



CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS



Grand Conseil  
Commission de l'équipement et des transports  
Grosser Rat  
Kommission für Bau und Verkehr

# Projet de décision concernant l'augmentation du plafond des engagements du Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI)

## Rapport de la Commission ET

### 1. Déroulement des travaux

La Commission de l'équipement et des transports (ET) s'est réunie comme suit, à Sion :

Membres	22.04.2024
JUON Urs, Die Mitte Oberwallis, Président	<input checked="" type="checkbox"/>
CHAPPOT, Florian, PS/ GC, vice-Président	<input checked="" type="checkbox"/>
REVAZ Emmanuel, Les Vert.e.s	<input checked="" type="checkbox"/>
GIRARD Fabien, PLR/FDP	<input checked="" type="checkbox"/>
DE LAVALLAZ Valérie, Le Centre, Rapporteuse	<input checked="" type="checkbox"/>
GANZER Stéphane, PLR/FDP	Alwin VENETZ
DI MARCO Magali, Les Vert.e.s	<input checked="" type="checkbox"/>
MARQUIS David, Le Centre, Rapporteur	<input checked="" type="checkbox"/>
REY Serge, UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
SALZMANN Pascal, SVPO	<input checked="" type="checkbox"/>
SECCO Anne-Laure, PS/GC	Aurélié PONT
WENGER Frank, neo – Die sozialliberale Mitte	<input checked="" type="checkbox"/>
SAVIOZ Jean-Michel, PLR/FDP	<input checked="" type="checkbox"/>

#### Service parlementaire

PERRUCHOUD Vaïc, collaborateur scientifique

#### Département des finances et de l'énergie (DFE)

SCHMIDT Roberto, Conseiller d'Etat, chef du DFE et président du Gouvernement

VENETZ Philippe, Architecte cantonal

NICLAS David, Chef de la Section Finances et controlling du Service de l'immobilier et patrimoine

*Tous les liens contenus dans ce rapport ont été consultés entre le 25 avril 2024 et le 2 mai 2024. Le Service parlementaire n'a pas d'influence sur les liens externes dont la validité peut évoluer au fil du temps.*

## 2. Entrée en matière

### 2.1. Débat d'entrée en matière

Le Grand Conseil peut adopter une modification du plafond du fonds FIGI par voie de décision (art. 10 al. 3 [Fonds FIGI](#)). Les décisions sont adoptées à la suite d'une seule lecture (art. 99 [RGC](#)).

L'optimisation énergétique des bâtiments de l'État passe notamment par l'implémentation de l'outil stratégique Care Office et le déploiement de smart-compteurs afin de relever la consommation du parc immobilier en temps réel.

La pose de panneaux solaires sur les toitures de certains bâtiments du canton peut être complexe, nécessitant parfois une réfection préalable pour permettre leur installation.

Les revenus du Fonds FIGI proviennent principalement des loyers fixés par convention avec les services de l'État. L'utilisation par m<sup>2</sup> est facturée au service concerné via une indemnité d'utilisation, dont les taux et forfaits sont réévalués annuellement.

La tenue de décomptes de charge, en raison notamment de la fluctuation importante des frais d'énergie ainsi que du renchérissement ces dernières années, est thématifiée. Alors qu'une augmentation considérable est certes constatée, un lissage sur le moyen terme est privilégié à une répercussion à court terme sur les services de l'État.

Le Fonds FIGI est tenu de maintenir un équilibre financier à moyen/long terme (art. 7 [Fonds FIGI](#)).

Le service effectue notamment des analyses de marché afin de déterminer ses prix. Certains loyers ont été conclus il y a longtemps et n'ont pas été révisés depuis, situation avantageuse pour l'État.

Dans l'idéal, le Fonds FIGI souhaite privilégier des bâtiments facile d'accès et modernes. Les prix pour ce type de biens sont cependant souvent prohibitifs, rendant difficile la conclusion d'accords.

