

Message

sur le projet de décision concernant le fonds cantonal pour le tourisme et les engagements sous forme de garantie

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

1. Contexte

La modification de la loi sur le tourisme du 9 février 1996 a été adoptée par le Parlement le 8 mai 2014, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités pour les communes en matière d'organisation et de financement de leur développement touristique.

Concernant le financement, le Grand Conseil a notamment décidé de la création d'un fonds cantonal pour le tourisme destiné à contribuer au financement de projets d'infrastructures touristiques et a exigé qu'il fasse l'objet d'un règlement soumis à son approbation. Ce même Parlement a, en session de décembre, accepté par 89 voix contre 29 et 3 abstentions l'alimentation de ce fonds en prélevant un montant de Fr. 50'000'000.- dans le fonds de financement des grands projets d'infrastructures du XXI^e siècle.

Le projet de règlement sur le fonds cantonal pour le tourisme a été élaboré dans le but de maximiser les complémentarités du fonds avec les possibilités soit déjà existantes (NPR), soit futures (LTour - Garanties) de soutien financier aux entreprises touristiques.

Pour rappel, ce fonds vient compléter les instruments déjà en mains du Canton pour venir en soutien à la branche touristique. Ces instruments sont rappelés brièvement ci-après.

Taxes touristiques

Les taxes de séjour, d'hébergement et de promotion touristique sont des taxes qui existaient déjà dans la version précédente de la loi et qui sont appliquées par toutes les communes. Elles sont prélevées sur l'hôte pour la première, l'hébergeur pour la seconde, et l'ensemble des personnes morales ou physiques ayant une activité lucrative indépendante et domiciliée en Valais dans la mesure où leur activité a un lien avec le tourisme local pour la dernière, qui peut être introduite en remplacement de la taxe d'hébergement. Le produit de ces taxes est utilisé dans l'intérêt de l'assujetti, et sert principalement à financer l'animation, l'accueil, l'information, ainsi que la promotion du tourisme.

Aides publiques

Outre les taxes touristiques, la loi prévoit également des aides publiques, auxquelles l'Etat peut avoir recours pour contribuer à la construction et à la rénovation d'équipements touristiques. Comme pour les taxes touristiques, ceci existait également déjà dans la version précédente de la loi sur le tourisme, et donne la possibilité au Canton, mais également aux communes et autres collectivités publiques, d'accorder des aides financières à l'organisation de manifestations, aux études et réalisations à but touristique, ainsi qu'à des travaux de recherche et de développement.

2. Commentaire des dispositions prévues

But et objet (articles 1 et 2)

La volonté du Parlement de compléter la « boîte à outils » des instruments à disposition du Canton avec un fonds en faveur des infrastructures touristiques du Canton contribuant au financement de projets de réalisation, rénovation ou remplacement de telles infrastructures est rappelée ici.

Bénéficiaires (Art. 3)

Ce fonds poursuit une vocation entrepreneuriale dans le soutien qu'il entend proposer, et s'adresse par conséquent à des structures à but lucratif, qui en sont les bénéficiaires ; ces dernières peuvent cependant présenter un actionariat dans lequel figurent un ou plusieurs actionnaires de type public, tels que des communes par exemple. Le fonds s'adresse en premier lieu aux entreprises d'hébergement organisées et aux remontées mécaniques. Le fonds peut également intervenir en soutien d'autres infrastructures touristiques. Le critère qui est alors mis au centre de l'analyse lors de la décision d'octroi d'un soutien par l'intermédiaire du fonds est le renforcement significatif de l'offre de la destination touristique ou la coopération entre les acteurs touristiques de celle-ci. Le Canton entend clairement utiliser le fonds pour provoquer des impulsions déterminantes sur le développement des stations et destinations touristiques, et les moyens ne seront dès lors pas engagés sur des projets ne présentant pas un intérêt stratégique pour ces dernières.

