

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de 4 ans de CHF 50'000'000.- pour la période 2023-2026,
visant à renforcer le soutien de l'État aux infrastructures touristiques au sens de l'article 24, al. 2 LADE
qui favorisent le développement durable du tourisme régional**

et

**RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL
sur la motion Vassilis Venizelos et consorts –**

Opération Vivaldi - changer de partition pour un tourisme 4 saisons ! (18_MOT_060)

1. INTRODUCTION

1.1 Prise en considération de la motion

Déposée le 25 septembre 2018, la motion a été renvoyée à une commission le 9 octobre 2018. Cette dernière s'est réunie le 14 janvier 2019 en présence de M. le Conseiller d'État Philippe Leuba.

À l'issue de ses travaux, la commission a recommandé au Grand Conseil de prendre en considération partiellement la motion à l'unanimité et de la renvoyer au Conseil d'État.

Le renvoi de la motion au Conseil d'État a été voté après les débats du Grand Conseil en sa séance du 1^{er} octobre 2019.

1.2 Procédure de traitement de la motion

1.2.1 Groupe de travail et consultation interne

Le Conseil d'État a confié le traitement de la motion au Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP, anciennement DEIS). Chargé par ce dernier d'analyser différents scénarios et de proposer un projet de réponse, le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI), en coordination avec la CODEV (Coordination du développement économique vaudois), a constitué un groupe de travail technique comprenant le SPEI, la CITAV (Communauté d'intérêt touristique des Alpes vaudoises), Chablais Région et Pays-d'Enhaut Région. Ce groupe de travail a été chargé de récolter les données pertinentes utiles à l'élaboration de différents scénarios.

Le groupe de travail a rendu son rapport final en juin 2022 après avoir consulté formellement les membres de la CODEV et de la CITAV. Les travaux de ce groupe et le rapport transmis, ont alimenté la présente réponse du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion déposée.

Sur la base des travaux effectués, le SPEI a rédigé un projet d'EMPD et effectué une première consultation interne à l'ACV (Administration cantonale vaudoise) en date du 23 décembre 2022 auprès des services plus directement concernés par la mise en œuvre du décret, soit :

la DGAIC (Direction générale des affaires institutionnelles et des communes),
le BuD (Bureau de la durabilité),
la DGE (Direction générale de l'environnement),
la DGMR (Direction générale de la mobilité et des routes),
la DGTL (Direction générale du territoire et du logement),
et le SEPS (Service de l'éducation physique et du sport).
Leurs retours ont été pris en compte et intégrés à l'EMPD proposé.

1.2.2 Réponse à la motion

Le Conseil d'État se propose, dans un premier temps, de commenter et de répondre aux questions de la motion. Dans un deuxième temps, il soumet une politique de soutien aux infrastructures touristiques qui répond a minima à l'attente des signataires de la motion.

2. TRAITEMENT DE LA MOTION

2.1 Rappel de la motion Vassilis Venizelos et consorts - Opération Vivaldi - changer de partition pour un tourisme 4 saisons ! (18_MOT_060)

En s'appuyant sur plus de 6500 images satellitaires capturées entre 1995 et 2017 sur l'ensemble du territoire suisse, l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université de Genève a récemment dressé un constat inquiétant. En vingt ans, un territoire grand comme la surface du canton du Valais a perdu pratiquement tout enneigement ! Ce recul ne concerne pas seulement les zones d'enneigement « faible ou nul », mais aussi les zones de neige que nous espérions éternelle, qui ont diminué d'environ 2200 km² ces douze dernières années. Même si ce phénomène ne s'observe pas de manière uniforme sur tout le pays, la neige est en net recul dans le canton de Vaud. Entre 1995 et 2017, le massif du Jura a par exemple perdu 24 % de sa couverture neigeuse.

Ce changement de paradigme va, bien entendu, impacter le dynamisme de certaines communes de montagne, que ce soit dans les Alpes ou dans le Jura. Pour plusieurs stations vaudoises, une adaptation de l'offre touristique est d'ailleurs déjà en cours. Les efforts pour orienter l'activité vers un tourisme « 4-saisons » se multiplient, que ce soit par la réalisation d'équipements ou par la mise en place d'événements spécifiques (festival international du film, parcours Suissemobile, ...).

La nécessité de renforcer cette offre figure parmi les six objectifs stratégiques développés dans la vision Alpes vaudoises 2020 (13 juillet 2013). Les partenaires locaux signataires de ce document s'engagent ainsi à « Favoriser la transition vers un tourisme moins dépendant de la neige (tourisme 4-saisons) » (p.7 du document). Si cette évolution ne surprendra personne, puisqu'elle figurait déjà en 2010, notamment dans les rapports de l'expert mandaté par le Conseil d'État (cf. rapport Furger), il convient d'admettre qu'il reste difficile de mettre en place des activités économiquement viables toute l'année.

