

# COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport de la Commission de gestion  
concernant la gestion des prêts LIM et NPR

**Session de mars 2011**

## SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION.....	4
1.1.	Notion .....	4
1.2.	Généralités.....	4
2.	GESTION DES PRETS .....	4
2.1.	Situation financière.....	5
2.2.	Prêts LIM.....	6
2.3.	Prêts NPR .....	6
2.4.	Evolution des prêts et participations durant ces dernières années .....	7
2.5.	Traitement des dossiers.....	8
3.	CONSTATATIONS DE LA COGEST.....	9
4.	DEMANDES DE LA COGEST.....	10

\* \* \*

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Mesdames et Messieurs,

*Louis Ursprung, président,*

*Laurent Léger, vice-président,*

*Graziella Walker Salzmänn, rapporteur de langue allemande,*

*Laetitia Massy, rapporteur de langue française,*

*Narcisse Crettenand,*

*Bertrand Denis,*

*Jean-Henri Dumont,*

*Daniel Emonet,*

*German Eyer,*

*Erno Grand,*

*Freddy Philippoz,*

*Pascal Rey,*

*Claude-Alain Schmidhalter.*

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Notion

Le présent rapport porte sur la gestion, par le Service du développement économique, des prêts LIM (loi sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne) qui ont été alloués sur la base des anciennes dispositions légales cantonales ainsi que des prêts NPR (nouvelle politique régionale) qui se fondent sur la nouvelle législation fédérale et cantonale en la matière.

### 1.2. Généralités

La loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle remplace notamment l'ancienne loi sur l'aide aux régions de montagne qui traitait des crédits LIM. La nouvelle loi règle en particulier les prêts destinés aux projets d'infrastructures en tant que mesures d'encouragement d'initiatives, de programmes et de projets.

La loi cantonale sur la politique régionale a été adoptée par le Grand Conseil le 12 décembre 2008. Elle est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle a pour but d'améliorer la compétitivité et l'attractivité des différentes régions du canton pour y générer de la valeur ajoutée, créer et maintenir des emplois et viser ainsi à une occupation décentralisée du territoire. Elle tient compte des besoins spécifiques des différentes régions et des disparités régionales avec une attention particulière sur les zones de montagne, de même que sur les zones transfrontalières et rurales. Elle vise également à prendre les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006.

Elle règle donc également les prêts cantonaux destinés aux projets d'infrastructures.

Le crédit d'engagement de Fr. 300 millions du fonds général pour l'équipement, prévu à l'article 17 de la loi sur la politique économique cantonale du 11 février 2000, est depuis reporté dans le fonds cantonal de développement régional. Le fonds cantonal de développement régional remplace le fonds général pour l'équipement dans toutes les dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Avant cette échéance et jusqu'à leur remboursement intégral, les prêts d'aides aux investissements demeurent régis par les dispositions de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne du 21 mars 1997 et de la loi sur la politique économique cantonale du 11 février 2000, respectivement le règlement du 2 septembre 1998 sur l'aide en matière d'investissements en faveur de l'équipement et le soutien financier de l'industrie et des métiers, voire les modalités du fonds pour l'équipement créé en vertu de la loi du 28 mars 1984 sur l'encouragement à l'économie.

Dès maintenant, le versement des engagements pris par l'Etat au titre de l'aide aux investissements est assuré par le fonds cantonal de développement régional et le budget ordinaire.

## 2. GESTION DES PRETS

### 2.1. Situation financière

Les éléments comptables résument la situation financière 2008 et 2009 des crédits LIM et NPR comme suit :

		<u>Budget</u> <u>Prêts et particip.</u>
Solde au 1 <sup>er</sup> janvier 2008	Fr. 201,0 millions	
+ Tranches de prêts versées en 2008	Fr. 13,2 millions	Fr. 24 millions
./. Remboursements en 2008	Fr. -23,0 millions	Fr. -18 millions
<b>Prêts au 31 décembre 2008</b>	<b><u>Fr. 191,2 millions</u></b>	
Solde au 1 <sup>er</sup> janvier 2009	Fr. 191,2 millions	
+ Tranches de prêts versées en 2009	Fr. 14,3 millions	Fr. 35,7 millions
./. Remboursements en 2009	Fr. -22,0 millions	Fr. -29,4 millions
<b>Prêts au 31 décembre 2009</b>	<b><u>Fr. 183,5 millions</u></b>	

Ce montant correspond au total des rubriques de prêts figurant à l'actif du bilan de l'Etat au 31 décembre 2009.

