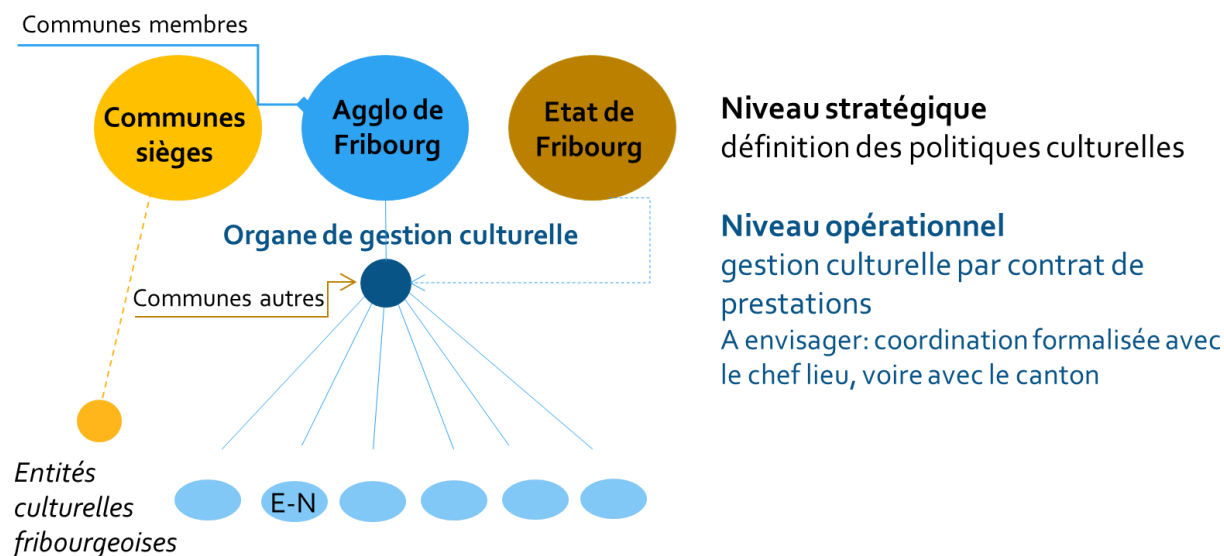
➔ Gestion culturelle déléguée par l'intercommunalité à un organe tiers, association ou fondation

Ce modèle prévoit la création d'une entité de droit privé, type association ou fondation, à l'instar des Offices du tourisme de certains cantons, de Pro Helvetia sur le plan fédéral et bien d'autres entités para-publiques dont la professionnalisation de la gestion est nécessaire. Ceci permet de renforcer le rôle stratégique de la politique liée et des élus qui la pilote.

Un des avantages du modèle Evolution réside dans le fait que sa gouvernance permet une plus grande flexibilité pour les communes non membres de l'Agglomération (actuelle comme future), qui souhaitent s'engager en faveur de la culture. Leur soutien direct à l'organe de gestion culturelle permet ensuite un échange plus dynamique que ne permet le format par convention entre la commune non membre et l'association de communes, présenté dans le scénario Progression.

→ Coordination formalisée

Ce scénario permet la mise en place d'une coordination formelle entre les instances dotées d'une politique culturelle. En effet, il serait opportun que le chef-lieu et l'intercommunalité délèguent des ressources professionnelles qui sont chargées de mettre en œuvre la gestion culturelle au sein de cette entité tierce. Le canton pourrait bénéficier par ailleurs d'une coordination renforcée.



L'intercommunalité définit la politique culturelle et délègue sa mise en œuvre à l'organe de gestion culturelle.

