

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 146 (2016-2021)
de MM. Lionel Walter et Simon Zurich (PS)
demandant d'étudier la possibilité d'assurer un financement durable des
infrastructures culturelles**

En séance du 29 juin 2020, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 146 de MM. L. Walter et S. Zurich lui demandant d'étudier la possibilité d'assurer un financement durable des infrastructures culturelles.

Résumé du postulat

Coriolis Infrastructures est financée à 2/3 par les communes membres au pro rata de leur nombre d'habitants et à 1/3 par le casino. Son budget 2020 s'élève à 3,42 millions, dont 1,42 millions proviennent du casino. Après l'interdiction de fumer, la loi sur les jeux d'argent autorisant les tournois de poker hors maisons de jeux, ou encore l'ouverture du casino de Neuchâtel, les restrictions sanitaires liées à la pandémie de covid-19 ont probablement engendré une nouvelle baisse des recettes du casino de Fribourg, et donc un impact négatif sur le financement de Coriolis Infrastructures. Et pour le casino, comme pour bon nombre d'entreprises, la reprise économique est incertaine.

Cette situation représente donc un risque élevé pour les institutions culturelles fribourgeoises financées par Coriolis. En effet, en temps normal, la majeure partie du budget de Coriolis est alloué au fonctionnement d'Equilibre Nuithonie et le solde au dépens des infrastructures des autres acteurs culturels, comme Fri-Son, les Osses, le Nouveau Monder, la Spirale, le NOF, le Belluard, etc.

Dès lors, il apparaît que le système actuel et sa forte dépendance aux recettes d'un établissement de jeux d'argent n'est pas durable.

Au vue de ce qui précède, nous demandons au Conseil communal d'intervenir auprès du Comité de Coriolis Infrastructures afin d'en modifier les statuts dans l'objectif:

1. De mettre en place un système de financement des infrastructures culturelles durable et non basé sur des revenus soumis à des risques conjoncturels importants, en l'occurrence les revenus d'une maison de jeux, par une augmentation de la participation par habitants;
2. De permettre à l'ensemble des institutions culturelles de bénéficier d'un financement adéquat et garanti de leurs infrastructures.

1. Historique de Coriolis Infrastructures

1.1. Vision

En 1999, Fribourg, Villars-sur-Glâne, Granges-Paccot, Givisiez et Corminboeuf s'unissent avec la vision audacieuse de réaliser et de faire fonctionner deux infrastructures culturelles d'ampleur pour leurs citoyens: un centre de création scénique (devenu Nuithonie en 2006) et une salle d'envergure pouvant accueillir de grandes productions internationales (devenue Equilibre en 2011). Elle est financée par six communes: Fribourg, Villars-sur-Glâne, Granges-Paccot, Givisiez, Corminboeuf et Matran, ainsi que par le Casino Barrière de Fribourg.