Pour 2008, ce montant se compose ainsi :

Prêts LIM au 31 décembre 2008 (VS)	Fr. 188,8 millions
Prêts NPR au 31 décembre 2008 (VS+CH)	Fr. 2,4 millions
<b>Prêts au 31 décembre 2008</b>	<b><u>Fr. 191,2 millions</u></b>

Pour 2009, ce montant se compose ainsi :

Prêts LIM au 31 décembre 2009 (VS)	Fr. 173,9 millions
Prêts NPR au 31 décembre 2009 (VS+CH)	Fr. 9,7 millions
<b>Prêts au 31 décembre 2009</b>	<b><u>Fr. 183,5 millions</u></b>

À fin 2008, les prêts se répartissent selon les régions constitutionnelles comme suit :

<i>en millions</i>	<b>Prêts versés en 2008</b>	<b>Remboursements 2008</b>	<b>Prêts ouverts à fin 2008</b>
<b>Régions</b>			
Haut-Valais	6.7	9.5	87.3
Valais central	4.1	7.0	60.9
Bas-Valais	2.4	6.5	43.0
Total	13.2	23.0	191.2

En 2009, les répartitions des montants attribués, versés et remboursés, selon la provenance géographique et le thème général se résument comme suit :

<i>en millions</i>	<b>Prêts versés en 2009</b>	<b>Remboursements 2009</b>	<b>Prêts ouverts à fin 2009</b>
<b>Régions</b>			
Haut-Valais	8.0	9.7	85.6
Valais central	3.7	6.9	57.7
Bas-Valais	2.6	5.4	40.2
Total	14.3	22.0	183.5

Pour 2009, cette répartition peut être détaillée géographiquement selon la nature du prêt (NPR ou LIM) ou de manière globale en fonction du thème général :

Répartition géographique  
en millions

	Montants attribués		Montants versés		Montants remboursés	
	NPR	LIM	NPR	LIM	NPR	LIM
Haut-Valais	10.2	0.0	5.2	2.8	0.0	9.7
Valais central	3.8	0.0	0.6	3.2	0.0	6.9
Bas-Valais	0.7	0.0	1.5	1.1	0.0	5.4
<i>Total détail</i>	<i>14.7</i>	<i>0.0</i>	<i>7.3</i>	<i>7.1</i>	<i>0.0</i>	<i>22.0</i>
<b>Total global</b>	<b>14.7</b>		<b>14.3</b>		<b>22.0</b>	

Répartition par thème général  
en millions

	Montants attribués		Montants versés		Montants remboursés	
	NPR	LIM	NPR	LIM	NPR	LIM
Projets NPR convention-programme	5.3	0.0	3.8	0.0	0.0	0.0
Projets NPR canton	6.1	0.0	3.5	0.0	0.0	0.0
Mesures conjoncturelles	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ancienne LIM	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	22.0
<i>Total détail</i>	<i>14.7</i>	<i>0.0</i>	<i>7.3</i>	<i>7.1</i>	<i>0.0</i>	<i>22.0</i>
<b>Total global</b>	<b>14.7</b>		<b>14.3</b>		<b>22.0</b>	

Comme il est rappelé ci-après au point 2.3, il sied de préciser que les projets NPR (nouvelle politique régionale) de la convention-programme comprennent le prêt cantonal ainsi que le prêt fédéral pour 50% chacun (par exemple, les montants versés de 3,8 millions de francs comprennent le prêt fédéral et le prêt cantonal pour le montant respectif de 1,9 millions de francs).

## 2.2. Prêts LIM

À fin 2008, les prêts LIM octroyés selon les anciennes dispositions légales fédérales (avant le 1er janvier 2008) et cantonales se montaient à respectivement Fr. 152 millions pour la Confédération et à près de Fr. 189 millions pour le canton.

À fin 2009, les prêts LIM octroyés selon les anciennes dispositions légales fédérales (avant le 1er janvier 2008) et cantonales se montaient à respectivement Fr. 144 millions pour la Confédération et à près de Fr. 174 millions pour le canton.

Il sied de préciser que les prêts LIM fédéraux ne sont pas comptabilisés à l'Etat du Valais. En cas de perte, l'Etat du Valais prend en charge le 50% du prêt fédéral concerné qui reste à rembourser, soit Fr. 72 millions à fin 2009.