- Contrat de prestations. Cet organe assure les tâches de gestion culturelle et administrative. Elle rend compte de ses activités sur une base régulière à l'association de communes ;
- L'établissement des procédures avec règlements, modes et modalités de soutien coordonnées entre les partenaires publics ;
- Ces procédures sont soutenues par le Casino et la CFMJ en ce qui concerne l'affectation du produit net des jeux ;
- Collaborations formalisées sur certaines tâches notamment avec la Ville de Fribourg (conventions, aides régulières, mesures incitatives et informatives) ;
- L'élaboration de conventions pluriannuelles et pluripartites avec objectifs communs qui lient les organes de subventionnements publics (commune siège, intercommunalité, canton) et les bénéficiaires, porteurs de projets culturels. Ce serait le cas pour Equilibre et Nuithonie ;
- L'émergence de projets spécifiques encouragés conjointement entre commune siège, intercommunalité et canton ;
- Financements de communes hors association de communes en faveur de l'entité de gestion culturelle ;
- Rayonnement de la culture, effet sur la promotion économique et touristique.

Les communes membres de l'Agglomération participent de facto au financement par le biais de cette dernière. Dans un deuxième temps, une approche auprès des communes du bassin de vie fribourgeois ciblera celles qui sont hors actuelle ou future Agglomération (périmètres VaCo et Sarine). L'intégration des communes au processus retenu se fera nécessairement par étape.

→ L'actuel fonds de rénovation et d'entretien

L'organe de gestion culturelle pourrait garantir sa gestion, si le maintien de celui-ci s'avère nécessaire. La relation contractuelle qui est prévue permettrait de préciser l'affectation de ce fonds. Néanmoins, les recommandations présentées précédemment sont toujours valables.

De même, le financement d'infrastructures pourrait suivre les recommandations proposées dans le chapitre précédent. Pour mémoire :

- Planifier les besoins pour pouvoir préparer les financements ;
- Mettre à profit le produit net des jeux ;
- Mettre en place un principe/mécanisme de financement d'infrastructures.

→ Les avantages diversifiés pour les communes

Les avantages pour les communes sont similaires aux avantages du scénario Progression. Ce scénario présente un atout complémentaire par le fait qu'une commune peut soutenir directement l'organe de gestion culturelle sans être membre de l'association de communes. Elle peut ainsi participer de façon plus formelle à la dynamique culturelle : au sein de groupes de travail, bénéficier de conseils des professionnels, de projets communs (billetterie, transport) etc.

- Possibilité d'accès aux subventions régionales pour les projets régionaux sis dans leur territoire ;
- Possibilité d'accès à une part du produit net des jeux pour les projets régionaux sis dans leur territoire ;
- Accessibilité améliorée pour leur population aux offres culturelles de la région ;
- Facilités pour le développement de prestations en faveur du jeune public domicilié dans ces communes ;
- Produits combinés avec la mobilité (transports publics, VLS, P+R, etc) ;
- Produits combinés avec la promotion touristique ;
- Avantages pour les entreprises et leurs collaborateurs.

6. Synthèse des scénarios

La simplicité de la gouvernance, la mise en valeur des contributions collectives apportent confiance et renforcent les engagements de chacune des parties. La professionnalisation de sa gestion assure la bonne affectation des moyens et l'atteinte des objectifs visés par les politiques culturelles.

Le soutien régionalisé du plus grand nombre de communes en faveur de la culture offre stabilité à son déploiement et bénéficie à ses publics : acteurs culturels comme participants (habitants). Cette solidarité intercommunale complète la clé de financement constituée par l'apport de la ou les communes où siègent ces activités et le canton prescripteur.

Les trois scénarios proposés apportent chacun une partie de la solution résumée ci-dessus. Ils peuvent être considérés comme des étapes successives.