1.2. Buts

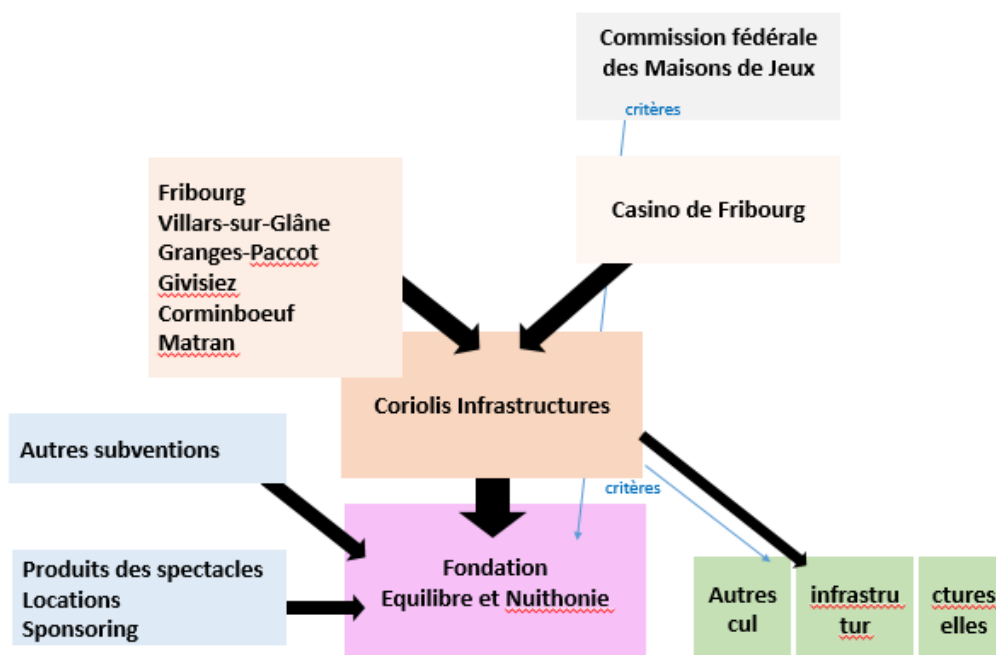
Selon les statuts en vigueur, l'association a pour buts et tâches la réalisation et l'exploitation de deux nouvelles infrastructures culturelles: à Fribourg, une salle de spectacles, vouée principalement à l'accueil de productions artistiques (concerts symphoniques, opéras, théâtres); à Villars-sur-Glâne, un centre de création des arts scéniques (Espace Nuithonie), destiné en priorité à la production et à la coproduction de spectacles dans la région fribourgeoise. Elle participe subsidiairement au financement d'autres infrastructures culturelles. Elle récolte des fonds à cet effet et les affecte à la culture.

1.3. Opportunité financière

En 2003, ces communes profitent de l'opportunité de l'implantation d'une maison de jeu à Granges-Paccot pour négocier un accord avec la Société Fribourgeoise d'animation touristique SA (Casino Barrière) permettant à Coriolis Infrastructures de bénéficier de versements du Casino et à ce dernier de bénéficier d'allègements fiscaux de la part de la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ). Cette convention fructueuse, qui a rapporté 8%, puis 12,5% du produit net des jeux dès 2007, a permis à l'association Coriolis Infrastructures d'économiser plus de 23 millions de francs en 18 ans. Cet apport extérieur, dont le modèle est unique en Suisse, a permis de diminuer d'autant la participation des communes (22.50/hab. par an), soit pour les investissements, soit dans le fonctionnement des deux infrastructures culturelles Equilibre et Nuithonie. Autre fait unique, l'association participe subsidiairement au financement d'autres infrastructures culturelles, comme par exemple pour la réalisation de la Maison des Artistes à Givisiez, Proposition no3 de CULTURE2030 (CHF 650'000.- de subvention).

1.4. Modèle unique et complexe

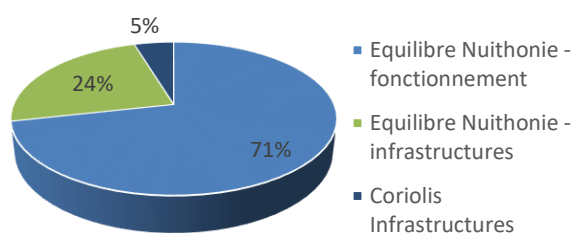
Le modèle actuel de financement est le suivant: Coriolis Infrastructures est alimenté par deux sources de financement: le Casino et les communes membres. Lorsque les produits du Casino diminuent, les communes compensent, si elles souhaitent maintenir voire développer la culture régionale.



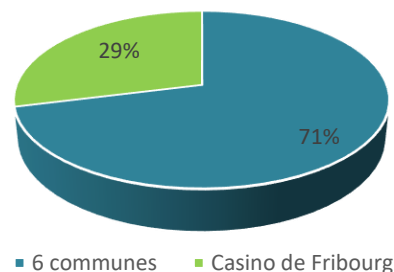
Ci-après, quelques informations tirées du Rapport de gestion 2020 de Coriolis Infrastructures:

- 95% des dépenses de Coriolis ont servi à la Fondation Equilibre et Nuithonie.
- En 2020, 95 % des charges de Coriolis Infrastructures sont liées à la Fondation Equilibre et Nuithonie et 5 % au fonctionnement de l'Association de communes. A titre de comparaison, en 2019, 88% des charges de Coriolis Infrastructures ont été attribuées à la Fondation Equilibre et Nuithonie, 8% à la Maison des Artistes et 4% au fonctionnement de l'Association de communes.
- L'exercice 2020 de Coriolis Infrastructures s'est soldé par un déficit de CHF 342'921.55, en diminution de la fortune. Le bénéfice reporté au 1^{er} janvier 2021 se montait à CHF 329'556.75.