Le tourisme des régions de montagne sera très affecté par les changements climatiques. C'est particulièrement vrai pour le tourisme dans l'Arc alpin et dans le Jura, puisque les scénarios climatiques tablent sur un réchauffement beaucoup plus marqué dans ces régions que la moyenne globale. La stratégie développée par la Confédération pour faire face à ce phénomène consiste d'ailleurs à encourager l'innovation et la diversification (tourisme estival et tourisme toute l'année, dit « 4-saisons ». Certes, le tourisme hivernal représente encore un apport économique prépondérant par rapport aux autres saisons. Il faut cependant anticiper dès aujourd'hui les effets du changement climatique en diversifiant nos offres en se focalisant davantage sur les autres saisons (printemps, été et automne).

C'est dans ce sens qu'il nous semble opportun de mettre à jour la Stratégie élaborée en 2013 pour les Alpes, en tenant compte des éléments suivants :

- Avec la stratégie Alpes 2020, ce sont près de 46 millions qui auront été investis dans les Alpes vaudoises pour pérenniser les installations liées à la pratique du ski.*
- Compte tenu des changements climatiques en cours, la stratégie devrait avoir comme objectif prioritaire de favoriser la transition vers un tourisme moins dépendant de la neige (tourisme « 4-saisons »).*
- Les stations du Jura vaudois étant aussi fortement impactées par ces changements, il nous semble important d'étendre la démarche à l'ensemble du canton.*
- Le Conseil d'État était prêt à soutenir financièrement l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2026 pour participer au développement d'infrastructures et pour garantir la sécurité durant les événements. Compte tenu de l'abandon de ce projet, ces montants pourraient être destinés à soutenir des mesures visant à favoriser la transition vers un tourisme moins dépendant de la neige.*

Ainsi, les signataires de cette motion demandent au Conseil d'État de présenter un décret initiant les mesures suivantes :

- un programme spécifique et complémentaire aux soutiens inscrits dans la Loi sur l'appui au développement économique (LADE) en faveur des régions de montagne du canton visant à favoriser la transition vers un tourisme moins dépendant de la neige (tourisme « 4-saisons ») ;
- le lancement par le canton d'appels à projets auprès des régions, des communes et des partenaires locaux concernés ;
- la création d'un fonds spécifique permettant de soutenir des démarches locales pour développer le tourisme « 4-saisons » ;
- le conditionnement d'un soutien financier du canton à l'établissement d'un projet territorial porté par les partenaires locaux concernés ;
- un règlement indiquant les conditions et modalités d'octroi de ces soutiens.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Vassilis Venizelos et 33 cosignataires

2.2 Rapport du Conseil d'État sur la motion Vassilis Venizelos et consorts - Opération Vivaldi - changer de partition pour un tourisme 4 saisons ! (18_MOT_060)

Les signataires de la motion demandent au Conseil d'État de présenter un décret initiant les mesures listées ci-dessous auxquelles il se propose de répondre point par point (les amendements au texte de la motion par la commission ad hoc du Grand Conseil sont mentionnés en ajouts soulignés).

1. Un volet stratégique présentant les principes en lien avec l'ensemble des politiques publiques concernées, notamment l'aménagement du territoire

La loi sur l'appui au développement économique (LADE ; BLV 900.05) exige à son art. 16 que pour être reconnus les organismes régionaux de développement économique disposent d'une stratégie, préalablement validée par le département, comprenant un positionnement, une analyse des forces et des faiblesses, des objectifs, des axes stratégiques, un programme d'actions, un schéma d'organisation ainsi qu'un dispositif adéquat d'évaluation des résultats quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

Les dix organismes régionaux reconnus par la LADE disposent d'une telle stratégie, accompagnée d'un modèle d'efficacité. Si toutes comportent un axe stratégique touristique, certaines régions bénéficient en plus d'un programme ou d'un masterplan spécifique. Il s'agit des documents suivants :

- Plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises PDRt-AV (adopté par les 15 communes et approuvé par le Canton le 19 janvier 2022)
- Stratégie Alpes vaudoises 2035 FORCES et Modèle d'efficacité FORCES 2020-2025 (06.12.2019)
- Positionnement touristique et gouvernance du périmètre Saint-Cergue – Saint-George (Août 2014)
- Région de Nyon - Programme régional de développement touristique de nature 2022-2027 (Décembre 2021)
- Masterplan – Rapport final – Sainte-Croix / Les Rasses – Stratégie touristique 4 saisons - 2019+ (Septembre 2018)
- District de Morges - Stratégie Slow Destination (Mai et juin 2016)
- Région de la Broye - Stratégie de développement touristique (Janvier – juillet 2021)

Par ailleurs, ce même art. 16 prévoit que le Conseil d'État peut confier des tâches spécifiques à ces organismes pour atteindre les objectifs fixés à l'article 4 de la LADE, soit :

- a. promouvoir le canton ;
- b. valoriser les potentiels humains, économiques et territoriaux du canton et des régions ;
- c. encourager l'innovation ou la diversification de l'économie privée.

