

**Rapport**  
**concernant**  
**la création d'une base légale**  
**pour le financement**  
**des grands projets d'infrastructures**  
**du XXI<sup>ème</sup> siècle**

**Janvier 2011**

## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Présentation du projet de loi.....</b>	<b>3</b>
2.1 Nouvelle dimension pour l'efficacité de la règle du frein aux dépenses et à l'endettement .....	3
2.2 L'avant-projet de loi et la politique annuelle d'investissement de l'Etat .....	4
2.3 Allocation de moyens pour le financement des grands projets d'infrastructures .....	4
2.4 Les éléments pris en considération .....	4
2.5 Commentaire du projet de loi article par article .....	4
2.6 Incidences financières et sur le personnel.....	6
<b>3. Consultation.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Conclusions .....</b>	<b>6</b>
<b>5. Annexe : questionnaire .....</b>	<b>7</b>

## **1. Introduction**

Le Département des finances, des institutions et de la santé (DFIS) a proposé au Conseil d'Etat la création d'un fonds de financement des grands projets d'infrastructures du XXI<sup>ème</sup> siècle. L'institution de ce fonds a pour but de répondre de façon appropriée aux besoins très importants de notre canton. Dans une perspective à long terme, il s'agit de garantir et renforcer, avec des finances saines, son développement harmonieux et durable sur les plans économique, santé, social, environnemental et culturel. Relever les défis du XXI<sup>ème</sup> siècle, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports et des nouvelles technologies, telle est la volonté du Conseil d'Etat en instituant un fonds pour régler le financement des grands projets d'infrastructures. Le Grand Conseil a non seulement soutenu l'idée relative à la création d'un fonds mais a en plus doté celui-ci de 9 millions de francs supplémentaires aux 20 millions budgétisés pour 2011 par le Conseil d'Etat.

Le présent rapport de l'Administration cantonale des finances expose les motifs et le but de la création de cette nouvelle base légale et explique les mécanismes d'alimentation et de prélèvement sur le fonds, ainsi que l'attribution des compétences des Autorités. Ce rapport accompagne l'avant-projet de loi mis en consultation en vue de l'adoption d'un projet de loi que le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil pour un traitement en 2011. L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## **2. Présentation du projet de loi**

### **2.1 Nouvelle dimension pour l'efficacité de la règle du frein aux dépenses et à l'endettement**

La règle du frein aux dépenses et à l'endettement ancrée dans la Constitution en 2001 a eu un effet prépondérant sur l'évolution favorable des finances cantonales - tout en sachant que différents événements (la vente d'or de la BNS enregistrée en 2004, l'évolution conjoncturelle de 2004 à 2007, ...) ont également joué un rôle important dans cette évolution. Passant d'un endettement net de plus de 1,5 milliard de francs à un endettement net négatif de 329 millions de francs, d'une fortune de 159 millions de francs en 2001 à une fortune de 1,6 milliard à fin 2009, la situation financière du canton est saine et rassurante.

Si la règle du frein aux dépenses et à l'endettement est stricte et rigoureuse, celle-ci demeure néanmoins indispensable. Pour renforcer son efficacité, il convient de lui donner une nouvelle dimension en complétant la boîte à outils de gestion des finances cantonales par de nouveaux instruments. Un de ces instruments est l'objet de l'avant-projet de loi et du présent rapport, avec pour objectif la réalisation de grands projets d'infrastructures qui devront être financés par les moyens propres du canton. A cet effet, il est proposé de constituer un fonds de réserves pour financer les investissements de grande ampleur.

Ce dispositif vise à garantir et à renforcer la marge de manoeuvre de l'Etat dans l'allocation de moyens financiers. Il vise également à la réalisation et la mise en place d'infrastructures ayant une ampleur et un impact prépondérants pour l'avenir du Valais et de ses habitants. Il respecte et facilite l'application des dispositions constitutionnelles et légales relatives au frein aux dépenses et à l'endettement.