Répartition des charges de Coriolis Infrastructures (2020)



Répartition de la participation entre les 6 communes et le Casino de Fribourg (2020)



1.5. La Fondation Equilibre et Nuithonie

La Fondation Equilibre et Nuithonie est dotée d'un budget d'exploitation de CHF 5.2 millions financé à hauteur de CHF 2.28 millions par Coriolis Infrastructures. Depuis la crise sanitaire, les 2 phases de fermeture et les mesures qui évoluent très régulièrement, les années 2020 et 2021 sont très particulières pour les institutions culturelles, les publics et les compagnies. Sur les 67 spectacles programmés en 2020 et 177 représentations prévues, seul 28 spectacles ont pu avoir lieu (-39) pour un total de 73 représentations (-104).

Le Mandat de prestations qui lie Coriolis Infrastructures, la Ville de Fribourg et la Commune de Villars-sur-Glâne à la Fondation, permet le déploiement de la politique culturelle régionale, à travers les deux institutions culturelles phares que sont Equilibre et Nuithonie. Pour ce faire, le Plan financier de Coriolis Infrastructures et CULTURE2030, le Rapport des Assises de la culture dans la Région fribourgeoise, sont des outils précieux. Durant l'année 2020, le Comité de direction a défini des lignes directrices financières et techniques ainsi que celles liées à la gouvernance, servant à rédiger le futur Mandat de prestations pour les années 2022-2024.

Dans le cadre de la crise sanitaire et la situation financière du Casino, de Coriolis Infrastructures et de la Fondation, il a été décidé, sur proposition de la Fondation, une baisse de la subvention 2021. Afin d'assurer la bonne gestion de l'Association de communes en fonction des incertitudes liées à la pandémie, l'article 1 alinéa 6 du Mandat de prestations a été activé par prudence en juin 2020. Elle prévoit ceci: "Dans la mesure où une diminution des apports du Casino met en péril l'équilibre financier de dite association, la subvention peut être réduite, moyennant un préavis écrit de douze mois pour le début d'un trimestre". Par ailleurs, des discussions sont en cours avec les autres organes de subventionnement, afin d'offrir le plus de stabilité possible à la Fondation Equilibre et Nuithonie, qui a réalisé en 2020 des provisions lui permettant d'anticiper la baisse de subvention.

1.6. Réalité économique

Comme le présente justement le postulat n° 146, l'apport financier du casino fluctue. A partir de la fin 2012, l'apport du casino est impacté par l'ouverture d'un casino à Neuchâtel, ainsi que par l'interdiction de fumée passive et la modification des habitudes de jeux de loteries. En 2014, afin de pallier la baisse de produits issus du casino, les communes membres décident d'augmenter leur participation à un maximum de CHF 32.50 par habitant. Deux autres mesures doivent être prises afin d'assurer la bonne gestion de l'Association de communes: la diminution de la subvention à la Fondation Equilibre et Nuithonie, opérée en étroite collaboration et de manière concertée, ainsi que la diminution de la participation en faveur d'autres institutions culturelles, soutenues comme dans le reste de la Suisse Romande par la Loterie Romande.

D'autres démarches sont entreprises par Coriolis Infrastructures, dont l'aboutissement échappe à son pouvoir de décision: afin de diversifier et solidifier les produits de la Fondation Equilibre et Nuithonie, qui compte le centre de création scénique et la plus importante salle de spectacles dans le canton, la concertation avec les autres organes de subvention ne porte pas ses fruits. La démarche d'élargissement du périmètre, plébiscitée dans CULTURE2030 – le Rapport des Assises de la culture dans la Région fribourgeoise permet à Coriolis Infrastructures d'augmenter son bassin de population, grâce à l'adhésion de Matran en 2016.

