

**Rapport explicatif
relatif à l'avant-projet de loi sur
l'Etablissement de droit public du Campus Schwarzsee/Lac-
Noir**

3 octobre 2016

1 INTRODUCTION

Depuis le début 2016, le Centre de formation du service civil (ZIVI) se trouve au Campus Schwarzsee/Lac-Noir. Chaque semaine, jusqu'à 260 jeunes assujettis à ce service sont formés, nourris et hébergés sur ce site. Un premier contrat passé entre le canton de Fribourg, représenté par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) règle l'utilisation de l'immeuble et de ses annexes, leur usage et leur entretien. Un deuxième contrat, conclu entre le canton et le ZIVI, régit la fourniture de diverses prestations en rapport avec l'hébergement et la restauration des participants et des moniteurs donnant les cours ZIVI. Au courant de 2016 s'ajoute à l'utilisation du centre de formation l'exploitation d'installations de sport et de loisirs. Les rénovations et transformations des bâtiments ainsi que les nouvelles constructions et l'aménagement des installations sportives extérieures peuvent être achevées durant le premier semestre 2016 et mises à disposition des organisateurs de manifestations sportives et scolaires intéressés. Pour des raisons financières, et notamment au vu de la perte de temps possible liée au référendum financier, il a été renoncé au cours de la procédure de demande de crédit à la construction initialement prévue d'une salle de sport triple. Comme cela s'est révélé dans l'intervalle, l'aménagement d'un terrain en gazon synthétique n'est cependant pas possible, car le terrain se trouve - contrairement à l'avis des autorités communales et cantonales - hors de la zone à bâtir et même en zone protégée pour une part. Il y a donc lieu d'examiner à nouveau la question d'une réorientation de l'offre sportive par le biais de la construction d'une salle de sport.

L'administration du Campus représente un autre défi. Compte tenu des deux clients susmentionnés, très différents, soit le ZIVI et les organisateurs de manifestations sportives et scolaires, la gestion ne peut être assumée par un office. Un service cantonal des sports ou le service de la protection de la population et des affaires militaires ne sont pas aptes à gérer une si grande exploitation ni, en particulier, à en faire la promotion nécessaire. En outre, il apparaît problématique qu'un office cantonal "dirige" du même coup un office fédéral. Dans ces conditions, il convient de tirer au clair le statut juridique du Campus Schwarzsee/Lac-Noir. Le Conseil d'Etat est convaincu que ce Campus doit prendre le statut d'un établissement autonome de droit public, ce qui offre une plus grande marge de manœuvre pour l'exploitation et de futurs investissements. Dans l'optique d'une satisfaction optimale des besoins et des exigences de divers groupes d'utilisateurs et de la meilleure organisation possible des prestations de partenaires externes, c'est ainsi une gestion plus flexible des affaires qui est rendue possible. L'établissement dispose par ailleurs d'une plus grande liberté pour développer et mettre en œuvre des stratégies de marketing en faveur du Campus.

Le présent projet de loi contient les réglementations nécessaires concernant le statut, les missions, le siège et les organes du nouvel Etablissement. Il fixe également les principes régissant la direction de l'exploitation et le personnel. Les relations avec le canton en tant que propriétaire du Campus Schwarzsee/Lac-Noir seront réglées dans un contrat de prestations. Selon le projet de loi, le canton doit demeurer propriétaire et louer le Campus au nouvel Etablissement.

Les dispositions de ce projet se fondent largement quant à leur contenu sur les réglementations existantes d'établissements similaires, par ex. les lois du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN; RSF 122.23.7) et du 13 septembre 2007 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (LOCMS; RSF 413.4.1).