Le conseil d'État cherche à réduire sa surface locative (SOP5 I21, [compte 2023 FIGI](#), p. 379), mais les besoins à court terme augmentent, notamment en raison de la croissance démographique, ce qui nécessite la location de surfaces supplémentaires, en attendant la construction de nouveaux locaux. Ainsi, une diminution des surfaces locatives ne semble pouvoir s'effectuer qu'à moyen, voir long termes.

L'État favorise la centralisation des locaux afin de rationaliser les coûts, tel que la pose de fibre optique, connexions nécessaires quelle que soit la taille du bâtiment concerné.

L'administration mise sur le télétravail et sur les espaces de co-working pour limiter les besoins de surface. Des essais pilotes sont en cours, notamment auprès du Service cantonal des contributions. Une adoption à large échelle n'est pas encore à l'ordre du jour.

Le Service de l'immobilier et du patrimoine estime que les besoins pour 140 collaborateurs s'élèvent à un bâtiment, dont l'incidence financière moyenne se monte à 15 millions de francs.

Le taux d'autoproduction et d'autoconsommation d'énergie est thématiqué. Une possibilité d'influencer la consommation énergétique du parc immobilier peut être effectuée en limitant les pertes liées au transport d'énergie entre la source d'approvisionnement et le lieu d'utilisation effectif.

Certains services du canton autofinancés par la Confédération, notamment le Service de l'unité territoriale III, ont opté pour la centralisation des achats d'énergie afin d'en rationaliser les coûts.

La récupération d'eau de pluie est thématiquée. Le Service immobilier et patrimoine mène des projets pilotes en la matière, notamment sur les bâtiments de l'État à [route de la piscine 10](#) à Sion.

À ce stade, le service constate que la récupération des eaux de toitures pour l'arrosage extérieur est cher, peut-être même trop coûteuse par rapport aux avantages qu'elle offre. Une collaboration avec le [délégué à l'eau](#) du canton est prévue pour ce projet.

Le postulat [2022.09.393](#) est thématiqué. Le Département indique la volonté du Conseil d'État d'augmenter le plafond du Fonds FIGI. En cas d'acceptation de la présente décision par le Grand Conseil, le postulat 2022.09.393 deviendrait probablement caduc.

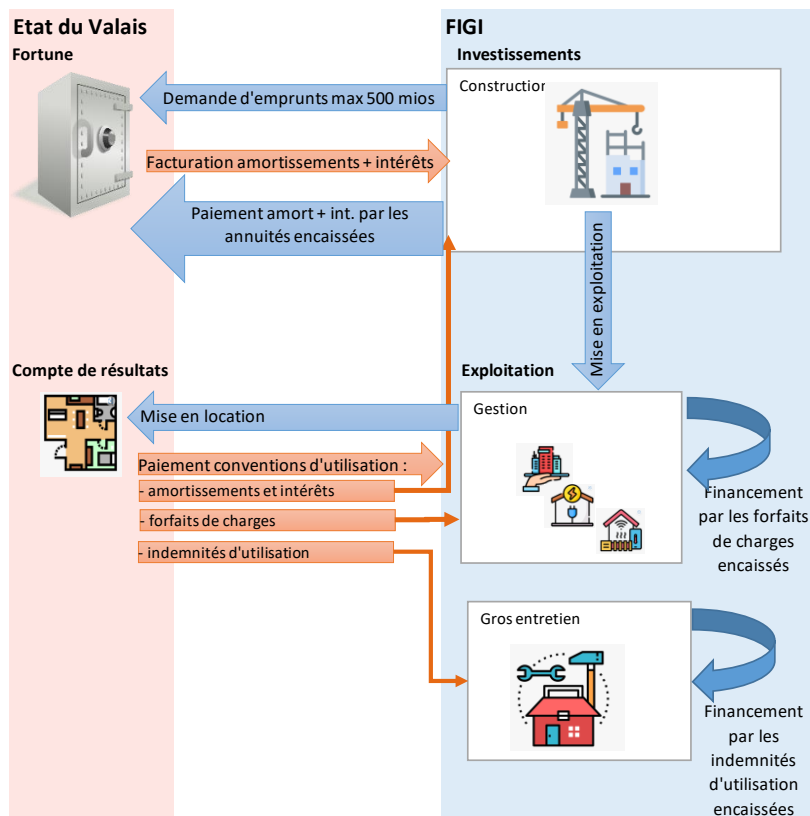
L'augmentation de 300 millions de francs prendrait la forme d'un prêt sur 40 ans de l'État du Valais en faveur du Fonds FIGI.