Aussi, afin de ne pas créer une strate de gouvernance et de documents stratégiques supplémentaires, le Conseil d'État propose de s'appuyer sur la LADE et ses outils pour mettre en œuvre les mesures préconisées par la motion, quitte à amender les stratégies en vigueur et optimiser ou simplifier la gouvernance existante afin d'en augmenter l'efficacité.

S'agissant des projets éligibles à un soutien financier, dont nombre d'entre eux sont ou seront confrontés à des enjeux d'aménagement du territoire et environnementaux, il est ici précisé qu'un soutien cantonal sera toujours conditionné au respect des planifications supérieures et des procédures en vigueur en matière de plans d'affectation et de permis de construire.

2. Un programme spécifique et complémentaire aux soutiens inscrits dans la Loi sur l'appui au développement économique (LADE) en faveur des régions de montagne du canton visant à favoriser la transition vers un tourisme moins dépendant de la neige (tourisme « 4-saisons »)

Sachant que la temporalité des projets d'infrastructures touristiques est difficile à évaluer en regard des contraintes liées aux procédures de planification, environnementales et de permis de construire, et que le Canton n'est pas maître d'ouvrage de ces derniers, le Conseil d'État propose de ne pas établir un programme spécifique qui pourrait prêter à confusion sur l'interprétation de la faisabilité des projets, notamment sous l'angle de leur faisabilité territoriale, environnementale et économique. Ces éléments ne pourront être analysés qu'une fois les dossiers formellement déposés accompagnés de tous les documents idoines.

3. Le lancement par le canton d'appels à projets auprès des régions, des communes et des partenaires locaux concernés

Au sens du Conseil d'État, la vision globale, les stratégies à déployer, ainsi que la définition, puis la concrétisation des projets nécessaires au développement socio-économique des régions se doivent d'émaner des acteurs régionaux et locaux, tant publics que privés, mais accompagnés en cela par les associations régionales de développement économique et les services métiers concernés de l'administration.

C'est pourquoi le Conseil d'État propose de déléguer la mission d'appels à projets aux régions dans le cadre des missions qui leur sont confiées.

4. La création d'un fonds spécifique ou tout autre type de soutien financier permettant de soutenir des démarches locales pour développer le tourisme « 4-saisons »

Pour soutenir la réalisation des mesures de développement d'infrastructures touristiques 4-saisons, le Conseil d'État propose non pas la création d'un fonds spécifique, mais de doter la LADE des montants financiers nécessaires en accordant au Conseil d'État un crédit-cadre sur 4 ans de CHF 50 millions pour la période 2023-2026, visant à renforcer le soutien de l'État aux infrastructures au sens de l'article 24, al. 2 LADE. Après 4 ans, ou à épuisement du montant du décret, la mise en œuvre de cette politique de soutien aux infrastructures touristiques sera évaluée et le crédit-cadre soumis à reconduction en fonction des besoins identifiés.

5. Le conditionnement d'un soutien financier du canton à l'établissement d'un projet territorial porté par les partenaires locaux concernés

En se référant aux réponses aux points 1 et 3 ci-dessus, le Conseil d'État propose, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le cadre de la LADE, de se fonder sur les stratégies régionales de développement économique des organismes régionaux validées par le DEIEP. Ces dernières sont en effet complétées, lorsque cela est opportun, par les outils de planification directrice adéquats, plans directeurs notamment, qui sont alors portés par les communes et coordonnés avec les principaux acteurs privés concernés. Le Conseil d'État entend s'appuyer sur ces outils existants, plutôt que d'en créer de nouveaux qui affaibliraient ceux actuellement en vigueur.

6. Un règlement indiquant les conditions et modalités d'octroi de ces soutiens

Le Conseil d'État propose d'appliquer les conditions et modalités d'octroi d'ores et déjà fixées dans la LADE et son règlement d'application, tout en proposant un modèle et des taux d'intervention différenciés en matière d'infrastructures touristiques 4-saisons. Le modèle est développé sous point 3.6 ci-après Politique de soutien du Conseil d'État à l'économie touristique pour la période 2023-2026. Il inscrit la politique de soutien de l'Etat de Vaud dans la durabilité (voir point 3.6.6. Eligibilité, évaluation et optimisation des projets).