2 FORME JURIDIQUE ET ADMINISTRATION DU CAMPUS

Le Campus Schwarzsee/Lac-Noir doit être géré dans la plus grande autonomie possible et selon des principes économiques. Il doit donc disposer d'une large autonomie et liberté de décision. Le Conseil d'Etat prévoit de créer une corporation de droit public, comme il en existe déjà pour d'autres établissements étatiques tels que l'Office de la circulation et de la navigation, l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ou l'Office cantonal du matériel scolaire. Ce faisant, il tient compte des évolutions des dernières décennies en matière de direction administrative des institutions et établissements de droit public¹. Lors de la mise au point du projet, Le Conseil d'Etat s'est également inspiré de la forme d'organisation de Grangeneuve et d'établissements semblables existant hors canton.

Le Grand Conseil assume son rôle de législateur et prend acte du rapport de gestion ainsi que des comptes annuels (art. 7, al. 2, let. f de l'avant-projet). Le Conseil d'Etat est pour sa part l'autorité de surveillance de la corporation de droit public (art. 1, al. 2 de l'avant-projet). Il définit au moyen d'un mandat de prestations les objectifs que le Campus doit atteindre en une période de cinq ans. Il assume de surcroît la surveillance par l'intermédiaire de la Direction compétente, nomme les membres du conseil d'administration et son président ou sa présidente, le directeur ou la directrice du Campus ainsi que l'organe de révision (art. 5, al. 2, art. 9. al. 1, art. 11, al. 1 de l'avant-projet).

Le conseil d'administration doit pour sa part jouer un rôle important, stratégique. Il lui incombe de fixer dans le cadre du mandat de prestations les objectifs de gestion de l'Etablissement, l'organisation générale et de prendre les décisions importantes en matière de personnel et de finances (art. 7 de l'avant-projet).

3 AUTRES CONTENUS ESSENTIELS DU PROJET

3.1 Missions

L'Etat donne au Campus Schwarzsee/Lac-Noir un mandat de prestations pour une durée de 5 ans, dans lequel sont définis les objectifs à atteindre et les prestations à fournir (art. 20 de l'avant-projet). L'Etablissement doit notamment gérer avec efficacité et efficience le Campus et en garantir le développement à long terme. Il doit tenir compte, en tant que centre de formation, des besoins de la formation dans le service civil; d'autre part, les installations de sport et de loisirs doivent être utilisées de façon optimale par des écoles, associations sportives, particuliers et autres intéressés. Pour s'assurer le succès dans ces missions, une large activité de marketing et une certaine autonomie de la direction dans ses décisions seront nécessaires. Une étroite collaboration avec la région, la commune concernée et l'Union fribourgeoise du tourisme est également prévue. Cette marge de manœuvre doit être garantie par le statut d'un établissement de droit public.

3.2 Statut du personnel

Le personnel a un statut de droit public et est engagé en règle générale pour une durée indéterminée (art. 12 ss de l'avant-projet). Pour l'essentiel, les dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat sont applicables.

¹ RAPPORT No 267 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat No 2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon concernant la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance), Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, octobre 2011 http://www.fr.ch/publ/files/pdf35/2007-11_267_rapport.pdf

3.3 Loyer

L'Etat demeure propriétaire des immeubles et de l'ensemble de l'infrastructure au Lac-Noir (bâtiment, installations, biens meubles). Cette infrastructure est laissée à l'usage de l'Etablissement au moyen d'un contrat de bail. Afin de garantir les extensions nécessaires et l'exploitation à long terme, le contrat sera conclu pour une durée de 20 ans et prolongé à chaque fois pour une période de 10 ans.

4 EFFETS DU PROJET

L'avant-projet sert en premier lieu à donner la base légale à l'exploitation au Lac-Noir. Comme déjà mentionné, cette exploitation doit être gérée autant que possible comme une entreprise autonome. Celle-ci produira des recettes, en tant que centre de formation d'abord (contrat avec la Confédération) et, d'autre part, via la location des installations de sport et de loisirs à des organisations et associations. Au titre des frais d'exploitation, il y aura en première ligne les frais de personnel et l'indemnité à verser au canton. L'objectif est d'atteindre des comptes équilibrés (cf. point 5 ci-dessous). S'agissant des rapports avec le canton et les communes, la loi a des effets dans la mesure où est recherchée une location privilégiée pour les écoles, la jeunesse, le sport et les associations sportives.