1.7. Contraintes liées à l'allègement fiscal du Casino

Les 23 millions de francs apportés à Coriolis Infrastructures depuis 2003 nécessitent une gestion très rigoureuse et une capacité d'adaptation rapide pour différentes raisons:

- L'allègement fiscal octroyé par la Commission fédérale des Maison de Jeux (CFMJ) est décidé après le bouclage des comptes de l'Association de communes. Si les projets ne convenaient pas, de 12,5% du produit net des jeux, les produits tomberaient à 8%, pouvant représenter près de CHF 400'000.- de diminution sur le résultat de l'exercice précédent, bouclé sous réserve de la réponse de la CFMJ. C'est pourquoi Coriolis Infrastructures doit avoir une fortune lui permettant de parer à un non-allègement fiscal, soit l'obligation de rétrocession de montants versés par le Casino.
- Les critères d'allègement fiscal sont pointus. Des milliers de pièces comptables sont préparées par les bénéficiaires finaux, principalement la Fondation Equilibre et Nuithonie, pour laquelle le travail de documentation et de comptabilité analytique représente 5 à 10% de temps de travail. L'expérience est profitable. Depuis plusieurs années, 100% des projets soumis à la CFMJ sont acceptés. Lorsque Coriolis Infrastructures soumet des projets d'infrastructures culturelles tiers, le travail est beaucoup plus conséquent pour l'Association de communes, comme la contribution ne doit pas servir à couvrir des déficits, des frais de fonctionnement, des salaires, etc.
- D'importantes fluctuations des produits du Casino (2013; 2020), tout comme d'importantes charges imprévisibles sur les infrastructures Equilibre et Nuithonie – enveloppe (en 2011) et assainissement (2018) de la salle Mummenschanz, requièrent un ajustement rapide des charges et produits de Coriolis Infrastructures, avec la contrainte temps d'un processus décisionnel d'une Association de communes.

1.8. Stabilité durant la période transitoire

Vu ce qui précède et les grandes incertitudes liées à la pandémie ainsi qu'à la gouvernance en matière de culture dans le Grand Fribourg dans les années à venir, le Conseil communal souhaite que Coriolis Infrastructures puisse assurer la meilleure stabilité possible à la Fondation Equilibre et Nuithonie, en concertation avec les autres organes de subventionnement. Ceci afin que la Fondation puisse favoriser l'accès à la culture à tous les publics, renforcer le soutien aux créateurs, veiller à la qualité et la pertinence de l'offre culturelle, de l'accueil et l'accompagnement du public, renforcer l'identité des infrastructures et développer les collaborations et le réseau local et national, y compris alémanique.

Ainsi, la modification des statuts adoptée par l'Assemblée des délégués du 14 avril 2021 et d'ores et déjà approuvée par 4 des 6 communes, est une étape intermédiaire avant le changement de gouvernance en matière de promotion culturelle dans le Grand Fribourg. D'ailleurs 2 nouvelles missions ont été fixées, cf points 1.9 c) et d) ci-dessous:

1.9. Buts de Coriolis Infrastructures

Si toutes les communes acceptent la modification des statuts adoptée par l'Assemblée des délégués du 14 avril 2021, dès le 1^{er} janvier 2022, l'Association de communes aura pour buts:

- a) d'assurer l'exploitation d'Equilibre et deNuithonie;
- b) d'appliquer la convention avec la Société fribourgeoise d'animation touristique (ci-après: le Casino) aux termes de laquelle le Casino s'engage à contribuer aux financement des activités culturelles dans l'agglomération de Fribourg.