Modalités (art.4)

L'objectif central visé est que le fonds pour le tourisme puisse s'attaquer à la problématique première du financement de projets touristiques, soit l'insuffisance de moyens propres d'investissement. En effet, les autres aides étatiques, crédit NPR et engagements sous forme de garanties, sont des aides influençant uniquement les disponibilités en moyens étrangers, soit le haut de bilan. Or, lorsque les fonds propres font défaut, de telles aides soit ont une utilité limitée, soit impliquent un risque de déséquilibre bilantaire trop important, limitant ainsi les possibilités d'effet levier induit par les aides en question.

Pour satisfaire à un besoin de moyens propres supplémentaires et donc influencer le bas de bilan, trois options sont envisageables :

1. Accorder des aides à fonds perdus : c'est certes l'option la plus intéressante pour un porteur de projet, mais guère acceptable du point de vue étatique : elle est contraire aux principes de soutien à l'initiative privée et induit une durabilité limitée du fonds, ce qui n'est guère acceptable dans la situation financière actuelle. D'autre part, l'expérience de la gestion des aides financières en matière de développement économique a montré que certains bénéficiaires d'aides à fonds perdu et dont le développement des affaires a été positif auraient été en mesure de rembourser le montant d'aide reçu si cette dernière leur avait été accordée sous forme de prêt ; partant de ce constat, accorder des prêts permet une auto-alimentation du

fonds, une régénération de ce dernier, permettant une nouvelle allocation de moyens financiers dans d'autres projets.

2. Investir en tant qu'actionnaire dans les sociétés porteuses de projet d'investissement : c'est l'option offrant le meilleur effet de levier auprès de partenaires bailleurs de fonds (banque), mais avec deux grandes limitations :
 - Seuls des investissements portés par des personnes morales peuvent être soutenus alors que de nombreux projets d'hébergement se réalisent en raison individuelle.
 - Dans un marché de capitaux peu flexible, il est quasi impossible d'envisager une cession à terme de la participation prise au moment de la réalisation de l'investissement. L'Etat peut dès lors s'attendre à demeurer de manière permanente au capital des sociétés soutenues, ce qui n'est pas son rôle.
3. Investir sous la forme d'un prêt susceptible d'être postposé. Les prêts postposés sont considérés par les bailleurs de fonds comme des quasi fonds propres. Un prêt postposé peut faire l'objet de remboursements annuels moyennant l'accord des bénéficiaires de la postposition.

Le fait de pouvoir assimiler les montants octroyés à des fonds propres peut s'avérer décisif dans le cadre du montage financier d'un projet et de la participation au financement de celui-ci par des partenaires bancaires. Le montant prêté est ainsi considéré comme étant de rang inférieur à celui des bénéficiaires de la postposition.

Le bénéficiaire du prêt rembourse ce dernier par le versement de tranches annuelles d'amortissement, fixées en tenant compte de sa situation économique, de son plan de financement et de ses autres engagements. Ses versements viennent diminuer d'autant le montant dû au Canton. Le fonds se trouve quant à lui crédité du montant qui avait fait l'objet du prêt, et se reconstitue ainsi.

Il sied de relever que le principe de l'assimilation de prêts postposés à des quasi fonds propres a été discuté avec l'Association valaisanne des banques. Cette dernière l'a validé, compte tenu de l'échéance à long terme du prêt et du fait que son amortissement dépend du respect des plans d'amortissement des crédits bancaires.

La troisième option est celle retenue, qui permet des sorties par remboursement graduel, de manière beaucoup plus aisée que par le très hypothétique rachat d'une participation.