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT SUR SA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

3.1 Contexte et lien avec la Politique d'appui au développement économique (PADE 2020-2025)

Pour concrétiser sa vision qui est d'assurer la prospérité de la population vaudoise, fondée sur l'attractivité, la compétitivité, la durabilité et le rayonnement d'une économie qui favorise la création de nouveaux emplois et la vitalité du tissu existant, le Canton de Vaud bénéficie à ce jour des bases légales et outils financiers suivants, cadrés par sa Politique d'appui au développement économique (PADE 2020-2025) :

- Loi sur l'appui au développement économique (LADE ; BLV 900.05) : budget ordinaire CHF 25 millions
- Décret adopté le 28 février 2023, visant à prolonger le soutien de l'Etat à la maîtrise foncière des collectivités publiques en zones industrielles au sens de l'art. 24a LADE et à renforcer le soutien aux infrastructures à vocation économique (hors tourisme) au sens de l'art. 24, al. 2 LADE du 29 juin 2022 : CHF 15'000'000.- pour la période 2022-2025
- Fonds de soutien à l'industrie (BLV 900.055) : CHF 20 millions
- Fonds de soutien à l'innovation (BLV 900.056) : CHF 50 millions
- Fonds de soutien à l'économie durable (BLV 900.056) : CHF 25 millions

Ces bases légales, au travers des 6 enjeux transversaux de la PADE (durabilité, innovation, diversification, gouvernance, mise en réseau, suivi et prospective) permettent de soutenir de manière ciblée des projets de développement économique dans le cadre des 3 politiques sectorielles menées par le SPEI, telles que synthétisées ci-dessous :

- Soutien des entreprises
Objectif : Soutenir la création, le développement et l'implantation d'entreprises et d'emplois dans des secteurs économiques et des domaines d'innovation à haute valeur ajoutée et à fort potentiel de développement.
- Économie des régions
Objectif : Stimuler la création de projets, la mise en réseau et la coordination des acteurs pour soutenir la dynamique de développement économique des 10 régions du canton, en veillant à réduire les disparités.
- Promotion des atouts
Objectif : Bâtir une image cohérente, unique et forte du canton auprès du public local, national et international, afin de permettre sa différenciation et d'accroître son attractivité.

Ces éléments forment le cadre stratégique, légal et financier dans lequel se déploient les soutiens au développement économique incluant le tourisme. Le Conseil d'État entend, de manière générale, confirmer et renforcer ces outils, plus particulièrement dans le domaine du tourisme 4-saisons.

3.2 Soutien à une diversification de l'économie touristique

Ce projet de décret de CHF 50 millions adresse ainsi un message fort aux porteurs de projets du secteur touristique, qu'ils soient institutionnels ou privés. En allégeant les plans financiers des entreprises et en soutenant le développement de leurs projets régionaux, le Canton sera en mesure de stimuler la diversification de l'économie touristique pour arriver à une réelle approche 4-saisons.

Le Conseil d'État considère qu'il est nécessaire de pouvoir mieux orienter les projets infrastructurels à portée touristique. Il s'agit pour le Canton de Vaud et les communes vaudoises de rester compétitifs face à la forte concurrence que se livrent les places économiques et les destinations touristiques, ainsi que de servir la diversification du tissu économique vaudois dans son ensemble.

Le Conseil d'État confirme ainsi sa volonté exprimée par la mesure 2.9 du programme de législature 2022-2027 : « Assurer une croissance économique durable (direction « zéro carbone net ») - Promouvoir et développer le tourisme durable quatre saisons, en particulier dans le périmètre des Alpes vaudoises, compte tenu de l'évolution climatique. ».

3.3 Politique de soutien à une économie touristique durable

Dans son Programme de législature 2022–2027, le Conseil d'État réitère sa volonté de favoriser la durabilité après l'adoption de l'Agenda 2030 cantonal qui fonde sa politique en la matière. Essentiellement, l'Agenda 2030 indique faire « *de la durabilité une orientation commune, centrale, qui concerne l'ensemble des politiques publiques cantonales. Il permet d'intégrer la prise en considération des enjeux de durabilité le plus en amont possible dans toutes les actions du Canton.* ».

La politique de durabilité du Conseil d'État fournit surtout un cadre de référence transversal, au sein duquel la cohérence des politiques publiques peut être questionnée, démontrée et, le cas échéant, renforcée. Le Canton inscrit ainsi sa politique de soutien à l'économie touristique dans la durabilité, cela en cohérence avec la LADE (art. 2, let. a ¹) et avec les enjeux définis par la PADE 2020-2025 ².

Ce faisant, il impose que ces infrastructures, chacune à son niveau et en fonction de ses capacités, participe à une économie touristique durable contribuant notamment à la décarbonation de l'économie et à la transition énergétique. En cela, il répond aux objectifs de durabilité de l'Agenda 2030 dans plusieurs domaines – développement territorial, mobilité et infrastructures, énergie et climat, ressources naturelles, transition vers une économie durable, modes de production et de consommation, cohésion sociale, santé et partenariats – ainsi qu'à certaines mesures du Programme de législature 2022-2027.