## 2.3. Prêts NPR

Dans le cadre de la convention-programme 2008-2011, le canton a versé des prêts NPR de 2,4 millions de francs en 2008 et de 3,8 millions de francs en 2009 (parts fédérales et cantonales). Il sied de préciser que tant les prêts NPR fédéraux que les prêts NPR cantonaux sont comptabilisés à l'Etat du Valais qui récupère la part fédérale par un prélèvement sur le fonds de financement spécial ad hoc.

En effet, la convention-programme 2008-2011 précise que le canton administre toutes les opérations liées à l'aide financière et aux prêts qu'il a autorisés sous les angles administratif, juridique et comptable. Dans le cas des prêts, il représente la Confédération dans toutes les affaires relevant du droit. Comme pour les LIM, l'Etat du Valais prend en charge le 50% du prêt fédéral concerné en cas de perte.

Le tableau ci-après résume les montants qu'il était prévu de recevoir de la Confédération selon la convention-programme, ceux qui ont effectivement été obtenus par cette convention et par les mesures de stabilisation conjoncturelle (relance) et ceux qui ont été finalement utilisés :

en millions	convention-programme		relance		utilisation par VS	cumul non utilisé
	prêts CH planifiés	montants versés par CH	montants versés par CH			
Année						
2008	6.4	6.4			1.2	5.2
2009	11.4	8.4		4.0	1.9	15.7
sept.10	10.1	8.5		7.9	4.3	27.8

En 2009, comme indiqué au point 2.2 ci-devant, le canton a par ailleurs versé des prêts NPR de l'ordre de 2,5 millions de francs hors convention-programme (soit sans financement fédéral).

#### 2.4. Evolution des prêts et participations durant ces dernières années

Le 13 avril 2006, le Grand Conseil a décidé de porter le fonds général pour l'équipement (soit la limite du solde des crédits LIM et prêts NPR) de Fr. 275 millions à Fr. 300 millions. Dans son message, le Conseil d'Etat prévoyait que les engagements annuels allaient se situer à Fr. 15 millions durant les 20 prochaines années, et que, à court et moyen termes, les nouveaux engagements seraient financés essentiellement par les remboursements.

Selon les documents publiés par le SDE, l'évolution des derniers exercices se résume comme suit (en millions de francs) :

Prêts et participations	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	(Budget)		(Budget)		(Budget)		(Budget)		(Budget)		(Budget)	
<u>Mouvements de fonds:</u>												
versements	7.9	25.7	18.2	24.1	18.1	21.1	18.1	23.0	13.6	24.0	14.3	35.7
J. remboursements	-18.1	-16.6	-18.8	-17.0	-21.6	-17.0	-24.4	-17.0	-23.1	-18.0	-22.0	-29.4
Solde des prêts versés au 31.12	212.2		212.3		208.7		201.0		191.2		183.5	
<b>Limite du fonds</b>	<b>275.0</b>		<b>275.0</b>		<b>300.0</b>		<b>300.0</b>		<b>300.0</b>		<b>300.0</b>	
<u>Engagements:</u>												
Montant engagé dans l'année	3.5		15.5		40.6		15.4		7.4		14.7	
Engagements cumulés à verser	17.9		17.3		39.8		39.1		35.7		19.6	
Montant du fonds non engagé	44.9		45.4		51.5		59.9		73.1		96.9	

Cela illustre que les derniers exercices suivent une même tendance :

- les remboursements effectifs sont globalement supérieurs aux remboursements budgétisés, sauf en 2009 ;
- les versements des tranches de prêts restent largement plus modestes que ceux portés au budget ;
- les moyens mis à disposition augmentent mais leur utilisation diminue.

En fait, les indicateurs opérationnels du service traduisent une concrétisation de l'activité 2008 nettement plus faible que prévue :

- P1201 Amélioration de l'attractivité et de la compétitivité des régions socio-économiques :

145 dossiers analysés (92 dossiers de subventions et 53 dossiers LIM) au lieu des 300 prévus.

- P1202 Modernisation et développement des infrastructures de base :

Aucune indication n'est communiquée sur le montant des investissements générés par rapport aux Fr. 30 millions planifiés. Le service indique uniquement que cet indicateur n'est plus pertinent et qu'il n'est plus prévu de prêts dans ce secteur.

- P1205 Amélioration de l'hébergement touristique :

Selon le rapport de controlling, 2 établissements bénéficient d'une aide au lieu des 15 prévus. En fait, des décisions ont été prises en 2008 en faveur de 5 établissements d'hébergement.