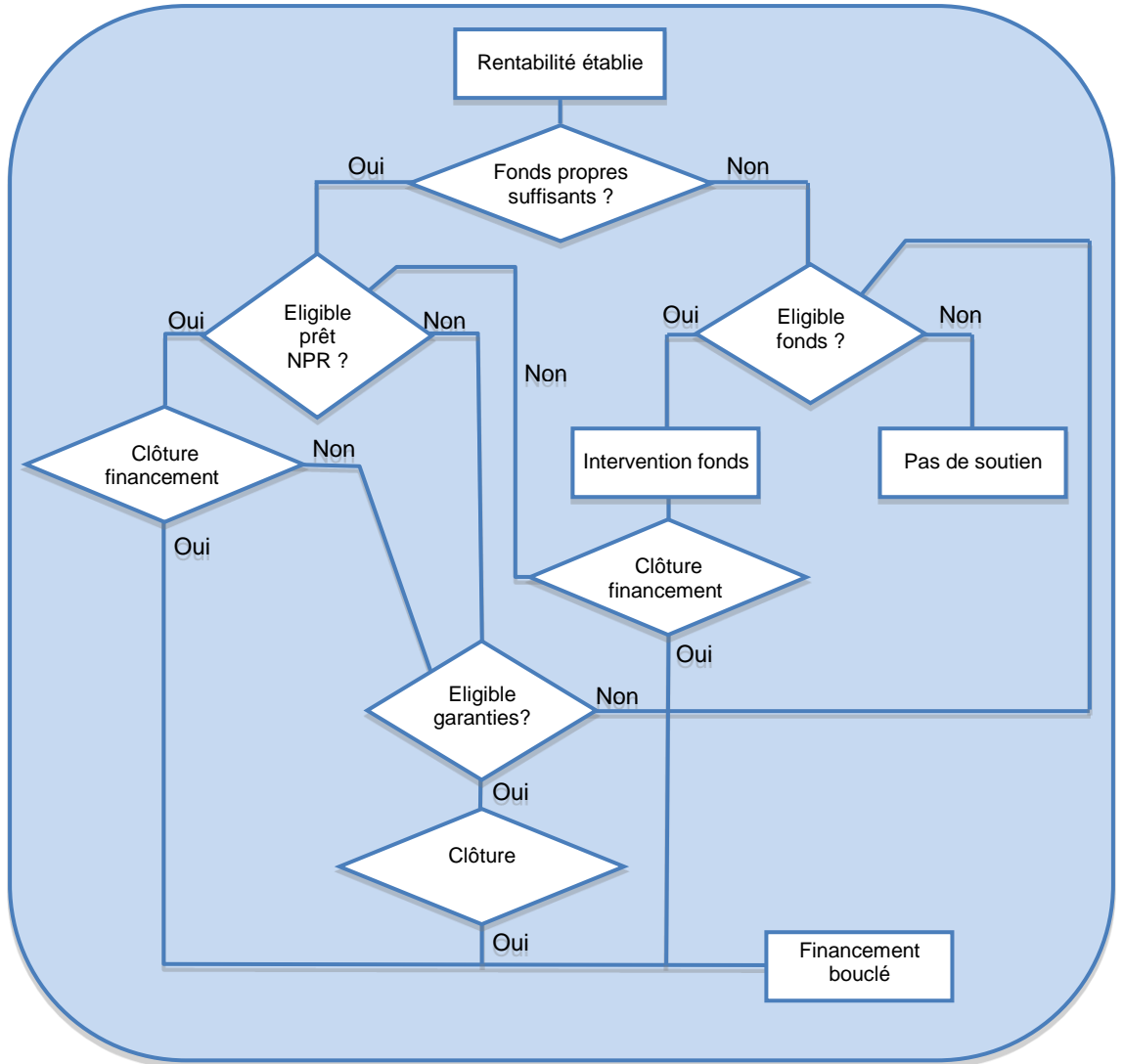
La décision de soutien d'un projet est fondée sur l'analyse des perspectives de rentabilité, et sa pérennité est en particulier examinée. Une intervention sur la durée en faveur d'infrastructures ne pouvant être exploitées sur leur seule rentabilité et aboutissant à un subventionnement de la part du canton est exclue.

Une limite maximale, exprimée en pourcentage de la dotation du fonds, est fixée en ce qui concerne le soutien pouvant être accordé sous la forme d'un prêt. De manière similaire, si une même société peut solliciter le fonds pour plusieurs projets, le total des engagements cumulés nets ne peut dépasser 10% de la dotation totale du fonds ; ces deux restrictions sont posées pour des raisons de limitation du risque. Deux autres limites sont fixées en ce qui concerne les soutiens octroyés; un montant minimal du prêt envisagé, fixée à Fr. 100'000.-, et une envergure financière minimale du projet d'investissement pouvant être soutenu (Fr. 500'000.-), ceci pour concentrer l'affectation des moyens sur les infrastructures d'une certaine importance.