3.4 La problématique des infrastructures régionales structurantes nécessaires au développement touristique

Le Conseil d'État constate que pour nombre de projets infrastructurels considérés comme des projets régionaux, tels que l'achat, la réalisation, la rénovation et la transformation d'infrastructures touristiques (centres sportifs et de loisirs en montagne, centres de congrès, sites thématiques, espaces d'accueil, hébergements marchands, remontées mécaniques, ...), le soutien financier cantonal à fonds perdu apparaît souvent comme un élément déterminant, permettant une consolidation des fonds propres et une accélération significative dans la réalisation du projet. Le soutien à fonds perdu permet également la nécessaire poursuite des investissements afin de constamment bénéficier d'infrastructures touristiques de qualité et concurrentielles, qui répondent pleinement aux attentes de la clientèle.

Le Conseil d'État relève aussi que les projets, et ainsi les montants concernés, sont très aperiodiques, importants et difficilement planifiables dans un processus budgétaire ordinaire. Il constate par ailleurs que le recours au seul prêt, cantonal ou fédéral, est un outil insuffisant pour soutenir efficacement ces projets infrastructurels.

De fait, le Conseil d'État mentionne la pertinence des démarches menées à ce jour : un montant de plus de 47 millions d'aides à fonds perdu a été affecté entre 2016 et 2020 pour optimiser et rationaliser les domaines skiables. Par ailleurs, plusieurs dossiers d'infrastructures touristiques 4-saisons ont été traités dans le cadre du budget LADE ordinaire ou du décret pour le soutien aux infrastructures à vocation économiques (décret de CHF 8 millions épuisé). À titre exemplatif, le Conseil d'État peut citer les projets suivants :

- la réalisation du Fort de Chillan à Veytaux ;
- l'aménagement du site Expérience Ballon à Château-d'Oex ;
- l'extension du Musée du Pays-d'Enhaut ;
- la création du centre de loisirs et bien-être à Villars ;
- la rénovation de l'Hôtel-restaurant Ermitage à Château-d'Oex ;
- la transformation du chalet pour groupes « Clos-des-Pierres » à Rougemont ;
- la rénovation de la Maison de Montagne de Bretaye ;
- la réalisation d'une infrastructure d'entraînement des disciplines « free-style » opérationnelle toute l'année à Leysin.

¹ À son article 2, let a., la LADE prévoit que, pour mener à bien les tâches précitées, l'Etat « s'assure que les principes du développement durable sont respectés ».

² PADE 2020-2025, p.6 : « [...] ces éléments ont amené le gouvernement à définir six enjeux prioritaires pour l'appui au développement au cours des années 2020 à 2025 et à affirmer sa vision pour la promotion économique qu'il compte mener lors de la période visée, soit *assurer la prospérité de la population vaudoise, fondée sur l'attractivité, la compétitivité, la durabilité et le rayonnement d'une économie qui favorise la création de nouveaux emplois et la vitalité du tissu existant.* ».

3.5 Réponse aux motionnaires et projet de décret

Si les infrastructures régionales sont éligibles à des soutiens financiers cantonaux au titre de l'art. 24 al. 2 LADE, force est de constater que le budget ordinaire dédié à ces projets est aujourd'hui trop limité pour atteindre les objectifs fixés par la politique sectorielle de soutien à l'économie des régions et pour répondre aux vœux des motionnaires de la motion Vassilis Venizelos et consorts – « Opération Vivaldi - changer de partition pour un tourisme 4 saisons ! » (18_MOT_060).

Ainsi, en guise de réponse aux motionnaires, et pour répondre aux enjeux identifiés plus haut, le Gouvernement propose que lui soit accordé un crédit-cadre de CHF 50 millions sur 4 ans (2023-2026) qui permettra agilement de compléter la boîte à outils des soutiens au développement touristique régional et cantonal en renforçant de manière ciblée le soutien aux infrastructures à vocation touristique.

3.6 Politique de soutien du Conseil d'État aux infrastructures touristiques pour la période 2023-2026

3.6.1 Projets éligibles à la LADE et projets dans le champ de compétence d'autres politiques publiques

Le Conseil d'État propose de destiner l'usage du décret à tous les projets d'infrastructures touristiques éligibles à l'art. 24 al. 2 LADE, quelle que soit leur localisation (couverture de tout le canton), leur type d'affectation (centre de congrès, hébergement, remontées mécaniques 4-saisons, etc.), sous réserve que ces projets participent à une offre 4-saisons en général ou à une offre hivernale réduisant la dépendance à la seule pratique du ski de piste. Cependant, conformément à la PADE 2020-2025, le Conseil d'État rappelle que, en plus des critères d'éligibilité des projets (critères territoriaux, environnementaux et économiques) et des critères de durabilité pour déterminer le taux d'intervention en matière de soutien financier, les projets qui se trouvent aussi dans le champ de compétence d'autres politiques publiques devront être analysés et évalués à l'aune de ces dernières (politique culturelle, agricole, sportive, etc.). La coordination avec les départements et services concernés sera pilotée par le SPEI dans le but de garantir la cohérence de l'action publique cantonale sur le territoire.