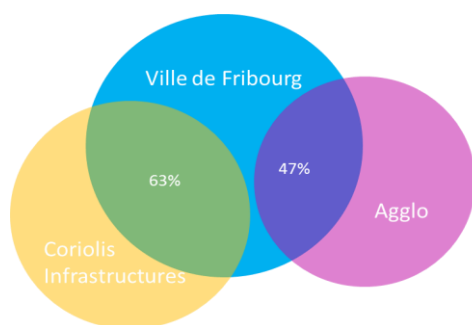
Ses missions seront les suivantes:

- a) mandater la fondation Equilibre et Nuithonie, afin qu'elle exploite Equilibre et Nuithonie dans la vision de la politique culturelle régionale;
- b) subventionner l'entretien des infrastructures d'Equilibre et de Nuithonie;
- c) subventionner, à titre subsidiaire et dans la limite des moyens à disposition, d'autres infrastructures culturelles régionales dans l'agglomération de Fribourg;
- d) participer activement à la création d'un pilotage culturel régional, à la simplification et à la coordination de processus ainsi qu'à l'augmentation des moyens en vue de mettre en œuvre la politique culturelle régionale.

2. Financement culturel régional

2.1 Complexité institutionnelle

La répartition des rôles entre Etat, associations de communes et communes en matière de promotion culturelle dans le canton de Fribourg, ainsi que les compétences en matière de culture déléguées par 10 communes à l'Agglomération de Fribourg et 6 communes à Coriolis Infrastructures confrontent les professionnel-le-s de la culture à une complexité institutionnelle unique en Suisse. Ils en pâtissent et le développement de la culture également.

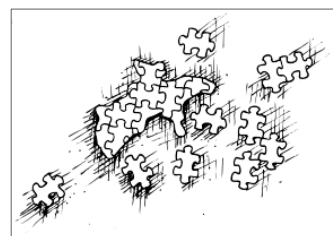


La Ville de Fribourg, en plus de soutenir les activités prioritaires prévues par la répartition des rôles, participe au financement de Coriolis Infrastructures à hauteur de 63% et au financement des activités culturelles de l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 47%.

	2020	2019
Participation à Coriolis Infrastructures	1'243'547.50	1'248'715.00
Participation à la promotion culturelle de l'Agglo	1'129'828.15	1'110'784.50

Concrètement

L'habitant.e de Matran, Marly ou Fribourg n'a probablement pas conscience du financement auquel il participe lorsqu'il.elle assiste à un spectacle à Equilibre, et c'est tant mieux. Le.a spectateur.rice de Matran paie autant que celui ou celle habitant Fribourg, tandis qu'un.e Marlinois.e ne participe pas, sauf si la compagnie qui se produit est subventionnée par l'Agglomération.



2.2 Besoins des milieux culturels

Les professionnel-le-s de la culture, eux, sont confronté-e-s à ce "mille-feuille" institutionnel unique en Suisse et en pâtissent. La complexité institutionnelle actuelle est un frein à la création et à la

liberté d'entreprendre. Une capitale cantonale qui s'occupe prioritairement des amateurs étonne. Les milieux culturels ont appelé de leurs vœux un changement de la gouvernance en matière culturelle en 2014 dans CULTURE2030/KULTUR2030, ainsi qu'en 2021, au sein du groupe de travail culture de l'Assemblée constitutive. Leurs demandes vont dans le sens du présent postulat.

3. Développement du financement culturel régional

Coriolis Infrastructures avance en parallèle et en concertation avec d'autres partenaires sur différents axes en vue de renforcer la culture régionale.

3.1. Prolongation de la Convention avec le Casino

Le 9 juin 2021, Coriolis Infrastructures et la Société Fribourgeoise d'Animation Touristique SA (le Casino), ont signé un avenant à la convention du 13 novembre 2007, en convenant que:

1. La convention du 13 novembre 2007, dont la validité expire le 3 mars 2023, est prolongée du 4 mars 2023 au 31 décembre 2024 ou à une date ultérieure, soit pour la durée supplémentaire de la concession délivrée à la Société prévue par l'article 140 de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017.
2. Le présent avenant entrera en vigueur le 4 mars 2023, sous réserve de son approbation par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et par l'assemblée des délégués de Coriolis Infrastructures.
3. En cas de réattribution de la concession à la Société à son expiration, les parties entendent continuer leur collaboration et s'engagent à mener des négociations dans le but de conclure une nouvelle convention en tenant compte de la situation économique, juridique et culturelle prévalant à l'expiration de la concession.