Mais l'avant-projet n'aura pas d'incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, pas plus que sur le développement durable. Il est conforme à la Constitution et compatible avec le droit fédéral et européen.

5 PERSPECTIVES FINANCIÈRES

5.1 Exploitation du Campus Schwarzsee/Lac-Noir

La viabilité économique du Campus Schwarzsee/Lac-Noir est l'une des conditions importantes de sa constitution en établissement autonome de droit public. Il convient de déterminer si les recettes escomptées permettent non seulement de couvrir les charges courantes d'exploitation et de dégager une certaine capacité d'autofinancement, mais également de servir à l'Etat propriétaire des immeubles un loyer correspondant à ses objectifs financiers. Dans cette perspective, il a été procédé à une estimation détaillée des charges d'exploitation, sur la base de l'expérience acquise sur le site depuis son ouverture au début 2016, mais aussi après analyse du fonctionnement d'autres centres de sport comparables en Suisse, notamment en matière de dotation en personnel. Cette estimation table sur des charges de fonctionnement avant paiement du loyer à l'Etat d'environ 2,5 millions de francs.

L'estimation des recettes doit être abordée de manière clairement différenciée. D'une part, le Centre de formation du service civil fournit au campus des recettes prévisibles et stables, fondées sur des contrats de long terme, d'un montant global d'environ 3 millions de francs par an, tandis que l'entreprise en charge de la restauration (Compass Group) sert au campus un loyer contractuellement établi, à hauteur de 280'000 francs par an.

D'autre part, les recettes escomptées des activités du centre de sport et loisirs dépendent de l'attractivité du campus dans ce domaine et sa capacité de la valoriser en termes d'acquisition de clients. Comme expliqué en introduction du présent rapport et développé dans le Message 2016-DSJ-135 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de la construction d'une salle de sport triple au Campus Schwarzsee/Lac-Noir, l'attractivité réelle du Campus Schwarzsee/Lac-Noir sur le marché suisse des centres de sport est encore conditionné par la construction d'une salle de sport triple, qui permettra

une exploitation optimale 12 mois par an en fournissant des capacités infrastructurelles sportives suffisantes notamment en cas de mauvais temps. L'estimation des recettes prend en compte la construction de cette salle triple. Doté ainsi d'un panel diversifié d'infrastructures et activités sportives, le Campus Schwarzsee/Lac-Noir peut compter, selon une estimation réalisée en étroite collaboration avec le Service du sport et sur la base de l'exemple d'autres centres de sport, sur une occupation annuelle dès la troisième année d'exploitation d'environ 50'000 nuitées, soit un taux d'occupation d'environ 50%. Un tel taux correspond à la situation d'autres centres comparables par leur situation et leur offre sportive, à l'image du Centre sportif cantonal d'Ovronnaz (VS), qui affiche un taux d'occupation de 44% (chiffres 2015), avec toutefois une offre d'hébergement plus limitée (82 lits) qui l'empêche d'accueillir de grands groupes ou plusieurs groupes de taille moyenne simultanément.

L'estimation effectuée pour le Campus Schwarzsee/Lac-Noir prend en compte le potentiel représenté par les « grands clients » (cours Jeunesse+Sport, écoles, clubs sportifs) du canton. L'accueil d'utilisateurs hors canton, en soi plus que probable compte tenu du manque de centres de sport constaté au niveau national et de l'intérêt concret déjà manifesté par des acteurs du sport issus d'autres cantons, n'est pas pris en compte à ce stade en raison de sa moindre prévisibilité, et constitue donc une réserve de clientèle qui permet de se montrer très optimiste sur l'atteinte d'un objectif à moyen terme de 50'000 nuitées. Moyennant une telle occupation dans le cadre du centre de sport et loisirs, et compte tenu des autres revenus accessoires, les revenus annuels escomptés sont de 4'425'000 francs, dont 1'120'000 francs en provenance du centre sport et loisirs.