## **2.2 L'avant-projet de loi et la politique annuelle d'investissement de l'Etat**

Les investissements nets s'élèvent en moyenne annuellement à 156 millions de francs (sur la base des résultats des comptes 2000 à 2009, sans tenir compte des dépenses liées à l'assainissement des FMV, du prêt croisé de la BCVs et des intempéries de l'année 2000). Ces investissements concernent aussi bien les dépenses d'investissements propres que les participations aux investissements de tiers, ainsi que les prêts et les participations permanentes. La politique d'investissement de ces dernières années a permis de doter le canton d'infrastructures de qualité et de maintenir le niveau des prestations publiques sur l'ensemble du territoire.

Les défis du XXIème siècle sont toutefois d'une toute autre ampleur, en particulier en matière énergétique (retour de concessions, ...), technologique (canal technique, ...) et de transport (voies d'accès, lignes, ...). Les investissements que le canton devra consentir, s'il entend avoir un rôle stratégique dans ces domaines, se chiffreront en plusieurs centaines de millions. Ils ne pourront par conséquent pas s'inscrire dans le cadre d'une politique annuelle d'investissement. Aussi, le fonds proposé servira à financer ces investissements. Ceux-ci pourraient revêtir la forme d'un préfinancement, par exemple pour des projets d'importance des domaines de l'énergie et des transports.

## **2.3 Allocation de moyens pour le financement des grands projets d'infrastructures**

Pour donner une assise immédiate au fonds, il est prévu une dotation initiale importante de 300 millions de francs (variante : 500 millions de francs) provenant de l'affectation d'une part de la fortune de l'Etat.

L'alimentation ordinaire du fonds interviendra quant à elle, en principe annuellement, par l'allocation de moyens au budget, ainsi que par l'affectation possible de tout ou partie des excédents positifs provenant du compte.

## **2.4 Les éléments pris en considération**

Pour l'élaboration de la nouvelle loi, les éléments suivants ont notamment été pris en compte :

- la mesure prioritaire « Création de la base légale pour le financement des grands projets d'infrastructures du XXIème siècle » dans le projet des mandats de prestations politiques 2011 de l'Administration cantonale des finances ;
- la logique et les objectifs de la réforme du modèle de compte harmonisé des collectivités publiques (MCH2), qui veut, notamment, accroître la transparence et introduit la notion de fonds de financements spéciaux à caractère de fonds propres (fortune affectée).

## **2.5 Commentaire du projet de loi article par article**

L'avant-projet de loi comporte 4 articles commentés ci-après.

#### Art. 1 But

L'article 1 définit le but de la loi, à savoir de régler le financement des grands projets d'infrastructures du XXIème siècle.

#### Art. 2 Définition et compétences

La définition des grands projets d'infrastructures et le calendrier de mise en œuvre de ceux-ci relèvent de la compétence du Conseil d'Etat. Celui-ci est chargé de fixer les caractéristiques propres à un grand projet d'infrastructure et de les arrêter dans une ordonnance. Les caractéristiques d'un grand projet d'infrastructure sont celles d'un investissement de grande envergure et d'importance cantonale, voire nationale dans le cas d'un préfinancement par le canton d'une grande infrastructure relevant de la compétence et de la responsabilité de la Confédération. Il peut s'agir notamment de la réalisation d'investissements propres, l'achat d'aménagements, la prise de participations à des sociétés, la participation à des investissements de tiers,... La réalisation, par exemple, d'un nouveau tronçon routier, d'un nouvel hôpital ou d'un nouveau bâtiment scolaire ne répond pas à cette définition. Les domaines concernés sont notamment les voies d'accès et de transports, les aménagements hydroélectriques et les infrastructures liées aux nouvelles technologies. Un grand projet d'infrastructure a par ailleurs pour caractéristique essentielle une envergure telle que le financement uniquement par le biais de la marge d'autofinancement ne permet pas de le réaliser dans un délai raisonnable. Pour ne pas préjudicier le programme annuel d'investissements, il faut ainsi recourir aux moyens de financement spécifique du fonds institué par la présente loi.

Un grand projet d'infrastructure nécessite un crédit d'engagement et relève de la compétence du Grand Conseil.

#### Art. 3 Fonds spécial de financement

Le fonds institué par la présente loi est un fonds au sens de l'article 9 de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton du 24 juin 1980. Il s'agit de moyens financiers affectés à la réalisation de grands projets d'infrastructures d'intérêt public prépondérant pour le canton.