Scénarii	Commune propriétaire	Commune membre Agglo	Commune non membre Agglo	Soutien ponctuel à des projets structurants
Statut quo	n/a	+/- CHF 29/hab +/- CHF 32,50/hab pour les communes membres de Coriolis Sans coûts admin	n/a	Utilisation du produit net des jeux + à redéfinir entre les communes
Progression	Valoriser les charges d'entretien et d'aménagement extérieur	+/- CHF 59/hab avec coûts de gestion	+/- CHF 59/hab à préciser selon le nombre de communes	Utilisation du produit net des jeux + les communes réservent une part de leurs gains conjoncturels l'année N
Evolution		+/- CHF 59/hab avec coûts de gestion	+/- CHF 59/hab à faire évoluer selon les actions pour la culture	

Les scénarios Progression et Evolution sont certainement plus économiques pour les communes puisqu'ils visent à mutualiser la gestion de deux entités en une seule.

Scénarii	Avantages	Inconvénients et risques
Statut quo	Maintien des soutiens actuels en faveur d'Equilibre et de Nuithonie	Risques financiers Faible mobilisation de nouvelles communes Faible coordination aux différents échelons (canton, intercommunal, commune-siège)
Progression	Politique culturelle fédératrice, moyens renforcés, dynamique culturelle, synergies transversales (ex. mobilité), amélioration de la coordination aux différents échelons	Faible mobilisation de communes hors Agglo
Evolution	Politique culturelle fédératrice, moyens renforcés, dynamique culturelle, gestion agile et collaboration entre les échelons	<i>Frein à l'évolution, si la culture est isolée des autres thématiques régionales. C'est-à-dire création d'une association de communes dédiée à la culture qui supervise l'organe de gestion.</i>

→ Une coordination étroite des moyens alloués offre des avantages à tous les publics

Les publics	Source de financements	Coûts de gestion administrative	Offre culturelle	Rayonnement
Population	Bénéficie d'une meilleure accessibilité par public (enfants, aînés)	Transparence, Simplicité du fonctionnement de la culture	Accès à plus d'offres Produits combinés avec la mobilité....	Visibilité de l'offre, sentiment de proximité
Acteurs culturels	Simplification des canaux	Un interlocuteur régional coordonné à la ville de (Grand) Fribourg	Passerelles entre E-N et les autres institutions pour la création et la diffusion	Meilleure visibilité de l'offre et des créations fribourgeoises sur la scène romande
Communes - élus	Réduction des contributions par habitant, couverture des financements élargie	Optimisation des coûts Synergies avec la promotion économique-touristique possibles	Un portefeuille d'activités culturelles accessible et visible pour leurs habitants	Rayonnement des communes par la culture, effet de levier pour le tourisme
Canton	Lisibilité des engagements communaux et intercommunaux	Des professionnels coordonnés, conventions pluripartites orientées objectifs. Gain de temps	Passerelles entre E-N et les autres institutions pour la création et la diffusion	Reconnaissance et engagement

7. Conclusions

La régionalisation de la culture dans le terreau fribourgeois est exemplaire. Il s'agit aujourd'hui non pas de la gommer au risque de tout perdre mais de l'optimiser pour poursuivre l'engagement des mêmes communes et d'entraîner de nouvelles. La coexistence de la culture aux côtés de la mobilité, de l'économie, du tourisme et de l'économie est une corde majeure à l'arc fribourgeois. Le choix du scénario doit donc être évalué et pondéré au regard de critères objectifs.

Les risques sont effectivement importants que ni Coriolis Infrastructures ni l'Agglomération n'osent relever le défi de définir une politique culturelle régionale en concertation entre elles et avec le Canton de Fribourg. Les conséquences seraient la fragilisation du système existant avec le retrait ou la réduction possible des engagements des communes pour la culture en général, voire le terme de la gestion du produit net des jeux pour les communes.

Il semble primordial que ces institutions dessinent ensemble le futur d'une politique culturelle régionale, qui engage par ailleurs Fribourg (ou le Grand Fribourg) comme chef-lieu à poser une politique culturelle affirmée aux côtés du canton. En termes de périmètres, il s'agit de considérer l'intérêt d'inclure le plus grand nombre de communes dans le processus de concertation, sachant que leur adhésion sera progressive.