Dit autrement, le Conseil d'État confirme que les projets seront analysés sous l'angle de leur faisabilité en termes de planification territoriale (autorisation de construire hors zone à bâtir, planification d'affectation en zone à bâtir, etc.) ainsi qu'à l'aune des politiques publiques visant la protection de l'environnement et celles plus largement de la préservation du paysage et autres ressources naturelles (sol, milieux naturels), ainsi que de promotion d'une mobilité durable.

3.6.2 Stratégie en matière de traitement des projets de remontées mécaniques

Le programme d'investissements Alpes vaudoises 2016-2023 a permis d'octroyer plus de CHF 47 millions d'aides à fonds perdu aux projets des domaines skiables selon une stratégie visant à tendre vers un tourisme moins dépendant de la neige en portant les efforts sur la rationalisation dans l'aménagement et la gestion des domaines, avec des différences d'intensité et des spécialisations en fonction de leurs différents potentiels.

Bien qu'il s'agisse toujours de sortir progressivement du modèle d'affaires du « tout au ski », ce dernier reste un élément important de l'offre touristique de l'ensemble des Alpes vaudoises. Il doit encore aujourd'hui demeurer économiquement et touristiquement actif pour permettre de poursuivre la mise en œuvre des mesures de diversification telles que préconisées par le présent exposé des motifs.

C'est pourquoi, afin de poursuivre une transition supportable, le Conseil d'État propose de considérer les mesures concernant les projets de remontées mécaniques, pistes et enneigement dans les projets éligibles et de les passer pareillement au crible de l'évaluation telle que proposée, sous les points 3.6.6 et 3.6.7.

Certains projets, axés uniquement sur le ski de piste de descente, ou encore ceux concernant l'enneigement mécanique, n'obtiendront pas un score suffisant pour être soutenus en aide à fonds perdu par le biais du décret. Par contre, d'autres, proposant une adaptation au tourisme 4-saisons obtiendront probablement un score honorable permettant un soutien financier.

Pour mémoire, le programme Remontées mécaniques Alpes vaudoises 2016-2023 permettait d'octroyer des aides à fonds perdu entre 27 et 42 % du coût du projet. Cette stratégie a porté ses fruits en permettant plus particulièrement la reconversion de remontées mécaniques hivernales en remontées 4-saisons. Il est ainsi justifié de passer à un nouveau modèle favorisant d'autant plus la diversification des infrastructures.

3.6.3 Stratégie en matière de traitement des projets d'hébergement marchand

L'hébergement est un axe central de la chaîne de valeur ajoutée économique du tourisme. Cependant, la problématique n'est pas identique sur la Riviera ou en région périphérique et en montagne. Afin d'être en adéquation avec le Plan directeur touristique des Alpes vaudoises (PDRt-AV) approuvé par le Canton, le Conseil d'État propose de n'entrer en matière sur l'hébergement marchand qu'à partir d'une altitude de 800 m. Le Conseil d'État, autorité d'octroi, pourra toutefois déroger à cette règle si le projet s'avère particulièrement pertinent selon une stratégie donnée.

Pour le reste, les projets d'hébergements seront évalués selon les critères définis sous le point 3.6.6 et 3.6.7 ci-dessous.

3.6.4 Autorités d'octroi des subventions

Les aides octroyées sous l'égide du crédit-cadre sont régies par les articles 5 al.1 et 5.a de la LADE¹ « Autorités d'octroi des subventions » et « Compétences particulières du Conseil d'État ».

3.6.5 Périmètre d'intervention

Comme le prévoit la LADE, le territoire d'impact couvert par le crédit-cadre concerne l'ensemble des régions du canton, pour autant qu'elles disposent d'une stratégie régionale de développement économique validée par le DEIEP (cf. ch. 3.1 ci-avant).

3.6.6 Éligibilité, évaluation et optimisation des projets

L'éligibilité des projets est d'abord analysée à l'aune de l'article 24, al. 2 LADE et des articles 5 et 22 à 25 RLADE. Cette analyse porte en particulier sur les aspects économiques et financiers du projet, ainsi que de leur pertinence en regard de la stratégie de la région concernée.

S'agissant de l'évaluation de projets d'infrastructures, en l'occurrence touristiques, éligibles selon l'art. 24 al. 2 LADE, le préavis régional inclut une analyse du projet sous l'angle du développement durable. L'outil Boussole 21 (<https://www.boussole21.ch/>), récemment actualisé et confirmé par le Conseil d'Etat comme outil de référence en matière de durabilité, sera alors utilisé avec deux objectifs principaux et complémentaires :

1. améliorer la durabilité des projets lors de leur élaboration par une prise en compte précoce de leurs impacts positifs et négatifs,
2. fournir à l'autorité d'octroi une démarche structurée d'analyse pour aider à déterminer le taux d'intervention en matière de soutien financier.

