

Rapport

sur l'évaluation de la péréquation financière intercommunale 2012-2015

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

L'art. 25 de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) du 15 septembre 2011 charge le Conseil d'Etat de procéder périodiquement à une évaluation du système de péréquation financière et de ses résultats, et de faire part de ses conclusions au Grand Conseil en lui proposant, cas échéant, les modifications législatives nécessaires.

Les modalités d'application sont mentionnées à l'art. 15 de l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale (OPFI) du 21 décembre 2011. Elles stipulent que l'Administration cantonale des finances doit présenter au Conseil d'Etat, tous les quatre ans, une évaluation du système de péréquation intercommunale et, si elle le juge nécessaire, les modifications législatives à introduire afin d'adapter le système.

Le présent rapport du Conseil d'Etat a ainsi été établi en vue de fournir au Grand Conseil une information sur l'évaluation du système de péréquation financière intercommunale réalisée par l'Administration cantonale des finances, après la première période d'application du nouveau système entré en vigueur dans le cadre du projet RPT II.

Ce rapport a été établi en parallèle des travaux entrepris dans le cadre de l'évaluation du degré de réalisation des objectifs du projet RPT II, sous l'égide du même comité paritaire composé des représentants de l'Etat et des communes valaisannes.

Le rapport établi par ce groupe de travail sera mis sur le site internet de l'Etat du Valais (sous Départements et services / Finances / Péréquation financière à l'adresse <https://www.vs.ch/web/acf/perequation-financiere>) dans les deux langues officielles.

Conformément à l'art. 25 LPFI, le Conseil d'Etat informe ainsi, par le présent rapport, le Grand Conseil de ses conclusions.

1. Cadre général

Le nouveau système de péréquation financière intercommunale a été introduit le 1^{er} janvier 2012 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) du 15 septembre 2011 (RSVS 613.1) et de l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale (OPFI) du 21 décembre 2011 (RSVS 613.100). Il est composé de trois fonds bien distincts :

- la péréquation des ressources
- la compensation des charges et
- la compensation pour les cas de rigueur.

2. Péréquation des ressources

La péréquation des ressources, qui tient compte de onze types d'impôts et des redevances hydrauliques selon l'article 5 LPFI, s'articule en deux instruments :

- la péréquation horizontale des ressources désignant le transfert de fonds des communes à fort potentiel aux communes à faible potentiel de ressources et,
- la péréquation verticale des ressources, qui est la compensation financée par le canton en faveur des communes au potentiel le plus faible.

L'indice de ressources d'une commune, calculé à partir des éléments fiscaux et des redevances hydrauliques de la commune, détermine ainsi si la commune fait partie des communes à fort potentiel (indice > 100 points – commune contributrice) ou à faible potentiel de ressources (indice < 100 points – commune bénéficiaire), la moyenne de l'ensemble des communes étant de 100 points.

Conformément à l'article 10, al. 3 LPFI, l'indice de ressources minimal d'une commune après péréquation horizontale et verticale, doit au moins se situer dans une fourchette allant de 80 à 90 points de la moyenne de l'ensemble des communes.

Le but de la péréquation des ressources est de réduire les disparités de ressources entre les communes à fort potentiel et les communes à faible potentiel de ressources.

Le financement de la péréquation des ressources est assuré de manière mixte, par les communes à fort potentiel d'une part, et par le canton d'autre part à hauteur du 2/3 de la part de celle des communes contributrices.

La répartition du fonds des ressources s'effectue à partir de l'indice de ressources de la commune et en tenant compte du nombre d'habitants de ladite commune.

Le volume de référence de la péréquation mis en place au 1^{er} janvier 2012 était de 35,4 millions de francs en brut. Tenant compte de la limitation concernant les communes de plus de 3'000 habitants (art. 12 LPFI), le montant net réparti s'est élevé à 32,3 millions de francs.

Le tableau ci-après présente les volumes d'alimentation et de répartition de la péréquation des ressources.

<i>en francs</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Alimentation horizontale	21'251'647	21'992'123	23'518'152	24'517'601	3'265'954
Alimentation verticale (2/3 de l'horizontale)	14'167'765	14'661'415	15'678'769	16'345'068	2'177'303
Répartition brute de la PR	35'419'412	36'653'538	39'196'921	40'862'669	5'443'257
Limitation (art. 12 LPFI)	3'138'296	3'550'995	3'918'431	4'389'781	1'251'485
Répartition nette de la PR	32'281'116	33'102'543	35'278'490	36'472'888	4'191'772

En valeur relative, l'évolution du fonds de péréquation des ressources est présentée dans le tableau suivant.