Un tel résultat permet d'envisager le paiement à l'Etat d'un loyer annuel maximum de 1'800'000 francs, ce qui permettrait de dégager un excédent de recettes de 122'000 francs.

Les trois tableaux annexés au présent rapport présentent la planification financière pour les trois premières années d'exploitation du campus doté d'une salle de sport triple, ainsi qu'une imputation des charges et recettes sur l'accueil du centre de formation du service civil d'une part et sur le centre sport et loisirs d'autre part. Prenant en compte une progression des nuitées « sport et loisirs » passant de 26750 (année 1) à 38000 (année 2) puis 50000 (année 3) nuitées, l'exploitation du campus devrait générer un excédent de recettes avant paiement du loyer à l'Etat progressant de 1'461'800 francs (année 1) à 1'680'750 francs (année 2), puis à 1'897'000 francs (année 3).

5.2 Loyer versé à l'Etat de Fribourg

Hormis l'accueil du Centre de formation du service civil, le Campus Schwarzsee/Lac-Noir répond prioritairement à l'objectif politique de l'Etat de Fribourg de favoriser l'activité physique et la pratique du sport de sa population, et en particulier de ses enfants et jeunes gens. Il vient combler une lacune infrastructurelle dans ce domaine, et facilitera grandement l'organisation sur le territoire cantonal des cours Jeunesse+Sport et des camps scolaires. L'organisation de ces cours et camps dans le canton de Fribourg est d'ailleurs encouragé par une subvention supérieure à celle octroyée pour les cours et camps organisés hors canton.

Dès lors, il n'y a pas lieu pour l'Etat de demander au futur établissement autonome de droit public un loyer correspondant à des objectifs financiers comparables à ceux d'une institution privée. Il apparaît dès lors raisonnable de prétendre à un loyer couvrant, à terme, l'amortissement des bâtiments et leur entretien (maintien de la substance). En fixant la valeur des bâtiments à hauteur des investissements consentis pour la revalorisation et l'agrandissement du site (environ 35 millions de francs, soit 28 millions pour l'agrandissement et la revalorisation et 7 millions pour la salle de sport triple) et en retenant un taux d'amortissement de 4%, on obtient un amortissement annuel de 1'400'000 francs. Compte tenu de la prise en charge par l'établissement autonome de l'entretien

normal au sens de l'article 259 du code des obligations, on peut fixer l'entretien annuel par l'Etat propriétaire à 0,75% de leur valeur, soit 262'500 francs.

Le loyer raisonnablement exigible par l'Etat pourrait ainsi être fixé aux environs de 1,65 millions. La planification financière du campus permet d'un pur point de vue comptable de verser un tel loyer dès la deuxième année d'exploitation (campus avec salle triple). Il serait toutefois judicieux de fixer au campus un loyer progressif n'atteignant ce montant que pour la troisième année, afin de permettre à l'établissement autonome de dégager dès la 1^{re}, voire la 2^e année d'exploitation, un excédent de recettes après loyer permettant de procéder à des investissements, notamment dans les équipements sportifs (matériel, installations diverses).

6 COMMENTAIRE RELATIFS AUX ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Statut

Cet article définit le statut de droit public de l'Etablissement Campus Schwarzsee/Lac-Noir ainsi que son autonomie, qui doit être la plus large possible dans l'optique d'une gestion efficace de l'exploitation et d'une capacité de prendre des décisions rapides. Mais des mécanismes de contrôle adéquats sont prévus, dont la mise en œuvre incombera au conseil d'administration, au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil. Enfin, l'article prévoit l'exonération fiscale de l'Etablissement pour ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux. Font exception à cette exemption la contribution immobilière pour les immeubles non affectés à son administration ainsi que les droits de mutation, ceci toutefois uniquement pour le cas où l'Etablissement devrait acquérir lui-même un immeuble. Actuellement, l'acquisition d'un immeuble en propriété n'est pas prévue.