Porteuse de la démarche, il est nécessaire que l'association de communes dispose d'une légitimité consistante pour que les communes confient leurs contributions sur une base régulière, elle doit donc revêtir un rôle fort et mobilisateur.

Au terme de ce mandat, les décideurs de l'Agglomération et de Coriolis Infrastructures devraient convenir conjointement du scénario à réaliser.

→ L'évaluation des scénarios peut se fonder sur des variables telles que :

- ✓ Coopération renforcée entre communes sièges – intercommunalité / agglomération – canton ;
- ✓ Capacité financière et reproductibilité ;
- ✓ Lisibilité de la gouvernance et clarté des processus ;
- ✓ Simplicité et accessibilité pour les publics (dont les acteurs culturels).

Lorsqu'une position sera définie, le planning de mise en œuvre devra être développé pour que les premiers jalons puissent être posés début 2021, tenant compte que les contrats en cours échoient dans moins de trois années.

→ Un calendrier indicatif

Le calendrier décliné ci-dessous permet d'envisager la succession des étapes clés et de mesurer l'ampleur des tâches. Il n'est donc pas exhaustif, il se veut indicatif.

Hiver 2020-2021	Concertation avec l'Etat de Fribourg Elaboration de la politique culturelle régionale et de la gouvernance
Printemps 2021	Validation de la politique culturelle régionale et de ses instruments
Été 2021	Organisation de la nouvelle gouvernance
Automne 2021	Elaboration d'une convention pluripartite avec Equilibre et Nuithonie
Hiver 2021-2022	Elaboration du message en faveur d'Equilibre et Nuithonie
Printemps 2022	Message pour validation de l'entité de gestion culturelle (Scénario Evolution) Décision du soutien en faveur d'Equilibre et Nuithonie Préparation de la convention pluriannuelle avec le Casino
Printemps 2023	Engagements de la nouvelle convention pluriannuelle avec le Casino
Été 2023	Création de l'entité de gestion culturelle et son contrat de prestations (Evolution)

La mise en œuvre est dense et nécessitera l'adhésion des communes avec le soutien si possible du canton.

→ La concertation à chaque étape du processus

La réalisation d'une politique régionale qui fédère le plus grand nombre de communes passe par une information régulière de celles-ci. Sa mise en œuvre dépendra des moyens que ces mêmes communes voudront bien lui conférer.

Chaque étape charnière identifiée dans le calendrier indicatif sera liée à la concertation des acteurs clés et de la continuité et de la transparence de l'information transmise.

Il est vrai qu'elle nécessite de l'organisation, du temps et des compétences professionnelles. Mais elle est la clé à l'adhésion des communes. Dans le même temps, cette région fribourgeoise connaît simultanément deux processus institutionnels : la fusion de Grand Fribourg et la refonte de l'Agglomération de Fribourg, qui réorganiseront durablement l'intercommunalité fribourgeoise.

Dès lors, la question se pose : comment être efficace sans surcharger les communes, ni transmettre de messages divergents ?

Vecteur de lien social, la culture a sa place au cœur du débat, il semble judicieux de l'intégrer dans les démarches de concertation existante pour ces deux instances en gestation. La culture s'inscrit dans la politique culturelle de la ville de (Grand) Fribourg. Tout comme elle devrait continuer de s'inscrire dans une politique culturelle régionale. Aujourd'hui l'Agglomération a la légitimité de la poser. Demain, la politique culturelle régionale devrait avoir sa place aux côtés d'autres politiques publiques, qui sont complémentaires les unes des autres, au bénéfice *in fine* de tous les publics.

Annexes

- Questionnaire
- Financements publics de la culture en Suisse :
cantons
communes et cantons
- Représentation au sein des organes subventionnés

Documents en consultation à l'Agglomération :

- Synthèse des entretiens et des réponses au questionnaire des membres du groupe de pilotage