Le requérant devra démontrer sa capacité à réunir les fonds nécessaires à compléter l'apport cantonal pour assurer le financement du 100% du projet, comme il est précisé à l'art. 5. Il devra par ailleurs être en mesure de démontrer sa capacité à assurer les charges inhérentes au projet soutenu.

Synergies et complémentarité avec les autres aides étatiques (art. 5)

Une hiérarchie des aides financières à la réalisation de projets d'investissement peut être établie, qui suit l'arbre de décision suivant :



Du moment que le porteur de projet dispose des fonds propres requis pour le financement du projet, c'est en premier lieu par les possibilités de financement NPR qu'un soutien étatique doit être envisagé, ce type de soutien étant le plus adéquat pour le bénéficiaire, car le plus avantageux en termes de coûts. Au cas où les possibilités de la nouvelle politique régionale (NPR) ne permettent pas de répondre à l'intégralité du besoin, les possibilités de financement au travers de garanties étatiques sont à envisager comme complément possible, puis en dernier recours les possibilités du fonds pour le tourisme.

Pour le cas où le porteur de projet ne dispose pas de fonds propres en suffisance, l'intervention du fonds pour le tourisme est à considérer en premier lieu, et peut également être complétée par les possibilités de prêts NPR et de garanties, le cas échéant.

Types de projets (art. 6)

L'utilisation du fonds se concentre sur des projets d'hébergement, de remontées mécaniques ou d'autres formes, dont la caractéristique commune est le renforcement significatif de l'offre touristique qu'ils permettent. Les projets de remontées mécaniques soutenus doivent porter sur des réalisations qui constituent des installations majeures de la destination ; peuvent notamment être considérées comme telles les installations considérées comme colonne vertébrale d'une destination, des liaisons plaine-montagne ou encore entre domaines skiables. Suivant cette même volonté, seuls les projets d'hébergement organisés, c'est-à-dire proposés pour un usage touristique par l'entremise d'une organisation de promotion ou location (par ex. office du tourisme, agence de location, ...) et contre rémunération sont considérés. Les problématiques auxquelles le fonds doit permettre d'apporter une réponse en termes de financement peuvent concerner des établissements existants, mais dont se pose la question de la transmission ou de la succession, ou qu'il s'agit d'agrandir ou rénover, tout comme les nouveaux établissements. Le fonds n'interviendra cependant pas dans des démarches d'assainissement d'établissements.

Enfin, une utilisation du fonds pour des projets autres que d'hébergement ou de remontées mécaniques peut être envisagée, pour autant que les caractéristiques évoquées plus haut soient vérifiées et qu'il s'agit de projets d'envergure à fort effet de levier au niveau de la destination.

Exigences générales (art. 7)

La loi sur le tourisme pose comme exigence à tout changement au niveau organisationnel ou du financement du tourisme local que les communes concernées élaborent les lignes directrices de leur développement touristique. Ceci a pour objectif d'inciter ces dernières à mener une réflexion de fond et impliquant les parties concernées, quant à l'avenir souhaité de leur tourisme. Du point de vue de l'utilisation du fonds cantonal pour le tourisme, il est important que les projets bénéficiant d'un soutien s'inscrivent en cohérence avec ces lignes directrices, afin qu'ils concourent à leur réalisation. L'élaboration de celles-ci n'étant cependant exigée des communes que dans la mesure où elles procèdent à des changements au niveau de leur fonctionnement, il se peut que des communes touristiques qui n'envisageraient pas de tels changements ne disposent par conséquent pas de telles lignes directrices ; ceci n'est certes pas souhaitable, mais acceptable dans le sens où il n'y a pas lieu de pénaliser des initiatives entrepreneuriales si la gouvernance au sein de la destination n'est pas encore mûre.