Art. 2 Missions

Les missions du Campus Schwarzsee/Lac-Noir sont exclusivement réglées dans la présente loi, et dans aucune autre (contrairement par exemple à l'Office de la circulation et de la navigation qui est régi par la LOCN et qui a d'autres tâches à exécuter, fixées dans d'autres lois). Pour l'essentiel, les missions du Campus sont confiées dans un mandat de prestations. En complément aux remarques introduisant le chapitre 3.1, il y a lieu de préciser ici que le Campus Schwarzsee/Lac-Noir peut s'engager contractuellement avec divers partenaires tels que des écoles, associations et des particuliers aussi, ce qui doit permettre une utilisation optimale des installations de sport et de loisirs. A cette fin, il est attendu de la direction de l'Etablissement qu'elle s'engage activement dans des actions de marketing et de promotion pour le Campus. Celui-ci est une entreprise poursuivant ses propres objectifs de manière autonome, dans le cadre fixé par le politique (mandat de prestations).

Art. 3 Sièg

Le sièg est au lieu du Campus au Lac-Noir, sur le territoire de la commune de Planfayon.

CHAPITRE 2

Organes

Art. 4-8 Conseil d'administration

Pour assurer un fonctionnement efficace du Campus et des décisions rapides, le nombre de membres du conseil d'administration ne doit pas être trop élevé. D'un autre côté, il doit représenter les divers groupes d'utilisateurs. Par conséquent, il est proposé d'instituer un conseil d'administra-

tion de 9 membres, composé de représentants et représentantes des divers groupes d'intérêts et des partenaires du Campus. Le personnel y est également représenté par un membre. Le Conseil d'Etat exercera une certaine influence à travers l'élection du président ou de la présidente. Le conseil d'administration fait rapport de sa gestion et livre les comptes au Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse en assumer la surveillance. Comptes annuels et rapport de gestion seront présentés au Grand Conseil qui en prend acte (art. 7, let. f de l'avant-projet).

Les séances ont lieu régulièrement et au moins deux fois par an. Elles doivent être annoncées à temps. Les décisions seront prises à la majorité simple des membres présents, aucun cas de majorité qualifiée n'étant prévu.

Hormis la détermination des objectifs de gestion et les conditions-cadres nécessaires à la gestion des affaires du Campus, le conseil d'administration fixe les principales conditions d'engagement des collaborateurs et des collaboratrices. De plus, il pourvoit les postes de cadre (le directeur ou la directrice est par contre nommé-e par le Conseil d'Etat, cf. art. 9 de l'avant-projet).

Le Conseil d'Etat fixe les indemnités des membres du conseil d'administration.

Art. 9-10 Direction

Le choix du directeur ou de la directrice incombe au Conseil d'Etat, le conseil d'administration ayant un droit de proposition. Une réglementation similaire existe par exemple pour la direction de l'Office de la circulation et de la navigation ou pour l'Office cantonal du matériel scolaire. Le directeur ou la directrice est placé-e sous la surveillance du conseil d'administration et lui fait régulièrement rapport. Sa tâche consiste notamment à assumer la gestion opérationnelle de l'exploitation et à veiller à la bonne marche et au bon développement du Campus. Ses attributions et compétences sont précisées dans un règlement qui est approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 11 Organe de révision

L'organe de révision est également désigné par le Conseil d'Etat. Le choix est valable pour trois ans. Le mandat ne peut être renouvelé consécutivement qu'une seule fois. Puis un nouvel organe de révision doit être désigné. Une (ré-)élection ultérieure du même organe de révision est cependant possible.