Une augmentation de ce montant via un budget d'investissement de l'État ne respecterait pas le frein à l'endettement (art. 25 [Cst. Cant.](#), [RS612.1](#) & art. 3 al. 1 let. b [LGCAF](#)). Un financement via le Fonds FIGI, autonome et doté d'une comptabilité propre (art. 5 al. 2 [Fonds FIGI](#)), est nécessaire.

Bien que les projets de 1<sup>ère</sup> priorité soient cités dans le message du Conseil d'État, des critères fixes pour évaluer l'importance et l'urgence des différents projets financés via le Fonds FIGI ne sont pas fournis. L'absence de ces éléments est jugée regrettable par une partie de la commission.

Le service indique que l'urgence est avérée pour ces édifices. Dans le cas de certaines écoles, des conteneurs doivent être mis en place dès la prochaine rentrée afin de répondre à l'augmentation du nombre d'élève, elle-même liée à une augmentation de la population.

## Fonctionnement du Fonds FIGI



Le Fonds FIGI est un instrument financier qui permet à l'Etat du Valais de construire et d'entretenir ses propres bâtiments de manière responsable et avec un objectif d'équilibre financier à moyen et long terme (art. 7 [Fonds FIGI](#)).

Le Fonds FIGI n'est ainsi pas obligé de financer ces investissements nets avec sa marge d'autofinancement et le compte de financement peut clôturer avec une insuffisance de financement. Les investissements qui sont réalisés par ce fonds sont financés par des emprunts à conclure uniquement auprès de l'Etat du Valais à hauteur maximale de 500 millions de francs à ce jour. Après la construction, l'entretien et l'exploitation des bâtiments sont financés par les conventions d'utilisation facturées aux utilisateurs des bâtiments, généralement les services. Ces conventions couvrent également les annuités des emprunts.

Un financement autre que celui par les liquidités de l'Etat ne serait pas possible du fait que le Fonds FIGI ne dispose pas de personnalité juridique (voir articles 5, 7, 10 et 11 [Fonds FIGI](#)).

### Différence entre Fonds FIGI et autres fonds

Un fonds ou un financement spécial correspond à une allocation de fortune ou de recettes à une tâche spécifique – affectation des recettes/fortune à un objectif précis.

Le Fonds FIGI est un instrument financier complémentaire aux autres fonds et financements spéciaux de l'Etat du Valais. La particularité du Fonds FIGI est que la loi lui donne un statut d'autonomie avec une propre comptabilité pour réaliser son objectif avec un équilibre financier à obtenir en moyen et long terme (art. 5 [Fonds FIGI](#)).

Les fonds spéciaux sont en général des subdivisions du capital propre de l'Etat réservées à des objectifs précis définis par une base légale. Ils évoluent en fonction des recettes qui leur sont affectées. Le [MCH2](#) exige un rapport causal entre recettes et objectif.