Quoi qu'il en soit, le Canton vérifiera que les projets sollicitant une aide via le fonds cantonal pour le tourisme soient en phase avec les stratégies et politiques cantonales concernées. Cette vérification de l'adéquation avec les stratégies cantonales sera ainsi effectuée également dans le cas de projets envisagés dans des communes disposant des lignes directrices locales précitées.

Le fonds est naturellement destiné à soutenir des projets touristiques valaisans ; ceci n'empêche pas qu'il puisse intervenir dans le financement de projets dont une partie des réalisations se trouve hors des frontières cantonales ; on peut ainsi imaginer un projet de remontée mécanique dont la station de départ se situerait dans un autre canton et la station d'arrivée en Valais, et qui permettrait de générer un flux de clientèle supplémentaire provenant du bassin de population ou de l'axe nouvellement desservi. C'est l'effet économique attendu de l'investissement qui est considéré en priorité, et qui doit être essentiellement ressenti en Valais.

La demande de soutien doit par ailleurs être introduite avant le début de la réalisation du projet qui en fait l'objet, ceci à des fins de limitation des risques financiers liés à sa réalisation. Des autorisations de mise en chantier anticipée

sont certes possibles dans le cadre de la NPR, mais ne devraient pas s'appliquer dans le cadre du fonds, dont l'intervention sous forme de quasi fonds propres justifie que la question du financement du projet soit réglée préalablement à sa réalisation.

La loi sur la politique régionale du 12.12.2008 autorise exceptionnellement le versement de prêts à une personne morale qui verse à ses membres des participations raisonnables au bénéfice; cette disposition est reprise ici par analogie.

Exigences spécifiques pour les projets de remontées mécaniques (art. 8)

Les projets portant sur des investissements dans des remontées mécaniques font l'objet d'un cadrage spécifique en lien avec la politique cantonale de soutien aux remontées mécaniques. Ce secteur présente un contexte particulier, qui voit un tissu économique formé d'entités pour partie confrontées à des difficultés financières et à des retards d'investissements parfois importants, conjugués à des indicateurs de rentabilité insuffisants. Il convient par conséquent de focaliser les soutiens du fonds cantonal sur des projets portés par des sociétés de remontées mécaniques qui ont fait une analyse approfondie de leur situation, de leurs perspectives de développement, collaborations et synergies possibles avec d'éventuels autres acteurs de la branche et formalisé leur stratégie dans un masterplan qui soit conforme à la politique cantonale de soutien aux remontées mécaniques. Ces exigences ont d'ailleurs été formulées par la commission extraparlamentaire chargée d'élaborer une loi sur le soutien aux remontées mécaniques dans le cadre de ses travaux.

Frais de traitement (art. 9)

La rémunération de la charge de travail que représentent les tâches de gestion de ce fonds est assurée par le bénéficiaire du fonds, auquel peuvent être facturées des indemnités. Ceci peut notamment prendre la forme de frais de dossiers, qui représentent en outre également un « filtre » éliminant d'éventuelles requêtes peu réalistes ou insuffisamment abouties dans leur conception.

3. Projet de décisions du Grand Conseil

Afin de permettre l'adoption du règlement dont est l'objet le présent rapport, une proposition de décision est préparée à l'attention du Parlement, réglant les différents points nécessaires à sa mise en œuvre, et comportant les articles suivants :

Art. 1 : Adoption du règlement : Selon les explications fournies ci-avant.

Art. 2 : Alimentation du fonds

Le Grand Conseil ayant décidé en décembre 2014, dans le cadre du budget 2015, de prélever un montant de Fr. 50'000'000.- dans le fonds de financement des grands projets d'infrastructures du XXI^e siècle, il est nécessaire pour que le fonds pour le tourisme puisse exister réellement que ce dernier soit alimenté de ce même montant.

Art. 3 :

1. Disposition réglant l'utilisation du fonds et la gestion de celui-ci, qui est confiée au Centre de compétences financières SA.