La convention suivante avec le Casino de Fribourg permettra d'intégrer les changements structurels qui auront lieu pour la politique culturelle régionale.

3.2. Elargissement du périmètre

La démarche d'élargissement du périmètre, plébiscitée dans CULTURE2030 a porté ses fruits en 2015, année qui a vu adhérer Matran à Coriolis Infrastructures.

En 2017, une motion a été déposée à l'Agglomération de Fribourg, demandant au Comité d'entreprendre les démarches nécessaires en vue d'une reprise des tâches de Coriolis Infrastructures de sorte à ce que l'ensemble des communes membres de l'Agglomération assurent le financement des infrastructures culturelles d'importance régionales que sont les salles d'Equilibre et de Nuithonie. L'Agglomération a mandaté une expertise externe et a constitué un groupe de pilotage composé de représentants de l'Agglomération et de Coriolis Infrastructures. Des propositions ont été faites au Comité d'Agglomération.

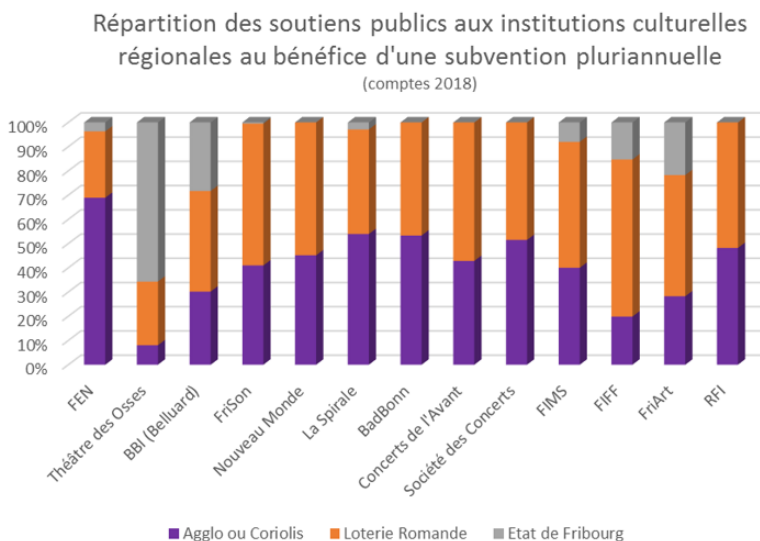
En 2020, le Grand Conseil a révisé la Loi sur les Agglomérations, qui générera probablement une nouvelle organisation dans le Grand Fribourg. Potentiellement, c'est Coriolis ou une autre structure qui pourrait reprendre les tâches de l'Agglomération en matière de promotion culturelle.

En outre, le processus en cours de fusion du Grand Fribourg pourrait aussi générer une nouvelle répartition des tâches en fonction d'un autre périmètre. Un autre périmètre à étudier est celui de l'Association régionale de la Sarine, qui représente un bassin de population plus important.

La Ville de Fribourg redéfinira ainsi le ou les périmètres en collaboration avec les différentes instances communales régionales, sur la base des travaux menés jusque-là.

3.3. Concertation avec d'autres organes de subventionnement

Des démarches sont entreprises par Coriolis Infrastructures, dont l'aboutissement échappe à son pouvoir de décision: afin de diversifier et solidifier les produits de la Fondation Equilibre et Nuithonie, qui compte le centre de création scénique et la plus importante salle de spectacles dans le canton, la concertation avec les autres organes de subvention est en cours. La Fondation Equilibre et Nuithonie n'est pas la seule exception dans le financement culturel régional. Une analyse du subventionnement de l'ensemble des institutions culturelles régionales est à faire en vue d'un renforcement de la culture dans le Grand Fribourg.



La Fondation Equilibre et Nuithonie ne figure pas dans la liste des bénéficiaires d'aides pluriannuelles à la création de l'Etat de Fribourg. Pour les années 2021 à 2023, les bénéficiaires sont les suivants: Théâtre des Osses, OCF - Orchestre de chambre fribourgeois, Ensemble Orlando), NOF – Nouvel Opera Fribourg, le Magnifique Théâtre, Cie l'Etrangeté, BBI – Belluard Bollwerk International, Fri Art.