Des prélèvements sur les fonds spéciaux se font au fur et à mesure des dépenses faites pour réaliser l'objectif. Du fait qu'ils sont intégrés à la Comptabilité de l'Etat du Valais, les fonds spéciaux sont soumis aux mêmes dispositions légales que l'Etat du Valais, c'est-à-dire à l'exigence de l'équilibre financier annuel (art. 25 [Cst. Cant.](#))

En résumé ces deux instruments financiers sont complémentaires. Les FS doivent réaliser les objectifs liés à l'encaissement de recettes affectées, tandis que le Fonds FIGI doit remplir une tâche qui est la politique immobilière de l'Etat et bénéficiaire pour ce faire d'un droit d'emprunter sous certaines conditions (plafond et prêteur Etat) et du droit de facturer ses prestations aux utilisateurs.

### **Transfert au Fonds du XXI<sup>ème</sup> siècle au lieu de vers le Fonds FIGI**

Il est possible de transférer du capital propre du canton dans un fond spécial, sous la double condition qu'il y ait une base légale qui autorise l'alimentation par dotation, et qu'il y ait du capital propre libre d'affectation disponible.

Un changement d'affectation d'un fond spécial à un autre serait aussi possible avec une décision du Grand Conseil, respectivement une base légale correspondante (art. 3 al. 1 let. a [LGCAF](#)). Dans un tel cas, les montants sont à inscrire dans les consignes budgétaires. Pour ce transfert ou affectation de capital propre, l'inscription au budget (rubrique 389) met à disposition le crédit budgétaire pour alimenter ce montant au moment du compte.

Une alimentation du Fonds des grands projets d'infrastructure du XXI<sup>ème</sup> siècle ne permet pas à l'Etat du Valais d'entretenir ou de construire ses propres immeubles, respectivement les bâtiments régaliens. Le Fonds du XXI<sup>ème</sup> siècle est réservé aux grands projets d'infrastructures d'importance cantonale, voire nationale, dont la caractéristique essentielle est d'être des investissements d'une envergure telle que le financement uniquement par la marge d'autofinancement ne permet pas de les réaliser dans un délai raisonnable ([RS612.5](#)).

Le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil lors de la création du fonds du XXI<sup>ème</sup> siècle cite comme exemple non finançable par le fonds, notamment, la réalisation d'un tronçon routier, d'un hôpital ou d'un nouveau bâtiment scolaire ([message](#) du CE, Fonds du XXI<sup>ème</sup> siècle, session de septembre 2011, 13.09.2011, p.4).

Pour donner un ordre de grandeur de la capacité d'investissement par le biais de la marge d'autofinancement, on peut citer le chiffre 2023 : la capacité d'investir par le biais de la marge a été de 275 mios.

La force du Fonds FIGI n'est pas dans son volume, mais dans son mécanisme de financement. Sans le Fonds FIGI, l'Etat du Valais peut difficilement réaliser ses investissements même qu'il dispose de capital propre, car le financement par la marge d'autofinancement contraint à un rythme annuel régulier.

Le Fonds FIGI rend possible un financement annuel variable en fonction du rythme des travaux, tout en restant à terme dans le volume et les projets arrêtés par le Grand Conseil, car l'autofinancement n'est pas annuel, mais obtenu à moyen - long terme par la facturation annuelle aux services de l'Etat et le remboursement de l'amortissement du bien. Le Fonds FIGI permet à la fois des coûts d'investissement irréguliers et une incidence régulière sur le frein à l'endettement.

Affecter 300 millions de francs dans le Fonds du XXI<sup>ème</sup> siècle ou augmenter le plafond du Fonds FIGI est tout à fait différent. Les fonds spéciaux permettent uniquement d'affecter des recettes ou de la fortune déjà réalisés, tandis qu'augmenter le plafond de financement du Fonds FIGI équivaut à une augmentation de la ligne de crédit auprès d'une institution financière.