L'évaluation menée avec la Boussole 21 est d'abord le fait de l'association régionale qui remet cette analyse comme pièce constitutive de son préavis, conformément à l'article 5 RLADE. Le SPEI apprécie ensuite à son tour cette évaluation et requiert si nécessaire et comme mentionné au chapitre 4 ci-dessous l'expertise d'autres services pour valider l'évaluation.

3.6.7 Taux d'intervention et montant maximum

Taux d'intervention

Afin d'aider à déterminer le taux d'intervention et en sus de la procédure de préavis mentionnée au chapitre 3.6.6, certains critères feront l'objet d'une attention particulière, notamment ceux liés à la transition énergétique et en lien avec la décarbonation de l'économie, ainsi que des critères liés à la réduction des effets de la saisonnalité des activités touristiques. Il convient ici de préciser que cette évaluation et les calculs de taux d'intervention qui en découlent sont à comprendre comme des aides à la décision. Ils ne se substituent en rien à la décision finale qui reste celle de l'autorité d'octroi.

Aussi, ce modèle est conçu pour évoluer ou être affiné en fonction de la pratique.

¹ Art. 5, al. 1 LADE : Dans la limite des taux maximaux prévus par la présente loi, les aides à fonds perdu sont accordées par projet ou annuellement par bénéficiaire :

- a. jusqu'à CHF 100'000.- par le département en charge de l'économie (ci-après : le département), avec compétence de délégation ;
- b. jusqu'à CHF 250'000.- par le chef du département ;
- c. au-delà de CHF 250'000.- par le Conseil d'Etat.

Art. 5a : Exceptionnellement et dans les cas où la situation économique ou l'intérêt du projet le justifie, le Conseil d'État peut déroger aux taux de subventionnement prévus par la présente loi.

Le cumul des aides à fonds perdu avec les autres formes d'aides prévues par la présente loi ne peut être autorisé que par décision du Conseil d'État.

La correspondance entre les résultats obtenus sur ces critères et le taux d'intervention en matière de soutien financier sera établie par le SPEI sous la forme d'une directive. Le taux maximal de soutien est de 35 % conformément à l'article 24 LADE, avec la possibilité d'une dérogation conformément à l'article 5a LADE. Sur le principe, plus le projet obtient un score de durabilité élevé, plus il peut prétendre à un taux d'intervention important.

Montant maximum par projet

Le Conseil d'État propose de fixer un montant maximum d'aide à fonds perdu de CHF 5 millions par projet, qu'il s'agisse de projets privés ou d'infrastructures en mains communales. L'intention est de ne pas attribuer toutes les ressources financières du décret à quelques grands projets en sacrifiant ceux de plus faible envergure financière. Ces derniers sont en effet essentiels dans leur complémentarité et leur apport à la chaîne de valeur ajoutée touristique à déployer sur les 4-saisons. Cependant, le Conseil d'État pourra relever ce plafond pour des projets spécifiques particulièrement emblématiques.

3.6.8 Financement de la politique de soutien du Conseil d'État à l'économie touristique pour la période 2023-2026

Comme mentionné, le Conseil d'État entend recourir à un crédit-cadre sur 4 ans de CHF 50 millions pour la période 2023-2026, non compensé, comme proposé par le projet de décret remis en annexe au présent exposé des motifs.

Après 4 ans, la mise en œuvre de la politique du Conseil d'État en matière d'infrastructures touristiques sera évaluée et le crédit-cadre reconduit en fonction des besoins identifiés.

Hors infrastructures relevant de l'art. 24 LADE, les projets touristiques – études, mesures organisationnelles et manifestations - continueront à être financés sous l'égide de la LADE par les budgets ordinaires dédiés.

4. MODE DE CONDUITE DU PROJET

En matière de mise en œuvre, les projets éligibles aux soutiens de l'État au titre du présent projet de décret seront suivis comme tout dossier soutenu au titre de la LADE. Plus particulièrement, les étapes prévues au Chapitre III, section II, projets régionaux, ainsi que celles prévues au Chapitre V, Procédure, devront être respectées.

Conformément à l'article 25 RLADEPR (BLV 900.05.1), l'éligibilité des projets sera analysée dans un premier temps en regard de leur apport en matière économique puis, si éligibles, à l'aune de la Boussole 21 pour déterminer leur durabilité et proposer un taux d'intervention en aide à fonds perdu.

Conformément à l'article 7 RLADEPR, dite analyse sera intégrée à la démarche de consultation des services le cas échéant concernés de l'administration cantonale, plus particulièrement la DGTL, la DGE et la DGMR.

Le contrôle et le suivi des subventions accordées par l'autorité d'octroi sont effectués par le SPEI.

5. CONSEQUENCES DU PROJET

5.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet est inscrit sous l'EOTP I.000848.01 « Tourisme durable ». Il est prévu au budget 2023 et plan d'investissements 2024-2027.

Il est envisagé que des aides puissent être distribuées déjà en 2023.