Par ailleurs, les milieux culturels appellent de leurs vœux une révision de la LAC, la Loi sur les Affaires culturelles du 24.05.91. Selon le Groupe de travail culture de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, "la distinction opérée actuellement n'a plus lieu d'être et un chef-lieu cantonal doit pouvoir agir sur son tissu culturel professionnel".

De plus, le soutien aux infrastructures culturelles est en général du ressort de la Loterie Romande en Suisse Romande.

3.4. Financement externe

La possibilité de trouver des financements externes pour Coriolis Infrastructures, par le biais du secteur privé notamment (sponsoring), a été étudiée. Cette voie s'avère impossible, une association de communes ne pouvant pas être "sponsorisée" par une entreprise privée.

4. Conclusion

Le Conseil communal, tout comme les dépositaires du présent postulat, comme les résultats du Rapport CULTURE2030/KULTUR2030 en 2014, ou le Groupe de travail culture de l'Assemblée constitutive plus récemment, constate que les fluctuations d'apports financiers du Casino représentent un risque pour le financement de la culture régionale. La crise que nous traversons actuellement en est un exemple.

Un tel modèle n'est pas durable et le produit net des jeux doit servir à développer des projets, comme par exemple la réalisation d'Equilibre et Nuithonie ou de la Maison des Artistes. Si le modèle de financement actuel de Coriolis n'est pas parfait, il a le mérite d'avoir contribué à la construction et au développement d'infrastructures culturelles d'envergure supra-régionale et d'avoir permis d'économiser plus de 23 millions de francs aux communes qui les ont rêvées, bâties et leur permettent aujourd'hui de fonctionner et d'offrir aux publics des spectacles de grandes qualités, leur présentant de nombreux artistes fribourgeois.

Effectivement les données démontrent que la grande partie des subventions de Coriolis Infrastructures est dévolue à la Fondation Equilibre et Nuithonie, en référence à ses buts (statuts en vigueur). La proposition de modification des Statuts proposée au Conseil général lors de sa session d'octobre 2021, contient justement deux nouvelles missions, qui ne figuraient pas dans les précédents statuts:

- subventionner, à titre subsidiaire et dans la limite des moyens à disposition, d'autres infrastructures culturelles régionales dans l'agglomération de Fribourg;
- participer activement à la création d'un pilotage culturel régional, à la simplification et à la coordination de processus ainsi qu'à l'augmentation des moyens en vue de mettre en œuvre la politique culturelle régionale.

La Ville de Fribourg, tout comme le Comité de direction de Coriolis Infrastructures, s'est ainsi inquiétée du soutien aux autres institutions culturelles, et de revoir à moyen terme la gouvernance et le financement de la culture régionale. Il aurait été prématuré de transformer Coriolis Infrastructures peu avant d'importantes échéances, telles que la fusion du Grand Fribourg ou l'entrée en vigueur de la Loi sur les Agglomérations.

Le Conseil communal préconise de défendre le projet de fusion comme alternative nécessaire à la mise en place d'une véritable politique culturelle régionale.

Documents de référence

- CULTURE2030/KULTUR2030 est téléchargeable sous https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/CULTURE2030_FR_rapport_assises_culture_1.pdf
- Le Rapport de gestion de Coriolis Infrastructures est téléchargeable sous https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/2020_rapport_gestion_coriolis.pdf
- La position du Groupe de travail culture de l'Assemblée constitutive est téléchargeable sous https://grandfribourg.ch/sites/default/files/content/gdfr_gt_culture_f_0.pdf
- Le Rapport d'activités de la Fondation Equilibre et Nuithonie est téléchargeable sous <https://www.equilibre-nuithonie.ch>
- La Loi sur les Affaires culturelles est téléchargeable sous https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/480.1
- Message au Conseil général 32^{bis} du 19 août 2014 concernant la modification des articles 7, 15 et 24 des Statuts de Coriolis Infrastructures.

Le postulat n° 146 est ainsi liquidé.