### Différence Message 2018 / Message 2024 :

- Dans le cadre du Message sur la Loi sur le fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat, (Fonds FIGI, session de mai 2018, [14.05.2018](#)), le conseil d'État indiquait les éléments suivants :
  - « *Par ailleurs, l'Etat loue actuellement à des tiers environ 33% des surfaces, dont il a besoin pour mener à bien ses missions de service public, ce qui représente plus de 40'000 m<sup>2</sup>. Le compte 2016 fait ressortir des coûts de location d'immeubles de 10 millions, sans les locations dévolues au secteur de l'asile, qui concernent essentiellement de l'habitat. (p.1)* »
- Dans le cadre du présent Message concernant l'augmentation du plafond des engagements du Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI), le conseil d'État indique les éléments suivants :
  - « *En ce qui concerne le 1er pilier, il convient de rappeler qu'aujourd'hui, l'Etat loue environ 15 % ou 77'000 m<sup>2</sup> des surfaces dont il a besoin pour mener à bien ses missions de service public. (p.3)* »
  - « *Le montant facturé en 2024 s'élève à 78.5 millions, dont voici le détail :... 11.2 millions pour les loyers payés à des tiers... (p.11)* »
- Faute de clarification de ces éléments, une comparaison 2018/2024 ne pourrait être que biaisée, les deux messages n'utilisant pas les mêmes données/inventaire des immeubles de l'État :
  - Lors de l'élaboration du message en 2018 le nombre de m<sup>2</sup> des surfaces louées concernait uniquement les surfaces administratives (bureaux) et le ratio était comparé aux surfaces administratives totale. Par contre le montant des loyers payés, qui s'élevait à 10 millions de francs, concernait la totalité des surfaces louées (sauf les logements du secteur de l'asile) ;
  - Suite à l'inventaire exhaustif des bâtiments gérés par le Fonds FIGI nous avons, lors du message de 2024, utilisé le total des surfaces louées (y compris les écoles, les dépôts, etc.) ;
  - L'augmentation des montants des loyers de 1.2 millions de francs correspond à l'augmentation des surfaces louées (nouvelles surfaces depuis 2018).

Tableau comparatif expliquant les différences entre les deux messages :

Description	Propriété (m2)	Location (m2)	Total (m2)	% de surface louées
<b>Surfaces totales 2024</b>	<b>459'496</b>	<b>77'044</b>	<b>536'540</b>	<b>14.4%</b>
<b>A déduire :</b>				
Nouvelles surfaces depuis 2018	-23'260	-8'651	-31'911	
Surfaces de dépôts / archives		-10'513	-10'513	
Surfaces du SE (écoles)	-101'116	-10'858	-111'974	
Surfaces du SFOP (écoles)	-83'822	-4'509	-88'331	
Surfaces du SHE (EPFL)	-1'427	-987	-2'414	
Surfaces du SDM (Dépôts)	-16'744	-931	-17'675	
Surface du SAS (Foyers + La Castalie)	-27'584		-27'584	
Surfaces du SAPEM (Prisons)	-24'315		-24'315	
Surfaces du SSCM (Casernes)	-25'780		-25'780	
Surfaces de l'OCS (centre sportif Ovronnaz)	-5'913		-5'913	
Surfaces du SC (musées, malévoz, dépôts)	-14'934		-14'934	
Surfaces du SCA (Ecoles, fermes, etc.)	-45'099		-45'099	
<b>Surfaces utilisées pour message 2018</b>	<b>89'502</b>	<b>40'595</b>	<b>130'097</b>	<b>31.2%</b>