L'investissement est prévu à hauteur de CHF 50'000'000.- sur 4 ans.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Total
a) Investissements : Dépenses brutes	12'500	12'500	12'500	12'500	50'000
a) Investissements : recettes de tiers					
a) Investissements : Dépenses nettes à charge de l'État	12'500	12'500	12'500	12'500	50'000
b) Informatique : Dépenses brutes					
b) Informatique : Recettes de tiers					
b) Informatique : Dépenses nettes à charge de l'État	0	0	0	0	0
c) Investissement total : Dépenses brutes	12'500	12'500	12'500	12'500	12'500
c) Investissement total : Recettes de tiers					
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'État	12'500	12'500	12'500	12'500	50'000

5.2 Amortissement annuel

Crédit-cadre de 4 ans de CHF 50'000'000.- amorti en 25 ans, soit CHF 2'000'000.- par année.

5.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de CHF 1'100'000.- (CHF 50'000'000.- x 4% x 0.55).

5.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

5.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Aucune.

5.6 Conséquences sur les communes

Néant.

5.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le décret soumis n'a pas d'incidence directe en matière de développement durable. En revanche, les projets soutenus seront analysés avec des critères de durabilité (Boussole 21). Cette analyse permettra non seulement de les évaluer, mais aussi de les optimiser. Le présent décret agira ainsi comme un accélérateur vers une économie durable.

5.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme à la mesure 2.9 du programme de législature 2022-2027 : « Assurer une croissance économique durable (direction « zéro carbone net ») - Promouvoir et développer le tourisme durable quatre saisons, en particulier dans le périmètre des Alpes vaudoises, compte tenu de l'évolution climatique. ».

Conforme à la mesure D21 du PDCn et au PDR touristique des Alpes Vaudoises qui remplace la mesure R21. Les projets d'infrastructures touristiques à incidences importantes sur le territoire et l'environnement, tels que les nouvelles remontées mécaniques, doivent être inscrits en « coordination réglée » dans le PDCn, conformément à l'art. 8 al. 2 LAT, afin de permettre la poursuite des procédures au niveau des plans d'affectation et des demandes de permis de construire.

5.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Les décisions d'octroi de subventions seront fondées sur la LADE. La Loi sur les subventions (LSubv ; BVL 610.15) demeure applicable, en sa qualité de loi cadre. Le respect des principes qu'elle contient sera vérifié dans chaque cas d'espèce.

5.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163 al. 2 Cst-VD, avant de proposer tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, l'État doit s'assurer de leur financement.

En l'occurrence, dans la mesure où le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat répond à une motion votée par le Grand Conseil, le premier n'est pas tenu de respecter le mécanisme prévu à l'art. 163 al. 2 Cst-VD en matière de dépenses nouvelles. En effet, selon la pratique constante, cette disposition ne concerne que les projets initiés par le Conseil d'Etat.

Au surplus, les exigences en matière de droits populaires doivent être respectées en l'espèce, et le projet de décret soumis au référendum facultatif (art. 84 al. 1 let. a Cst-VD). En effet, l'on ne saurait prétendre ici que l'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'allocation des dépenses autorisées par le décret (cf. art. 84 al. 2 let. b Cst-VD *a contrario*).

5.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.12 Incidences informatiques

Néant.

5.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.14 Simplifications administratives

Néant.

5.15 Protection des données

Néant.

5.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt	1'100	1'100	1'100	1'100	4'400
Amortissement	2'000	2'000	2'000	2'000	8'000
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
Total augmentation des charges	3'100	3'100	3'100	3'100	12'400
Diminution de charges	0	0	0	0	0
Revenus supplémentaires des préfinancements	0	0	0	0	0
Total net	3'100	3'100	3'100	3'100	12'400

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

- Le projet de décret ci-après accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de 4 ans de CHF 50'000'000.- pour la période 2023-2026, visant à renforcer le soutien de l'État aux infrastructures à vocation touristique au sens de l'article 24, al. 2 LADE.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de CHF 50'000'000.- pour la période 2023-2026, visant à renforcer le soutien de l'État aux infrastructures à vocation touristique au sens de l'article 24, al. 2 LADE

du 29 mars 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'État

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 50'000'000.- est accordé au Conseil d'État pour financer l'octroi d'aides à fonds perdu pour l'achat, la réalisation, la rénovation et la transformation d'infrastructures à vocation touristique.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 25 ans.

Art. 3

¹ Les projets qui bénéficient du soutien financier au titre du présent décret doivent favoriser le développement durable du tourisme régional (tourisme « 4-saisons »).

² Les aides sont octroyées en application de l'article 24, alinéa 2 de la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique pour un montant maximum de 5 millions de francs par projet.

³ Des dérogations au taux maximum ou au montant maximum sont possibles en application de l'article 5a, alinéa 1 LADE.

⁴ Au surplus, les compétences et modalités d'octroi de ces aides sont régies par la LADE et son règlement d'application pour les subventions aux projets régionaux.

Art. 4

¹ Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.