CHAPITRE 3

Personnel

Art. 12-19 Principes

La corporation de droit public doit jouir de flexibilité, d'indépendance et de liberté de décision, mais le personnel doit bénéficier de la même sécurité que le personnel de l'Etat. C'est pourquoi il est engagé selon les principes de la législation sur le personnel de l'Etat. Les conditions salariales et sociales de l'Etat (échelle des salaires, caisse de prévoyance, allocations familiales et sociales, engagement de durée indéterminée) sont largement garanties. Le conseil d'administration fixe en un règlement et dans le cadre de la loi les principales conditions d'engagement et de rémunération, après avoir entendu le personnel. La durée de travail peut être fixée par l'Etablissement (par ex. la nécessité du travail du week-end), afin de permettre la flexibilité nécessaire et que les besoins spéciaux de l'exploitation puissent être pris en compte. Comme dans la LOCN et dans la LOCMS, une participation des collaborateurs et collaboratrices au résultat d'exploitation sous forme de primes ou de rémunérations est également prévue dans le présent projet de loi.

CHAPITRE 4

Gestion

Art. 20 Mandat de prestations

L'avant-projet prévoit que le Conseil d'Etat donne un mandat de prestations pour une période de cinq ans. Le conseil d'administration peut émettre son préavis ce sujet. Une adaptation du mandat de prestations est possible en des circonstances extraordinaires. Sont considérés comme telles des événements et situations imprévisibles et produisant des effets sur une assez longue période, qui peuvent notamment entraîner de grandes pertes financières.

Art. 21 Rapports et contrôle

L'Etablissement présente dans des rapports de gestion annuels et en un rapport de fin de période de mandat les résultats obtenus et les prestations fournies pendant cette période. Ces rapports et un organe à créer spécialement assurent le contrôle de l'exécution du mandat et, par conséquent, l'exploitation de l'Etablissement.

Art. 22 Fixation des prix

L'utilisation du Campus et des dites installations doit être attrayante au possible. A cette fin, les prix ne sauraient être trop élevés, mais devraient couvrir les coûts autant que faire se peut. Il faut procéder en l'occurrence à une pesée des intérêts entre la couverture des coûts et l'augmentation de l'attractivité, liée à une meilleure utilisation des infrastructures en question.

Un contrat pour le centre de formation a déjà été négocié et conclu avec la Confédération. La Direction approuvera les modifications mineures conclues d'un commun accord. Des modifications importantes de ce contrat doivent être approuvées par le Conseil d'Etat.

Art. 23 Mise à disposition du terrain et des immeubles

L'Etat demeure propriétaire de l'ensemble du terrain et des infrastructures du Campus Schwarzsee/Lac-Noir. Cette infrastructure est mise à disposition de l'Etablissement via un contrat de bail. Afin que l'exploitation du Campus bénéficie d'une sécurité suffisante pour l'extension et la gestion, un contrat de 20 ans est prévu. Celui-ci peut être renouvelé, à chaque fois pour une période de 10 ans.

Art. 24 Installations et biens meubles

Les installations et biens meubles, en particulier le mobilier et les équipements, sont repris en propriété par le canton. Le prix de reprise est négocié entre les parties et, en cas de désaccord, il est fixé par le Conseil d'Etat qui aura mandaté une expertise neutre à cet effet. Le canton met cette infrastructure à disposition de l'Etablissement qui est pour sa part responsable de son entretien. Les détails sont à régler dans un contrat passé entre l'Etablissement et la Direction compétente.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Art. 25 Dispositions transitoires – Collaborateurs et collaboratrices

En sa qualité d'employeur, l'Etablissement reprend les collaborateurs qui travaillent déjà pour lui à l'entrée en vigueur de la loi. Les personnes concernées sont au bénéfice d'une garantie des droits acquis.

Art. 26 Entrée en vigueur et référendum

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi. Compte tenu de l'exploitation en cours, l'entrée en vigueur sera prévue le plus rapidement possible.