Une dotation initiale du fonds est prévue par l'affectation d'une part de la fortune de l'Etat. Il est prévu un prélèvement de 300 millions de francs (variante : 500 millions de francs) afin que le fonds dispose d'une assise importante. Le Grand Conseil a la compétence pour doter ultérieurement le fonds d'une part supplémentaire de la fortune. L'alimentation du fonds est effectuée en principe annuellement et dans le respect de l'exigence constitutionnelle du frein aux dépenses et à l'endettement, soit par la voie budgétaire ordinaire, soit par l'affectation d'une partie ou de la totalité de l'excédent de revenus. La fortune du fonds ne porte pas d'intérêts, ce fonds étant assimilé à du capital propre affecté. Les prélèvements au fonds sont autorisés lorsque les dépenses pour la réalisation des grands projets sont prévues au budget. Le fonds ne peut pas être utilisé pour se substituer à des demandes de crédits supplémentaires.

#### Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

La loi est soumise au référendum facultatif. Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi. Une clause prévoit l'effet rétroactif en ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions concernant l'alimentation du fonds.

## **2.6 Incidences financières et sur le personnel**

L'avant-projet de loi proposé ne présente pas d'incidence financière supplémentaire, ni d'incidence directe sur les ressources humaines. Son application et en particulier la gestion du fonds seront effectuées en interne à l'Administration cantonale des finances. Enfin, cet avant-projet de loi n'a pas de répercussion au niveau des finances et de l'autonomie communales.

## **3. Consultation**

L'avant-projet de loi concernant le financement des grands projets d'infrastructures du XXI<sup>ème</sup> siècle fait l'objet d'une consultation jusqu'au **15 mars 2011**. Les documents mis en consultation sont disponibles sur le site internet de l'Etat du Valais ([http://www.vs.ch/Procédures de consultation / Consultations cantonales](http://www.vs.ch/Procédures%20de%20consultation%20-%20Consultations%20cantonales)).

Les instances consultées, ainsi que tout organisme ou personne intéressés, sont invités à faire part de leurs remarques et propositions comme suit :

- de préférence, au moyen du formulaire en ligne sur le site internet de l'Etat,
- en cas d'utilisation du formulaire annexé, les réponses sont à adresser à l'Administration cantonale des finances, Palais du Gouvernement, Case postale 478, 1951 Sion.

## **4. Conclusions**

Les défis du XXI<sup>ème</sup> siècle dans les domaines de l'énergie, des transports et de la démographie sont nombreux et très importants. D'importants moyens financiers seront nécessaires, en particulier pour la réalisation des projets d'envergure qui en découlent. La création d'une base légale concernant le financement des grands projets d'infrastructures du XXI<sup>ème</sup> siècle doit permettre à l'Etat du Valais de faire face à ces défis afin de garantir et renforcer, avec des finances saines, le développement harmonieux et durable du canton sur les plans économique, santé, social, environnemental et culturel.

Sion, le 20 janvier 2011

## 5. Annexe : questionnaire

Les destinataires de la présente consultation sont invités à se prononcer sur les questions suivantes :

Etes-vous favorable à la constitution d'un fonds ayant pour but de régler le financement des grands projets d'infrastructures du XXI<sup>ème</sup> siècle ?

Oui

Oui, mais .....

Non, car.....

Etes-vous favorable à une dotation initiale du fonds par l'affectation d'une part de la fortune ?

Oui pour le montant de 300 millions de francs

Oui pour le montant de 500 millions de francs (variante)

Oui, mais .....

Non, car.....

Etes-vous d'accord avec le mode d'alimentation du fonds, à savoir en principe annuellement, soit par le budget, soit par l'affectation d'une partie ou de la totalité de l'excédent de revenus, dans la mesure où il n'en résulte par une insuffisance de financement ?

Oui

Oui, mais .....

Non, car.....

Autres remarques ou propositions : .....

Les réponses sont à adresser à l'Administration cantonale des finances, Palais du Gouvernement, Case postale 478, 1951 Sion