En 2009, cette tendance se poursuit même si les rapports de controlling opérationnel mettent en avant l'instauration d'une méthodologie de gestion des projets NPR :

- P1201 Amélioration de l'attractivité et de la compétitivité des régions socio-économiques :  
14% de réalisation des projets définis dans la convention-cadre au lieu des 75% prévus  
20 dossiers NPR analysés au lieu des 50 prévus.
- P1202 Amélioration de l'attractivité des régions socio-économiques :  
22.5 millions de francs d'aides octroyées au lieu des 25 millions planifiés
- P1206 Amélioration de l'hébergement touristique :  
4 établissements d'hébergement bénéficiant d'une aide au lieu des 15 planifiés. Le rapport de controlling relève à ce titre que la loi cantonale sur la politique régionale entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010 permettra de traiter à nouveaux ces dossiers. La COGEST relève pourtant qu'un dispositif très clair de la loi sur le tourisme permet spécifiquement de telles aides indépendamment de la loi sur la politique régionale.

En réponse aux questions des commissions parlementaires sur les raisons de la non-utilisation des moyens du fonds pour l'équipement dans les seuils autorisés, le département et le service ont mis en avant :

- la signature tardive (fin mai 2008) de la convention-programme entre le canton et la Confédération ;
- l'absence de base légale suffisante pour l'attribution de fonds.

Pour ce deuxième argument, il se réfère à l'appréciation du Service juridique du DEET. Interpellé par l'Inspection des finances à ce sujet, celui-ci a confirmé avoir émis des réserves sur l'applicabilité des dispositions cantonales pour l'application du droit fédéral, tout en laissant ouverte cette applicabilité pour des aides purement cantonales.

Le SDE ne peut pas à la fois prétendre que les dispositions légales cantonales actuelles ne lui permettent plus d'allouer des aides financières sous forme de prêts et, dans le même temps, trouver dans les textes légaux les justificatifs nécessaires aux quelques prêts octroyés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. S'il est effectif que la convention-programme a été signée tardivement et que cela a pu avoir une influence momentanée sur les aides fédérales, la loi sur la promotion économique de 2000 règle explicitement la phase transitoire de la LIM au niveau cantonal et ce depuis plusieurs années. Au besoin, des démarches auprès du Parlement pouvaient être entreprises de manière ponctuelle.

En réponse à ses questions sur l'étalement prévisible des versements de prêts octroyés, questions posées dans le cadre de son audit des prêts LIM et NPR 2008, l'IF signale avoir pu obtenir une réponse immédiate et documentée des prévisions faites pour les dossiers LIM de la partie francophone. Pour les autres dossiers LIM et NPR, l'IF indique avoir été renvoyée dans un premier temps aux décisions d'octroi puis une liste documentée des LIM de la partie germanophone lui a été promise sans toutefois lui être remise.

## **2.5. Traitement des dossiers**

La COGEST a souhaité apprécier le traitement des dossiers transmis par les régions socio-économiques au SDE.

Le constat pour l'une d'entre elles est par exemple le suivant :

Le comité de cette « ancienne » région socio-économique a déposé en 2008 20 projets auprès du SDE. Un seul a été pris en considération dans le cadre du programme de relance et un deuxième a été mis en suspens dans l'attente de complément d'informations.

Ce comité s'est étonné de la procédure appliquée dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle prônées par l'Etat et a relevé la complexité du travail administratif au vu des réponses du SDE.

En outre, dans une réponse adressée à cette entité en mars 2010 sur un dossier particulier de demande d'aide financière, le SDE a mis en avant la nécessité de « rendre tout d'abord opérationnelles ces nouvelles régions socio-économiques » avant d'accorder des prêts, car ce n'est que par ce biais que les stratégies de développement spécifique des communes pourront être rapidement définies. Or, le SDE a conditionné l'octroi des prêts à l'existence de telles stratégies. Et le SDE de répondre à ce comité que « ne disposant pas des éléments essentiels à l'appréciation de votre demande, il ne nous est pas possible, pour l'heure, de lui apporter une suite favorable ».

La loi sur la politique régionale précise que l'application de ses dispositions et l'intégration dans les nouvelles structures telles que définies dans la présente loi « ne doivent pas excéder une année dès son entrée en vigueur ». Or, cette entrée en vigueur est effective au 1er janvier 2010.

Dès cette date, un délai d'une année transitoire est donc explicitement prévu pour permettre une sereine mise en place des structures et des modes de fonctionnement. Par la réponse donnée en début d'année 2010 au comité d'une « ancienne » région socio-économique, le SDE a émis des conditions plus contraignantes, voire divergentes de celles retenues par le législateur.