<i>en francs</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Alimentation horizontale	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Alimentation verticale (2/3 de l'horizontale)	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Répartition brute de la PR	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Limitation (art. 12 LPFI)	0	13.2%	10.3%	12.0%	39.9%
Répartition nette de la PR	0	2.5%	6.6%	3.4%	13.0%

De 2012 à 2015, le fonds a ainsi augmenté de 5,4 millions de francs en brut (+15,4%) ou de 4,2 millions de francs (+13,0%) en net.

Quant à l'évolution de l'objectif minimum atteint par les communes les plus faibles ainsi ou de celle du nombre de communes contributrices ou bénéficiaires, elle est la suivante :

	2012	2013	2014	2015
Objectif atteint	84.8%	84.7%	84.6%	84.1%
Nbre de communes contributrices	49	47	45	45
Nbre de communes bénéficiaires	92	88	89	89
Nbre total de communes	141	135	134	134
Population moyenne	298'810	303'071	307'772	312'366

L'objectif est donc totalement respecté puisqu'il se situe entre 80 et 90 points de la moyenne du potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes, conformément à l'art. 10, al. 3 LPFI.

3. Compensation des charges

La compensation des charges vise, quant à elle, à compenser partiellement la surcharge structurelle supportée par certaines communes, son objectif étant d'atténuer les effets d'un environnement géo-topographique et/ou socio-démographique défavorable.

La prise en compte de six critères correspondant aux souhaits du législateur en 2011, permet de déterminer les communes dont l'indice synthétique de charges est supérieur (commune bénéficiaire) ou inférieur (commune non bénéficiaire) à zéro. L'indice synthétique se construit ainsi sur la base de quatre indicateurs géo-topographiques et de deux indicateurs socio-démographiques, soit :

- l'altitude
- la longueur des routes
- la surface productive
- le nombre de logements
- le nombre de jeunes de 0 à 16 ans
- le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus.

La compensation des charges, financée entièrement par le canton, se réalise sur la base de l'indice synthétique de charges de la commune et en tenant compte du nombre d'habitants de cette dernière.

De 2012 à 2015, l'évolution du fonds de compensation des charges a été la suivante, sachant que l'alimentation du fonds, financée uniquement par le canton, correspond à 45% de l'alimentation totale (horizontale + verticale) du fonds de péréquation des ressources :

<i>en francs</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Alimentation du fonds de compensation des charges	15'938'735	16'494'092	17'638'714	18'388'199	17'114'935
Répartition du fonds de compensation des charges	15'938'735	16'494'092	17'638'714	18'388'199	17'114'935

En quatre ans, le volume du fonds a augmenté de 2,4 millions de francs, passant de 15,9 millions de francs en 2012 à 18,4 millions de francs en 2015, ce qui représente évidemment la même évolution (+15,4%) que le fonds de péréquation des ressources puisque leurs systèmes d'alimentation sont liés par un taux fixe (45%).

<i>en francs</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Alimentation de la compensation des charges	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%
Répartition de la compensation des charges	0	3.5%	6.9%	4.2%	15.4%

4. Compensation pour les cas de rigueur

La compensation pour les cas de rigueur constitue le troisième et dernier instrument du nouveau système de péréquation financière intercommunale. Il sert à :

- faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation et de répartition des tâches dès l'année 2012. L'OPFI du 21 décembre 2011 fixe la somme de 5'590'771 francs attribuée aux communes bénéficiaires pour une durée limitée à 16 ans (aides octroyées de manière fixe durant 4 ans, puis pendant 12 ans de manière dégressive)
- compenser, en cas de fusion, à hauteur d'un montant maximum de 500'000 francs par année sur une période de quatre ans, la différence allouée entre le montant net déterminé pour la nouvelle commune et la somme des montants alloués à chaque commune avant la fusion
- octroyer des aides financières ponctuelles à des communes ou groupes de communes économiquement faibles qui ont réalisé des projets

communaux ou régionaux, ainsi qu'à des communes en situation financière difficile.

5. Répartition totale en faveur des communes valaisannes

Tenant compte des volumes répartis dans le cadre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et du fonds de rigueur pour les années 2012 à 2015, le volume net (en tenant compte de la limitation selon art. 12) des aides financières octroyées aux communes valaisannes a passé de 53,7 millions de francs en 2012 à 61,7 millions de francs en 2015, ce qui correspond à une augmentation de 15% en quatre ans.