**Augmentation du plafond du fonds FIGI : postulat [2022.12.541](#) :**

- Ce postulat demande au Conseil d'Etat d'élaborer un plan de gestion des actifs FIGI afin de combiner qualité des infrastructures (performance), minimisation des dépenses et maîtrise des risques ;
- Il est en cours de traitement et n'a pas été combattu en plénum (2022.12.541, session de novembre 2023, [16.11.2023](#)). Un traitement selon les modalités usuelles est en cours ;
- Une séance a été organisée avec les auteurs du postulat afin de leur présenter ce qui a été mis en place depuis la création du Fonds FIGI ainsi que le nouvel outil stratégique qui vient d'être mis en place et qui regroupe :
  - Les données des bâtiments (adresse, photos, surfaces, plans, etc.) ;
  - L'état de vétusté de chaque bâtiment (audits des bâtiments) ;
  - Le suivi de la consommation énergétique du parc immobilier ;
  - Les étiquettes énergétiques ;
  - La GMAO (gestion de la maintenance par ordinateur).
- Grâce aux données de ce programme le SIP peut planifier les rénovations des bâtiments sur le long terme et optimiser la consommation énergétique de chaque bâtiment ;
- La présentation de cet outil stratégique a été envoyée aux membres de la commission ET en septembre 2023 dans le cadre du traitement du budget 2024 ;
- Au vu de ce qui précède, le Département estime que l'ensemble des outils nécessaires à la gestion et à la vision stratégique du Fonds FIGI sont en place.

**Mandat de prestation du SIP et du FIGI**

Objectif politique : L'activité principale du SIP consiste à administrer le Fonds FIGI. Cette activité ne fait cependant pas l'objet de mesures prioritaires et indicateurs idoines. La tenue d'un mandat de prestation politique séparé pour le Fonds FIGI et le SIP crée une redondance de cet objectif.

Le maintien de cette distinction a été souhaité par l'Administration cantonale des finances :

- La tenue distincte des mandats de prestations politiques est obligatoire du fait que le Fonds FIGI a sa propre comptabilité et ses propres objectifs faisant partie de la loi éponyme ;
- La mission du SIP est d'administrer et gérer le Fonds FIGI (art. 11 [Fonds FIGI](#)) vu que ce dernier n'a pas de structure juridique propre et n'a pas de collaborateur ;
- Il s'agit donc de deux mandats de nature différente :
  - D'une part, le mandat du Fonds FIGI qui est défini par la loi FIGI et peut se résumer à la mission de faire la politique immobilière de l'Etat avec des tâches de construction, d'entretien, d'exploitation des bâtiments et de mise à disposition de locaux aux services ;
  - D'autre part, le mandat du SIP qui est d'administrer une entité autonome de l'Etat avec sa propre comptabilité avec des tâches d'organisation du travail (personnel et outils) et des finances.

- Les deux mandats sont dissociés. Par exemple, il serait possible de donner le mandat d'administrateur à une autre structure que le SIP, ce qui aurait une incidence sur le mode de fonctionnement du FIGI mais aucunement sur sa mission de politique immobilière qui resterait inchangée.
- **Avantage** : Les mandats de prestation reflètent les activités des deux entités conformément aux comptes qui sont séparées (Etat / Fonds FIGI) ;
- **Désavantages** : Problème de compréhension pour les députés car certaines constructions sont faites par le SIP (Lors d'un financement via la Fonds du patrimoine bâti ou le Fonds du XXIème siècle).

## 2.2. Vote d'entrée en matière

La commission ET accepte l'entrée en matière par 10 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 3. Lecture article par article

*Ne figurent dans le présent rapport que les dispositions ayant fait l'objet de propositions de la part des députés et/ou ayant suscité des discussions.*

La lecture article par article n'a pas fait l'objet de propositions ou discussions.

## 4. Débat et vote final

### 4.1. Débat final

Une partie de la commission déplore le manque de perspective à moyen/long terme. Elle estime qu'un lissage des investissements jusqu'à leur échéance et le rendement en découlant ne sont pas encore suffisamment affinés.

Des projections sur plus de vingt ans sont peu fiables en raison de nombreuses variables externes difficilement mesurable et sur lesquelles l'État n'a qu'une emprise limitée. Le service a priorisé son analyse des besoins sur les quinze années à venir.

### 4.2. Vote final

La **commission ET accepte** le Projet de décision concernant l'augmentation du plafond des engagements du Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI) **par 9 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.**

Sion, le 2 mai 2024

Le Président  
JUON Urs

La Rapporteuse  
DE LAVALLAZ Valérie