Avant cette entrée en vigueur, ce sont les précédentes dispositions qui continuaient de s'appliquer, soit notamment l'art. 17 de la loi sur la promotion économique du 11 février 2000 qui précise « Les dispositions d'application de la loi fédérale sur les investissements en région de montagne (LIM) ainsi que le fonds pour l'équipement créé en vertu de l'article 8 de la loi du 28 mars 1984 sur l'encouragement à l'économie sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale d'application de la LIM », soit la loi sur la politique régionale.

Il est dès lors peu compréhensible que les organes de promotion économique cherchent à se réfugier derrière une éventuelle absence de disposition légale suffisante pour expliquer aux commissions parlementaires les raisons de la non-utilisation des moyens du fonds pour l'équipement.

La COGEST a l'intime conviction que le SDE a utilisé l'instrument des prêts pour effectuer une pression sur les régions afin de les forcer à mettre en place les nouvelles régions socio-économiques. La COGEST dénonce le chantage effectué sur certaines régions au détriment de l'utilisation des fonds.

La nouvelle région du Haut-Valais a été la première constituée en août 2008 et la COGEST constate qu'en 2009 elle s'est vue attribuer 10,2 millions de francs de prêts tandis que les « anciennes » régions socio-économiques se sont vues attribuer un montant total de 4,5 millions de francs.

### **3. CONSTATATIONS DE LA COGEST**

Au terme de son analyse, la COGEST constate :

- la non-utilisation des fonds à disposition par rapport aux montants budgétisés
- les remboursements plus importants que les montants budgétisés (sauf 2009)
- un déséquilibre des prêts entre les différentes régions constitutionnelles
- le retranchement du SDE derrière la mise en place des nouvelles régions socio-économiques et derrière une prétendue absence de bases légales suffisantes pour ralentir l'octroi des prêts destinés à la promotion économique, notamment dans certaines régions
- un certain flou régnant dans les critères d'attribution des prêts, ce qui ne permet pas de garantir une égalité de traitement entre les régions
- une pression sur les régions pour mettre en place les nouvelles régions socio-économiques au détriment de l'utilisation des fonds
- que la procédure de traitement des dossiers n'a pas été simplifiée par la nouvelle organisation. Elle est même devenue plus complexe, ce qui rebute les requérants potentiels.

#### 4. DEMANDES DE LA COGEST

La COGEST demande au DEET d'intervenir auprès du SDE pour :

- s'assurer de la systématisation dans la tenue d'instruments lui permettant de projeter de manière raisonnable les versements de prêts octroyés en vue de maîtriser davantage l'élaboration et l'utilisation de ses budgets ;
- mieux anticiper le remboursement des prêts au vu des écarts budgétaires constatés ;
- garantir une égalité de traitement des dossiers entre les régions et une juste répartition des aides ;
- ne pas se retrancher derrière la création des nouvelles régions socio-économiques ou de prétendues absences de bases légales suffisantes pour ne pas attribuer de prêts. La COGEST considère que les bases légales en vigueur suffisent au traitement des dossiers ; au besoin, le Gouvernement ou le Parlement peuvent être directement interpellés ;
- informer clairement les communes et les régions sur la constitution des dossiers et sur les possibilités de simplifier la procédure de traitement pour l'obtention des prêts. À ce sujet, le service doit être davantage proactif et assumer le rôle d'un conseiller-partenaire ;
- rattraper le déséquilibre de répartition constaté entre les régions.

Depuis plusieurs exercices, tout spécialement en 2008 et en 2009, la tendance marquée consiste à ce que les moyens mis à disposition de la promotion économique sous forme de prêts augmentent mais que leur utilisation diminue. En conséquence, la COGEST demande au Conseil d'Etat de décrire la politique active qu'il conduit en matière d'octroi et de versement des prêts par rapport aux moyens financiers qui ont été demandés et obtenus de la part du Parlement, respectivement par rapport aux moyens supplémentaires proposés dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelles.

Au terme de son rapport, la COGEST attend du Conseil d'Etat une détermination écrite concernant le présent rapport, détermination qui sera présentée au Parlement lors de la session de février 2011.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité par la COGEST.

Sion, le 4 novembre 2010

**Le président :**

Louis Ursprung

**Le vice-président :**

Laurent Léger

**Le rapporteur  
de langue française :**

Laetitia Massy

**Le rapporteur  
de langue allemande :**

Graziella Walker Salzmann