<i>en francs</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Alimentation horizontale PR (A)	+ 21'251'647	+ 21'992'123	+ 23'518'152	+ 24'517'601	+3'265'954
Alimentation verticale PR (2/3 de l'horizontale) (B)	+ 14'167'765	+ 14'661'415	+ 15'678'769	+ 16'345'068	+2'177'303
Répartition brute de la PR (A+B)	= 35'419'412	= 36'653'538	= 39'196'921	= 40'862'669	+5'443'257
Limitation (art. 12 LPFI) (C)	- 3'138'296	- 3'550'995	- 3'918'431	- 4'389'781	-1'251'485
Répartition nette de la PR (A+B+C)	= 32'281'116	= 33'102'543	= 35'278'490	= 36'472'888	+4'191'772
Alimentation verticale CC (45% du total de la PR) (D)	+ 15'938'735	+ 16'494'092	+ 17'638'714	+ 18'388'199	+2'449'464
Répartition de la CC (E)	= 15'938'735	= 16'494'092	= 17'638'714	= 18'388'199	+2'449'464
Répartition du fonds de rigueur (F)	+ 5'433'851	+ 6'612'108	+ 6'670'930	+ 6'864'631	+1'430'780
Total brut distribué aux communes (A+B+D+F)	+56'791'998	+59'759'738	+63'506'565	+66'115'499	+9'323'501
Total net distribué aux communes (A+B+C+D+F)	+53'653'702	+56'208'743	+59'588'134	+61'725'718	+8'072'016

<i>en % (avec fonds de rigueur)</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Total brut distribué aux communes	-----	5.2%	6.3%	4.1%	16.4%
Total net distribué aux communes	-----	4.8%	6.0%	3.6%	15.0%

<i>Financement de la péréquation</i>	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Part des communes	21'251'647	21'992'123	23'518'152	24'517'601	+3'265'954
Part du canton	30'106'500	31'155'507	33'317'483	34'733'267	+4'626'767
Financement mixte (communes + canton) (F)	5'433'851	6'612'108	6'670'930	6'864'631	+1'430'780

Quant au financement du fonds de péréquation, il a été assuré de manière conjointe par les communes à fort potentiel et par le canton. Leur part a évolué respectivement de +3,3 et de +4,6 millions de francs entre 2012 et 2015. Le fonds de rigueur, à financement mixte, a, quant à lui, augmenté de +1,4 million de francs pendant la période sous revue.

6. Efficacité du nouveau système de péréquation financière intercommunale

Vu les éléments analysés quant à la performance du système de péréquation des ressources qui permettent de déduire que :

- l'objectif minimal de ressources a été atteint durant toute la période 2012-2015 avec des valeurs se situant entre 84 et 85 points ;
- le système de péréquation des ressources montre une stabilité vérifiée et solide sur toute la période analysée ;
- la corrélation entre le potentiel de ressources avant et après péréquation est très élevée ;

- la répartition des montants par habitant s'effectue selon une distribution optimale en termes de performance et d'efficacité ;
- la péréquation des ressources ne semble pas avoir eu d'influence sur l'imposition fiscale pratiquée par les communes valaisannes ;
- la péréquation n'est pas un frein à la fusion de communes en matière de péréquation des ressources,

le système de péréquation des ressources demeure sous sa forme actuelle pour la prochaine période 2016-2019.

Au vu des éléments analysés quant à la performance de la compensation des charges qui permettent de conclure que :

- l'objectif souhaité quant au fonctionnement de la compensation des charges a été atteint sur toute la période examinée ;
- la corrélation entre les critères de compensation des charges et la répartition de l'aide peut être qualifiée de bonne à très bonne, que cela soit pour les critères de charges géo-topographiques ou pour les critères socio-démographiques;
- que la compensation des charges concerne avant tout le type de communes-cible souhaité par le législateur en 2011 ;
- que toutes les communes bénéficiaires dans le cadre de la politique régionale le sont aussi dans le cadre de la répartition des aides de la compensation des charges, et ceci pour chaque année de la période 2012-2015 ;
- que la péréquation n'est pas un frein à la fusion de communes en matière de compensation des charges,

le système de compensation des charges demeure sous sa forme actuelle pour la prochaine période 2016-2019 avec une pondération de 1 par critère de charges.

Le système de péréquation financière intercommunale n'a vie que depuis quatre ans. Construit sur la base du modèle fédéral de péréquation financière intercantonale introduit en 2008, il a donné entière satisfaction durant les années 2012 à 2015. Plusieurs instituts hors canton ont d'ailleurs jugé de manière très positive le nouveau système de péréquation mis en place dans notre canton.

Il est ainsi judicieux, au vu de l'examen réalisé, de reconduire le système de péréquation financière intercommunale dans sa forme actuelle pour les années 2016 à 2019 et de ne proposer aucune modification législative au Grand Conseil.

Conformément aux art. 25 LPFI et 15 OPFI, une nouvelle évaluation de l'efficacité du système sera réalisée à la fin de la prochaine période de quatre ans, mais au plus tard dans le courant 2019.

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

Sion, le 30 novembre 2016.

La Présidente du Conseil d'Etat : **Esther Waeber-Kalbermatten**
Le Chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**