La loi sur la politique économique cantonale du 11 février 2000 a institué la création du Centre de compétence pour les aides financières (CCF SA). Cette

entité assume de ce fait depuis maintenant 15 ans pour le compte du Canton la gestion des aides financières en faveur des entreprises, sur la base d'un contrat de prestations annuel passé avec le Département en charge de l'économie (DEET). Fort de cette expérience et de l'expertise développée dans la réalisation de son mandat, CCF SA est par conséquent l'entité au bénéfice de la plus grande expertise en la matière et représente le dépositaire naturel du fonds cantonal pour le tourisme et de sa gestion. Le cadrage de cette délégation est réglé au travers du contrat de prestations, cette activité supplémentaire venant s'ajouter aux autres tâches assurées pour le compte du Canton. Tout comme la décision de confier le fonds et sa gestion est prise par le Grand Conseil au travers de la présente décision, ce dernier a compétence de décider de sa restitution au Canton.

2. Prélèvement sur le fonds d'un montant de Fr. 5 millions à des fins de provision pour pertes sur garanties

Par rapport aux aides étatiques que permettait déjà le cadre légal en vigueur par le passé, le nouveau texte de loi offre une augmentation significative des possibilités de financement de projets d'équipement et d'infrastructures touristiques par l'intermédiaire du fonds cantonal pour le tourisme d'une part, mais également des garanties que l'Etat peut accorder. Il est de ce fait proposé que la décision du Grand Conseil prévoie le prélèvement du fonds d'un montant de Fr. 5 millions afin de couvrir d'éventuelles pertes sur les garanties octroyées sur la base de l'article 32 al.1 de la loi cantonale sur le tourisme. Ce montant permet au Canton d'engager de telles garanties pour un montant global de Fr. 50 millions, et revêt par conséquent une importance toute particulière de par l'effet multiplicateur qu'il offre.

En fixant ainsi de telles possibilités d'intervention sous forme de garanties, l'Etat du Valais serait donc en mesure, grâce à la constitution de cette réserve pour risques de pertes de Fr 5 millions, de soutenir les investissements dans le secteur touristique pour un montant global de Fr. 95 millions, dont Fr. 45 millions au travers du fonds proprement dit et Fr. 50 millions par l'émission de garanties.

Le règlement sur le fonds cantonal pour le tourisme doit régler les dispositions touchant à la gestion de celui-ci et aux modalités d'octroi de soutien. Le prélèvement de ces Fr. 5 millions constitue pour sa part une décision portant sur le montant nominal du fonds, raison pour laquelle cette dernière n'est pas intégrée au règlement lui-même, mais est prévue dans le projet de décision du Grand Conseil.

Art. 4 : Allocation d'un crédit d'objet de Fr. 50 millions au titre de garanties en faveur de projets d'équipements touristiques

L'article 32 al.1 de la loi sur le tourisme prévoyant que l'Etat peut accorder des garanties contribuant à la construction et à la rénovation d'équipements touristiques, cet article du projet de décision règle la question du crédit d'objet de Fr. 50 millions qui doit être alloué pour permettre la mise en œuvre de cette disposition.

Art. 5 : Exécution de la décision

L'exécution de la décision du Grand Conseil est confiée au Département de l'économie, de l'énergie et du territoire.

Avec les projets de règlement et de décision présentés ici, l'ensemble du dispositif d'aides financières devant permettre aux acteurs touristiques d'entreprendre les investissements nécessaires à pérenniser leur développement est complété et peut être mis en application. En décidant l'adoption du règlement permettant la mise en œuvre du fonds cantonal sur le tourisme, le Grand Conseil permet d'engager un soutien cantonal en faveur de projets touristiques d'importance à hauteur de Fr. 95 millions. Nous recommandons donc au Grand Conseil d'approuver le projet de règlement sur le fonds cantonal pour le tourisme et de charger le Département de l'économie, de l'énergie et du territoire de le mettre en œuvre.

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le 25 mars 2015

Le président du Conseil d'Etat: **Jean-Michel Cina**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**